

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

ADMINISTRACIÓN DE
SEGUROS DE SALUD
DE PUERTO RICO

Recurrida

v.

CONSTELLATION
HEALTH, LLC

Recurrente

KLRA201500493

REVISIÓN
procedente de la
Administración de
Servicios de Salud

Caso Núm.
15 ML-01-503

Sobre:
Imposición de
Sanción Programa
Medicare Platino

Panel integrado por su presidente el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de octubre de 2015.

Constellation Health, LLC. [en adelante, la recurrente o Constellation] comparece ante nos mediante recurso de revisión judicial para solicitar la revocación de una Resolución emitida por la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico [en adelante, la recurrida o ASES] el 15 de abril de 2015. Mediante dicho dictamen la ASES declaró No Ha Lugar la solicitud de reconsideración presentada por la recurrente y confirmó la imposición de una multa administrativa a dicha parte por incumplir el contrato entre las partes. Esto, tras haber permitido la venta y mercadeo del producto Medicare Platino en un perímetro en el cual tales actividades estaban prohibidas.

I.

El 17 de octubre de 2014, la ASES le remitió a Constellation una notificación sobre intención de imponer sanciones intermedias. Esto, debido a que la recurrente no cumplió ciertas órdenes de cese y desista relacionadas a la

presencia de representantes de Constellation en las inmediaciones de Medicaid con materiales de mercadeo dirigidos a beneficiarios de Medicare Platino. Lo anterior, en violación al contrato suscrito entre la ASES y Constellation de 10 de julio de 2013, que disponía como actividad prohibida el que una Organización Medicare Advantage [en adelante, MAO] llevara a cabo actividades de mercadeo dentro del radio de una milla de las oficinas de Medicaid.

El 5 de noviembre de 2014, Constellation acusó recibo de la comunicación de la ASES y alegó su improcedencia, toda vez que tomó acciones para corregir las situaciones señaladas y evitar que se repitieran. Sin embargo, apuntó que la recurrida falló al no notificarle formalmente de los incidentes y sobre las órdenes de cese y desista. Así las cosas, solicitó que se reconsiderara la decisión de imponer sanciones económicas.

Mediante comunicación de 1 de diciembre de 2014, la ASES confirmó la procedencia de las sanciones impuestas a Constellation. En particular dispuso que:

[a]fter careful evaluation of your response and upon analysis of our investigation we, sustain our imposition of intermediate sanctions detailed in our notice of intent to impose intermediate sanctions to Constellation Health, LLC [...] dated October 17, 2014[.] Therefore, pursuant to section 21, Intermediate Sanctions of Contract Number 2013-00125 [...] entered between ASES and Constellation, ASES imposes intermediate sanctions amounting to seventy five thousand dollars (\$75,000.00) for performing marketing activities within a ratio of one (1) mile from the Medicaid Office.

El 22 de diciembre de 2014, Constellation solicitó reconsideración. La recurrente esbozó las acciones remediativas y/o correctivas realizadas para evitar futuros incidentes y reiteró la improcedencia de las sanciones. Además, adujo que la ASES violó su debido proceso de ley al notificarle a personas que no

contaba con capacidad para recibir apercibimientos y notificaciones a su nombre sobre las prácticas prohibidas.

El 16 de marzo de 2015, la ASES presentó escrito en oposición y expuso que Constellation era responsable por el cumplimiento del contrato entre las partes y que de este no surgía que la conducta objeto de sanción tuviera que ser objeto de un plan de acción correctiva.

Posteriormente, las partes presentaron solicitudes de resolución sumaria y sus respectivas oposiciones. Sin embargo, mediante moción de 8 de abril de 2015, Constellation arguyó que no procedía la solución sumaria del caso debido a que existían controversias de derecho que, a su vez, creaban controversias sobre hechos materiales y esenciales. Incongruentemente, en la súplica solicitó la desestimación de la querrela, que se dejara sin efecto la multa en su contra y la resolución sumaria del pleito a su favor.

El 14 de abril de 2015, un Oficial Examinador de la ASES evaluó los alegatos de las partes y resolvió de forma sumaria. Mediante Resolución en Reconsideración, declaró No Ha Lugar la solicitud de reconsideración presentada por Constellation. El 15 de abril de 2015, el Director Ejecutivo de la ASES emitió Notificación de Resolución Final en Reconsideración adoptando la determinación del Oficial Examinador.

Inconforme con tal proceder, Constellation comparece ante nos en recurso de revisión judicial alegando la comisión de los siguientes errores:

Erró el Foro Administrativo, la Administración de Seguros de Puerto Rico ("ASES"), y actuó de forma ilegal, arbitraria y caprichosa, y contrario a derecho al resolver sumariamente la imposición de sanciones, sin entrar a interpretar las disposiciones contractuales y reglamentarias que se le presentaron al [O]ficial [E]xaminador independiente, y que para

efectos del record (sic), fueron la razón por la cual este estaría resolviendo sumariamente, por tratarse de aspectos de estricto derecho, mientras habían controversias de hechos ante su consideración, sin darle oportunidad a la parte Querellada Recurrente, Constellation Health, LLC., de pasar y presentar prueba sobre las alegaciones y controversias de hechos, en la vista administrativa que estaba señalada y calendarizada.

Erró además, la Administración de Seguros de Puerto Rico ("ASES"), y actuó de forma ilegal, arbitraria y caprichosa, y contrario a derecho al resolver sumariamente la imposición de sanciones, sin resolver la misma de acuerdo, y obviando las disposiciones del Reglamento para la Imposición de Multas y Sanciones Económicas y para establecer el procedimiento para la resolución y adjudicación de querellas relacionadas, según aprobado el pasado 22 de enero de 2014, el cual establece los mecanismos bajo los cuales [la] ASES impondrá multas y sanciones a las Organizaciones de Servicios de Salud que contratan con la agencia.

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

II.

A. ASES

Mediante la aprobación de la Ley Núm. 72 de 17 de septiembre de 1993, conocida como la Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico, 24 L.P.R.A. sec. 7001, *et seq.*, se adoptó la Reforma de Salud. El propósito de dicha reforma fue ofrecer justicia a la población médico-indigente y permitirle acceso a un seguro médico de calidad y libre de costo, financiado por el Gobierno. Mun. de Añasco v. ASES et al., 188 D.P.R. 307, 317 (2013). De igual forma, la citada ley creó la ASES como una corporación pública con plena autonomía fiscal, a la cual se le encomendó:

gestionar, implantar, administrar y negociar, mediante contratos con aseguradores, un sistema de seguros de salud que eventualmente brindara a todos los residentes de la Isla acceso a cuidados médico-hospitalarios de calidad, independientemente de la condición económica y capacidad de pago de quien los requiriera. *Ibíd.*

Así las cosas, **la ASES está facