

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
**TRIBUNAL DE APELACIONES**  
**PANEL VIII**

Continium Care  
Solutions, Inc.

Recurrente

vs.

Departamento de Salud

Recurrida

Reliable Health  
Services

Proponente agraciado

KLRA202300459

**REVISIÓN**  
**ADMINISTRATIVA**

procedente del  
Departamento de  
Salud

Revisión Núm.:  
DS-SUB-2023-06-26-  
003

Sobre: RFP-SP-2022-  
2023-034-DS:  
Manejo del Ciclo de  
Ingresos  
Hospitalarios para el  
Hospital Pediátrico  
Universitario del  
Dept. de Salud  
(HOPU)

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Monge Gómez y el Juez Cruz Hiraldo.

Rivera Colón, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de octubre de 2023.

Comparece ante nos, Continium Care Solutions, Inc. (CCS o parte recurrente), quien presenta recurso de revisión administrativa en el que solicita la revocación de la “Resolución” emitida el 9 de agosto de 2023,<sup>1</sup> por el Departamento de Salud (Dpto. de Salud o parte recurrida). Mediante dicha determinación, el Departamento de Salud sostuvo la validez de la adjudicación de la solicitud de propuestas a Reliable Health Services (Reliable).

Examinada la solicitud de autos, la totalidad del expediente y el estado de derecho aplicable ante nuestra consideración, confirmamos el dictamen mediante los fundamentos que exponaremos a continuación.

---

<sup>1</sup> Notificada ese mismo día.

**I.**

El 8 de mayo de 2023, el Departamento de Salud emitió el requerimiento de propuestas número SP-2022-2023-034-HOPU, con el propósito de contratar Servicios Integrales para el Manejo del Ciclo de Ingresos Hospitalarios en el Hospital Pediátrico Universitario (HOPU). Como parte de la propuesta se incluyeron los siguientes requisitos a considerar:

*Planos de planta del espacio necesario, incluidos sus usos, circulación y servicios propuestos*

*Infraestructura de tecnología (IT) a utilizar*

*"Software" a utilizar*

*Cronograma para el desarrollo del sitio, la instalación del equipo y la fecha de inicio*

*Describir cómo el proponente capacitará a su personal para apoyar y cumplir sus objetivos*

*Describir el requisito de cumplimiento interno para garantizar una ejecución segura y legal*

*Describir los días y horarios de operación propuestos para cada uno de los servicios incluidos en el RFP*

*Incluir el número de empleados a desplegar por área, considerando la cantidad mínima requerida según se describe abajo*

*Incluir el número de empleados para facturación y cobro que la compañía estime necesarios de manera que cumpla con los parámetros mínimos de los servicios y los objetivos de la institución según descrito en este RFP*

A su vez, el Pliego describió el método de evaluación al que serían sometidas las propuestas. Se incluyeron los criterios a considerar y el peso asignado a cada uno. El Comité Evaluador procedería a otorgar valores a cada criterio, en una escala del 1 al 5.<sup>2</sup> Posteriormente, el valor otorgado sería multiplicado por el peso asignado al criterio.<sup>3</sup> Mediante esta operación matemática se obtiene el total del respectivo criterio. Una vez se haga esto con

<sup>2</sup> El valor asignado dependerá de la clasificación que se le asigne al criterio, ya sea excelente (5), bueno (4), aceptable (3), marginal (2) o inaceptable (1).

<sup>3</sup> Por ejemplo, el primer criterio tiene un peso asignado de 4. Si una de las compañías obtiene un valor de 3, dicho valor sería multiplicado por el peso. O sea, que, para adquirir el total del primer criterio, multiplicamos  $3 \times 4 = 12$ .

cada criterio, se sumaría el producto de cada multiplicación para calcular la puntuación final, para un máximo posible de 95 puntos.

Como parte de este proceso, se recibieron propuestas de 4 compañías: (1) CCS, (2) Reliable, (3) Servicios Especializados en Tecnología Avanzada (SETA), y (4) Management Consultant & Computer Services, Inc. (MCCS). Evaluadas las propuestas sometidas, el 16 de junio de 2023, el Departamento de Salud otorgó la buena pro a la empresa Reliable, según le fue recomendado por el Comité de Evaluación y Recomendación.<sup>4</sup>

Inconforme, el 26 de junio de 2023, CCS presentó una “Moción de Reconsideración”. En síntesis, argumentó que: (1) existe un conflicto de intereses en el proceso de evaluación de propuestas, ya que tres (3) de los miembros del Subcomité de Evaluación y Recomendación son exempleados de uno de los proponentes; (2) los criterios de evaluación de las propuestas no son claros y propician una adjudicación arbitraria y caprichosa; (3) aun cuando Reliable resulta tener menos experiencia, se le otorgó mejor puntuación bajo dicho renglón; (4) a pesar de que su oferta fue la más económica, se le otorgó mejor puntuación a Reliable en el criterio de “Modelo de Compensación y Oferta Propuesta”; (5) aunque todos los proponentes cumplieron con los elementos y requisitos de las propuestas, se le otorgó mayor puntuación a Reliable; (6) las referencias de otros proponentes son superiores a las presentadas por Reliable y, a pesar de esto, se le otorgó la mejor puntuación; y (7) se le concedió mayor puntuación a Reliable en el criterio de “Capacidad Financiera” bajo un análisis arbitrario y errado.

Por su parte, el 28 de julio de 2023, el Departamento de Salud presentó su “Oposición a Solicitud de Reconsideración”.

---

<sup>4</sup> Véase, “Notificación de Adjudicación - SP-2022 -2023 -034-HOPU”

Sostuvo lo siguiente: (1) El criterio de “Experiencia” no solamente toma en consideración los años de operación, sino también la experiencia del proponente en servicios similares. Indicó que, aunque CCS tiene más años de experiencia, Reliable evidenció conocimiento en el Ciclo de Ingresos de Servicios a pacientes pediátricos. Por el contrario, CCS no pudo evidenciar tal conocimiento; (2) el Departamento de Salud no está obligado a aceptar la propuesta más económica, siempre y cuando su determinación sea razonable. Aunque la tarifa propuesta por Reliable es más alta, su plan de trabajo es favorable, por lo que sus fortalezas superan sus debilidades; (3) Aunque CCS y Reliable cumplieron con los elementos y requisitos de la propuesta, el proponente agraciado (Reliable) recibió una puntuación mayor porque presentó una descripción detallada de sus servicios. Empero, la propuesta de CCS presentó un plan de reclutamiento breve, no explicó cómo integrará el nuevo personal y tampoco presentó estrategias para hacer disponible el personal necesario; (4) Aunque las referencias de CCS fueron corroboradas, los clientes anteriores fueron escuetos en su contestación. Además, no proporcionó la información adicional solicitada. Por el contrario, los clientes de Reliable enviaron recomendaciones favorables. A pesar de lo anterior, a CCS y Reliable se les asignó una puntuación igual de tres (3) puntos bajo el criterio de referencias; y (5) Bajo el criterio de “Capacidad Financiera”, CCS presentó un monto irrazonable para cubrir sus gastos operacionales y no cumple con el margen adicional para cubrir imprevistos.

Evaluada las posiciones de ambas partes, el 9 de agosto de 2023,<sup>5</sup> el Departamento de Salud emitió “Resolución” mediante la cual declaró Sin Lugar la “Moción de Reconsideración” presentada

---

<sup>5</sup> Notificada en igual fecha.

por CCS. Así, sostuvo la validez de la adjudicación de la solicitud de propuestas a Reliable.

Aún insatisfecha, CCS recurre ante este foro apelativo intermedio, y señala la comisión de los siguientes errores, a saber:

*Erró el Departamento al adjudicar la solicitud de propuestas a favor de Reliable habiendo presentado ésta una propuesta que resulta ser sustancialmente 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.*

## II.

### -A-

La subasta y el requerimiento de propuestas (RFP) son dos métodos que el Estado utiliza para adquirir bienes y servicios. *Puerto Rico Asphalt v. Junta*, 203 DPR 734, 737 (2019). El propósito de éstos es promover la buena administración del gobierno, proteger el erario, y evitar el favoritismo, la corrupción y el descuido en la contratación gubernamental. *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237, 245 (2007). De ordinario, el Estado utiliza el procedimiento de subasta pública el cual consta de las siguientes etapas:

*(1) la preparación de los pliegos de condiciones y especificaciones; (2) la publicación del aviso de subasta; (3) el recibo de las propuestas selladas y su posterior apertura pública; (4) la evaluación y el estudio de las propuestas por el comité evaluador de la agencia; (5) la recomendación del comité respecto a la adjudicación de la buena pro; (6) la adjudicación de la subasta, y (7) la notificación a los licitadores. ECA Gen. Contrac. v. Mun. de Mayagüez*, 200 DPR 665, 672 (2018).

Este procedimiento se caracteriza por su confidencialidad, ya que, una vez los licitadores presentan sus ofertas, éstas permanecerán selladas hasta tanto se efectúe la apertura de la licitación. Esto implica que, no es hasta que se celebra el acto de apertura que los licitadores conocen las ofertas de los demás

competidores. De esta forma, se garantiza una competencia leal y honesta entre los postores, ya que, una vez se ejecuta la apertura, los licitadores están impedidos de modificar sus propuestas y sus términos se entienden finales. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 344 (2016). En otras palabras, un licitador no puede, después de conocer las ofertas de sus competidores, modificar la suya para superar a los demás.

En cambio, el RFP se distingue por ser un procedimiento más flexible. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 996 (2009). A diferencia de la subasta, el RFP permite que, durante la evaluación de las propuestas, el Estado pueda negociar con los licitadores. *Maranello et al. v. O.A.T.*, 186 DPR 780, 790 (2012). Se trata de “un mecanismo que admite la compra negociada y, por lo tanto, confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro”. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*, a la pág. 997. Este procedimiento se utiliza cuando se pretenden obtener bienes o servicios especializados que involucran asuntos técnicos y complejos, o cuando existen pocos competidores cualificados. *R & B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 621-622 (2007). El RFP incluirá aquellos requisitos a considerar en la adjudicación del contrato, el valor que se asigne a éstos, y las fechas en que se recibirán las propuestas y se adjudicará la buena pro. *Íd.*, a la pág. 622.

Aunque el RFP es un procedimiento más informal que la subasta, es necesario que se les garantice a esos licitadores cuyas propuestas fueron rechazadas su derecho a cuestionar la decisión de la agencia, mediante los mecanismos de reconsideración y revisión judicial contenidos en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. *Maranello et al. v. O.A.T.*, *supra*, a las págs. 790-791. Adicionalmente, y al igual que en las subastas, se

debe procurar la transparencia dentro del procedimiento y la protección del erario. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*, a la pág. 998.

**-B-**

En nuestro ordenamiento jurídico, las decisiones de las agencias administrativas están investidas de una presunción de legalidad y corrección. *Capó Cruz v. Jta. Planificación et al.*, 204 DPR 581, 591 (2020); *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 893 (2008). Lo anterior se fundamenta en el conocimiento especializado y la experiencia (*expertise*) sobre la materia que su ley habilitadora le confiere jurisdicción. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997); *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 672-673 (1997). En otras palabras, el conocimiento especializado de la agencia justifica que se sostengan sus determinaciones. Por lo que, en virtud de nuestro ejercicio de revisión judicial, le debemos gran deferencia a las decisiones emitidas por los foros administrativos. *Pérez López v. Dpto. Corrección*, 208 DPR 656, 673-674 (2022); *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR 803, 819 (2021).

Dentro de este contexto, la revisión judicial se limita a determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal, o tan irrazonable que implique abuso de discreción. *OCS v. Point Guard Ins.*, 205 DPR 1005, 1026-1027 (2020); *Rivera Concepción v. A. R. Pe.*, 152 DPR 116, 122 (2000). Esto significa que el tribunal respetará el dictamen de la agencia, salvo que no exista una base racional que fundamente la actuación administrativa. *ECP Incorporated v. OCS*, 205 DPR 268, 282 (2020); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 134-135 (1998). Así, la revisión judicial suele limitarse a determinar si: (1) el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; (2) las determinaciones de hechos realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial en el

expediente administrativo; y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

Ahora bien, esa presunción de legalidad no constituye un dogma inflexible que impide la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia. En el caso de *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606 (2016), el Tribunal Supremo se expresó sobre el alcance de la revisión judicial y mencionó lo siguiente:

*[L]os tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero ésta cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que, si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida. Íd., a la pág. 628.*

Por ende, como norma general, el tribunal revisor le debe respeto y deferencia al dictamen administrativo. No obstante, si el foro revisor entiende que uno de estos factores está presente, podrá entonces modificar la decisión. De lo contrario, se abstendrá a ello. Es pertinente enfatizar que la doctrina no exige que la agencia tome la mejor decisión posible, sino que el criterio a evaluar es si la misma, dentro de las circunstancias particulares del caso, es razonable. *De Jesús v. Depto. Servicios Sociales*, 123 DPR 407, 417-418 (1989). Por ende, si existe más de una interpretación razonable de los hechos, ordinariamente se avalará la decisión del foro administrativo. *Super Asphalt v. AFI y otros*, *supra*, a la pág. 819; *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*, a la pág. 628.



En lo concerniente al alcance de la revisión judicial, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico limita la discreción del tribunal revisor sobre las determinaciones de hecho que realiza la agencia administrativa. 3 LPRa sec. 9675. Como consecuencia, la revisión judicial de los tribunales para determinar si un hecho se considera probado o no se limita conforme la siguiente norma:

*El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.*

*Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias 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. Ley Núm. 38-2017, 3 LPRa sec. 9675.*

El Tribunal Supremo de Puerto Rico define el concepto de evidencia sustancial como “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, *supra*, a la pág. 131. Además, dicho Foro ha reiterado que:

*Para que un tribunal pueda decidir que la evidencia en el expediente administrativo no es sustancial es necesario que la parte afectada demuestre que existe otra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia, hasta el punto de que un tribunal no pueda, concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial, en vista de la prueba presentada y hasta el punto que se demuestre claramente que la decisión [del organismo administrativo] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba que tuvo ante su consideración. *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 DPR 387, 397-398 (1999); *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 686 (1953).*

Por tal razón, es la parte que impugna la decisión administrativa la que tiene que producir evidencia de tal magnitud que conmueva la conciencia y tranquilidad del juzgador, de forma que éste no pueda concluir que la decisión de la agencia fue justa,

porque simple y sencillamente la prueba que consta en el expediente no la justifica. Ello implica que “[s]i en la solicitud de revisión la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de hecho de la agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor”. *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, supra*, a la pág. 398; *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

### III.

En su escrito, CCS argumenta que el Departamento de Salud actuó de forma irrazonable, arbitraria y caprichosa al adjudicar la buena pro del RFP al proponente Reliable. Su contención es que, al momento de justipreciar las propuestas, el Comité Evaluador erró en la adjudicación de valores que hizo en, básicamente, todos los criterios.

Según surge del legajo apelativo, los criterios a considerar y el peso asignado a cada uno son los siguientes:

Tabla de Evaluación del RFP SP-2022-2023-034-HOPU			
Criterios	Peso	Valor	Total
Experiencia de la Compañía en la prestación de los servicios descritos en este RFP y manejo de proyectos	4	(1-5)	
Modelo de Compensación y Oferta Propuesta	5	(1-5)	
Cumplimiento con los Elementos y Requisitos de la Propuesta Solicitada	5	(1-5)	
Referencias	2	(1-5)	
Capacidad Financiera	3	(1-5)	

En cuanto al primero de los criterios (experiencia), el Comité Evaluador otorgó a Reliable un valor de 5 puntos, mientras que

CCS recibió 4 puntos. Según el RFP, bajo el criterio de experiencia se considerarán 2 cosas, a saber: (1) descripción y años de experiencia en los servicios solicitados y (2) cualificaciones del personal.

Sin embargo, la parte recurrente aduce que, al momento de evaluar la experiencia del proponente, no solo deben considerarse los años que éste lleve operando, sino también: (1) la cantidad de clientes a los cuales ha brindado servicio, (2) la cantidad de clientes con los cuales ha contratado, (3) el alcance y complejidad de los proyectos ejecutados, y (4) los resultados obtenidos.

Coincidimos con el Departamento de Salud en cuanto a que, **al momento de valorar el criterio de experiencia, el Comité Evaluador lo hará de conforme a los elementos expresados en el RFP, entiéndase, (1) años de experiencia en los servicios solicitados y (2) cualificaciones del personal. No puede, como sugiere la parte recurrente, adjudicar un valor basado en requisitos ajenos a los anunciados por la agencia en su RFP.**

En su adjudicación, el Departamento de Salud reconoció que CCS posee 16 años de experiencia en el Ciclo de Ingresos.<sup>6</sup> Sin embargo, aclaró que “[n]o evidencia conocimiento en Ciclo de Ingresos de servicios a pacientes pediátricos”.<sup>7</sup> Por esta razón, CCS recibió un valor de 4 puntos.

Por su parte, Reliable posee 11 años de experiencia en el Ciclo de Ingresos. Sin embargo, **el Comité consideró el hecho de que, por estos 11 años, Reliable ha sido proveedor contratado en HOPU, y que la mayor parte del personal lleva más de 5 años trabajando para el HOPU.**<sup>8</sup> Tomando en consideración que los servicios solicitados serán ofrecidos en el HOPU, el Comité determinó que Reliable demostró mayor conocimiento en Ciclo de

---

<sup>6</sup> Véase, apéndice pág. 692.

<sup>7</sup> *Íd.*

<sup>8</sup> *Íd.*

Ingresos de servicios a pacientes pediátricos. Por ello, se le otorgó un valor de 5 puntos.

Determinamos que, al valorar el criterio de experiencia, el Comité de Evaluación no actuó de forma irrazonable, arbitraria o caprichosa. Por el contrario, se atuvo a los requisitos anunciados por el Departamento de Salud en su RFP. Debemos tener presente que, en el caso de autos, los servicios solicitados serán ofrecidos en el HOPU, facilidad que ofrece servicios de salud a niños. Nada impedía que el Comité Evaluador tomase en cuenta el desempeño, conocimiento y *expertise* que Reliable posee con pacientes pediátricos, pues, precisamente, los servicios solicitados serán brindados en un hospital pediátrico. Definitivamente, Reliable posee una experiencia en el ámbito pediátrico que CCS carece y, por tanto, se justifica la valoración tal cual se efectuó.

Por otro lado, CCS cuestiona el valor asignado por el Comité de Evaluación en el segundo criterio de la tabla de evaluación (Modelo de Compensación y Oferta Propuesta).

La oferta hecha por Reliable propuso un modelo de compensación de 9.5% por concepto de lo facturado y cobrado a los planes médicos. Cumplió con someter su plan de trabajo, y manifestó se haría cargo de los gastos administrativos.

Por su parte, CCS propuso un modelo de compensación de 6.99% por concepto de lo facturado y cobrado a los planes médicos. Sometió su plan de trabajo, e indicó disponibilidad para realizar inversión capital, y de poseer equipo en inventario.

Evaluada las propuestas, se le adjudicó a Reliable un valor de 4 puntos, mientras que CCS recibió 3 puntos. El Comité razonó que, a pesar de que CCS proyectó 6.99% de cobro, según el análisis financiero emitido por el CPA Paul Barrera Díaz, este porcentaje de cobro “limitaría su ingreso y margen de ganancias. Se considera un margen pequeño lo que representa un reto para

asumir los gastos operacionales en su totalidad, asegurando el reclutamiento del personal requerido”.

Conforme surge de la “Resolución” emitida por el Departamento de Salud, el análisis efectuado por el perito para llegar a esta conclusión fue el siguiente:

*[E]l comité comparó el gasto proyectado por CCS contra la cantidad por concepto de cobro anual del HOPU y aplicó el modelo de compensación de 6.99% propuesto por CCS:*

*\$36,380,003.68 - monto anual a ser cobrado por el HOPU*

*x 6.99% - por ciento propuesto por CCS en su modelo de compensación*

*= \$2,389,042.06 - ganancia de CCS*

*A la ganancia de \$2,389,042.06, el comité le restó la cantidad presupuestada como gasto de inversión por el mismo proponente: \$2,374,426.00. Esto, según el análisis del comité, dejaría al proponente con una ganancia anual de \$14,616.26, lo cual el comité entendió que no era suficiente para cubrir en su totalidad los gastos operacionales y el reclutamiento del personal requerido.*

La postura de CCS es que la contratación de Reliable conlleva una dilapidación de fondos públicos, ya que su propuesta fue la más onerosa. Arguye que, la conclusión hecha por el Comité es una especulativa y arbitraria porque no le corresponde pasar juicio sobre los detalles de operación y finanzas del proponente.

Como es sabido, el Estado debe procurar que las obras públicas se realicen al precio más bajo posible. No obstante, el precio no es el único criterio que el Comité va a evaluar al momento de adjudicar la buena pro. Entre otras cosas, deberá considerar: (1) que las propuestas cumplen con los requisitos propuestos por la agencia, (2) si el proponente puede realizar y cumplir el contrato, (3) su responsabilidad económica, y (4) su reputación e integridad comercial. *Maranello et al. v. O.A.T., supra*, a la pág. 789. Por ende, aun cuando el proponente no haya ofrecido la propuesta más económica, pueden existir

consideraciones de orden público que permitan a la agencia seleccionarlo. *Íd.*

En este caso, a pesar de que CCS ofreció la propuesta más económica, el Departamento de Salud adjudicó a Reliable un valor más alto. Según expresamos, el precio no es el único criterio a considerar, sino también la responsabilidad económica del proponente y su habilidad para realizar y cumplir el contrato. Aquí, un perito sacó la ganancia anual que recibiría la parte recurrente (\$2,389,042.06), y le restó los gastos de inversión (\$2,374,426.00) provistos por el mismo proponente. En base a este cálculo matemático, el Comité Evaluador entendió que una ganancia anual de \$14,616.26 no es suficiente para cubrir la totalidad de los gastos operacionales y el reclutamiento del personal requerido. En cuanto a Reliable, determinó que, de acuerdo con la información provista por el CPA, el proponente “mantiene unos indicadores financieros de solvencia y liquidez positivos”.<sup>9</sup>

Esta conclusión no está desprovista de fundamento alguno. Sino que, por el contrario, el Comité procuró la opinión pericial de un CPA y, de acuerdo con sus hallazgos, tomó una determinación. Esto demuestra que el Departamento de Salud no actuó de forma irrazonable o caprichosa, sino de acorde a sus mejores intereses. Por consiguiente, el valor asignado por el Comité en el segundo criterio fue adecuadamente justificado.

Por otra parte, CCS expresa que el Comité de Evaluación actuó caprichosamente al valorar el tercer criterio de la tabla de evaluación (Cumplimiento con los Elementos y Requisitos de la Propuesta Solicitada). Según el RFP, los detalles a evaluarse bajo este criterio son: (1) descripción detallada de los servicios según las

---

<sup>9</sup> Véase, apéndice pág. 692.

áreas de operaciones incluidos en el RFP, (2) cantidad de personal para incluir por área, y (3) contenido de la propuesta.

En su análisis de la propuesta de Reliable, el Comité Evaluador señaló lo siguiente:

*Confirmaron la cantidad de puestos según requerido en el RFP, aunque hay un error de cálculo en las tablas, pudimos verificar el total requerido (cantidad de personas versus total de FTE), excepto un puesto:*

*o Preadmisiones, Admisiones y Manejo de Camas (22 mínimo)*

*o Utilización Médica y Planificación de Alta (17 mínimo)*

*o Facturación y Cobro (21 mínimo)*

*o Gerente de Proyecto (1 mínimo)*

*En cuanto al Consultor en Negociación de Contratos (1 mínimo), no está descrito claramente en la propuesta. Se menciona en página 27 un recurso asesor, pero se requiere puesto para HOPU.*

*Establecieron la cobertura de las áreas que requieren personal los (7) siete días de la semana y aquellas que requieren personal 24 horas (7) siete días a la semana.*

*Al revisar las descripciones de trabajo de los empleados propuestos, se describieron todos los puestos.*

*Su plan de capacitación es adecuado, detalla cómo abordar al personal y las áreas a cubrir, para apoyar y cumplir los objetivos.*

*Explica un Plan de Cumplimiento interno basado en los 7 elementos recomendados por la OIG federal.*

*No presentó estrategias o mecanismos para hacer disponible y completar el personal necesario para dar curso al proyecto (plan de reclutamiento).*

En cuanto a la propuesta de CCS, el Comité realizó las siguientes observaciones:

*Confirmaron la cantidad de puestos según requerido en el RFP:*

*o Preadmisiones, Admisiones y Manejo de Camas (22 mínimo)*

*o Utilización Médica y Planificación de Alta (17 mínimo)*

*o Facturación y Cobro (21 mínimo)*

*o Gerente de Proyecto (1 mínimo)*

*o Consultores en Negociación de Contratos (1 mínimo)*

*Establecieron la cobertura de las áreas que requieren personal los (7) siete días de la semana y aquellas que requieren personal 24 horas (7) siete días a la semana.*

*El proponente describió los puestos de los empleados incluidos en su propuesta según requerido.*

*Su plan de capacitación es adecuado y detalla cómo abordar al personal, así como las áreas a cubrir, para apoyar y cumplir los objetivos.*

*Establecieron un plan adecuado de cumplimiento interno con regulaciones referentes a los procesos legales del Ciclo de Ingresos para garantizar una ejecución segura y legal.*

*Solo presentaron un plan de reclutamiento breve, en su plan de trabajo. No explica cómo integrará al nuevo personal. No presentó estrategias o mecanismos para hacer disponible el personal necesario para dar curso al proyecto.*

Por las razones que anteceden, el Comité Evaluador otorgó a Reliable un valor de 4 puntos, mientras que a CCS se le concedió un valor de 3 puntos.

En resumidas cuentas, CCS alega que debe reducirse el valor adjudicado a Reliable, debido a que: (1) no especificó un número de empleados por turnos y áreas, (2) tampoco proveyó el resume de sus empleados, y (3) existen inconsistencias en su propuesta. En ese contexto, aduce que la propuesta presentada por Reliable incumple con varios elementos requeridos en el RFP.

De entrada, debemos mencionar que, contrario al argumento de la parte recurrente, Reliable sí especificó un número de empleados por turnos y áreas. A esos efectos, Reliable incluyó en su propuesta una “Tabla de Empleados” de la cual surgen los distintos departamentos con sus respectivos puestos y la cantidad de empleados asignados a cada uno de estos.<sup>10</sup> Además, describió

---

<sup>10</sup> Véase, apéndice pág. 220.



los días y horarios de operación.<sup>11</sup> Aunque existen inconsistencias en cuanto al número total de empleados incluidos en las distintas tablas,<sup>12</sup> no es menos cierto que, ya el Comité Evaluador tomó este detalle en consideración al especificar que, “aunque hay un error de cálculo en las tablas, pudimos verificar el total requerido”.<sup>13</sup>

Además, Reliable expresó en su propuesta que “[l]os resumes de todos los empleados contratados para el proyecto serán entregados una vez culmine el proceso de negociación de ser nuestra empresa la favorecida. Los mismos formarán parte del expediente de personal que se estará entregando al Departamento de Recursos Humanos de HOPU”.

La postura de CCS es que Reliable tenía que incluir con su propuesta los resumes de sus empleados. Como parte del RFP se incluyeron los siguientes requisitos a considerar:

*Planos de planta del espacio necesario, incluidos sus usos, circulación y servicios propuestos*

*Infraestructura de tecnología (IT) a utilizar*

*"Software" a utilizar*

*Cronograma para el desarrollo del sitio, la instalación del equipo y la fecha de inicio*

*Describir cómo el proponente capacitará a su personal para apoyar y cumplir sus objetivos*

*Describir el requisito de cumplimiento interno para garantizar una ejecución segura y legal*

*Describir los días y horarios de operación propuestos para cada uno de los servicios incluidos en el RFP*

*Incluir el número de empleados a desplegar por área, considerando la cantidad mínima requerida según se describe abajo*

*Incluir el número de empleados para facturación y cobro que la compañía estime necesarios de manera que cumpla con los parámetros mínimos de los servicios y los objetivos de la institución según descrito en este RFP*

14

<sup>11</sup> Véase, apéndice págs. 219-220.

<sup>12</sup> En la “Tabla de Empleados” que aparece en la página 14 de la propuesta, se incluyen un total de 55 empleados. Sin embargo, en la tabla que aparece en la página 20 se indica un total de 60 empleados.

<sup>13</sup> Véase, apéndice pág. 681.

<sup>14</sup> Véase, apéndice pág. 1.

De lo anterior se desprende que, al momento de presentar la propuesta, el RFP no requiere que el proponente acompañe los resumes de los empleados, sino meramente exige se incluya el número de empleados por área. Por tanto, no podemos adoptar la postura de la parte recurrente, y concluir que Reliable incumplió con ciertos elementos requeridos en el RFP. Al contrario, su propuesta aborda todos los requisitos, pues incluyó el número de empleados por área, según le fue requerido. En vista de ello, concluimos que el valor asignado por el Comité de 4 puntos es razonable.

CCS cuestiona, además, el valor concedido en el cuarto criterio (Referencias). Aquí, el Comité Evaluador adjudicó a ambos proponentes, entiéndase, Reliable y CCS, el mismo valor de 3 puntos. A pesar de que en la “Notificación de Adjudicación-SP-2022-2023-034-HOPU” surge que Reliable recibió un valor de 4 puntos, el Departamento de Salud aclaró que “la puntuación correcta de Reliable en el criterio [referencias] es de 3 puntos, no de 4 puntos”.<sup>15</sup> Según el RFP, el valor adjudicado dependería de la validez de las referencias, y del crédito en la industria relevante a los servicios solicitados.

Al evaluar las propuestas de Reliable y CCS, se contactó vía telefónica a dos (2) de las referencias listadas por los proponentes en sus respectivas propuestas. La distinción entre una y otra es que las referencias de Reliable “brindaron recomendación favorable”,<sup>16</sup> mientras que las referencias de CCS “[f]ueron escuetos en su contestación y solo certificaron la existencia de un contrato de servicios en el pasado”.<sup>17</sup>

Además, el Comité determinó que ambos proponentes fallaron en presentar una certificación de que han/no han tenido

---

<sup>15</sup> Véase, “Resolución” pág. 14; apéndice pág. 692.

<sup>16</sup> Véase, apéndice pág. 692.

<sup>17</sup> Véase, apéndice pág. 693.

una terminación de contrato por mora en los últimos tres (3) años, y tampoco incluyeron descripción de cualquier posible conflicto de intereses que la empresa pueda tener.<sup>18</sup> Ambos documentos fueron requeridos en el RFP.

En su escrito, CCS alega que el Comité Evaluador actuó de forma irrazonable, toda vez que no poseía fundamentos objetivos para asignar un valor bajo este criterio. A su vez, enfatiza la inexistencia de documento alguno que evidencie la validación de referencias, y la ausencia de preguntas o guías para realizar la validación. Sin embargo, no refuta el hecho de que dejó de incluir la documentación requerida en el RFP. Tampoco demuestra evidencia para contradecir que sus referencias brindaron una contestación escueta.

Entendemos que el Comité Evaluador actuó de forma razonable al adjudicar tres (3) puntos a ambos proponentes bajo el criterio de referencias. Se desprende que, tanto Reliable como CCS dejaron de incluir ciertos documentos requeridos. De igual forma, las descripciones que brindaron las referencias fueron similares. Aunque la recomendación de Reliable fue favorable y la de CCS fue escueta, se les asignó el mismo valor a ambas. No apreciamos razón alguna para variar el criterio del Comité.

Por otra parte, CCS impugna la valoración hecha por el Comité Evaluador sobre el último criterio (Capacidad Financiera). Se le otorgó a Reliable un valor de cuatro (4) puntos, mientras que CCS recibió dos (2) puntos.

La parte recurrente insiste en que debieron considerarse los estados financieros del último año fiscal, a pesar de que reconoce que el RFP en controversia eliminó dicho requisito. Cuestiona el hecho de que el perito, en vez de usar los estados financieros, utilizó información que consta en el Departamento de Estado para

---

<sup>18</sup> Véase, apéndice págs. 692-693.

realizar su análisis. Por ello, sostiene que los comentarios y conclusiones del CPA son especulaciones sin fundamento.

Diferimos de la postura que asume CCS. En primer lugar, el RFP no requería a los proponentes presentar estados financieros, por lo que no se les puede exigir el cumplimiento de un criterio inexistente. En segundo lugar, y según concluyó el Departamento de Salud, la información utilizada por el perito es de carácter público y obtenida de una fuente oficial: el Departamento de Estado. En su recurso, CCS no argumenta que la información utilizada sea errónea, sino que se limita a decir que ésta no fue lo suficientemente detallada. Habiendo evaluado el análisis hecho por el CPA, concluimos que éste es producto de principios y métodos confiables, y está fundamentado en información suficiente. Por ende, no estamos en posición de sustituir su criterio.

Finalmente, CCS alega la existencia de un conflicto de intereses durante el procedimiento de RFP. No obstante, la parte recurrente no ha presentado evidencia que demuestre, de forma contundente, que el Comité Evaluador incurrió en falta de transparencia. Somos del criterio que, en este caso en particular, no se afectó la evaluación efectuada por el Comité por el mero hecho de que, en algún momento de su carrera, el Lcdo. Fabre haya fungido como representante legal de ASEM o Consejero Legal de Reliable. Entendemos que, contrario al argumento de la parte recurrente, el Comité Evaluador emitió una determinación fundamentada, de la cual no surgen indicios de parcialidad alguna. Por ende, no podemos coincidir con CCS en cuanto a que el proceso estuvo contaminado.

Evaluada la totalidad de la prueba presentada, concluimos que la determinación del Departamento de Salud fue correcta. La parte recurrente no aportó evidencia suficiente para derrotar la

presunción de corrección que caracteriza la decisión del foro administrativo. Es importante enfatizar que, al desempeñar nuestra función revisora, estamos obligados a considerar la especialización, experiencia y las cuestiones propias de la discreción o pericia de las agencias administrativa. En vista de lo anterior, consideramos que la agencia recurrida no actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron, la totalidad de la evidencia que obra en el récord nos obliga a confirmar el dictamen recurrido.

#### **IV.**

Por los fundamentos antes expuestos, los que hacemos formar parte de este dictamen, se confirma la “Resolución” recurrida, emitida por el Departamento de Salud.

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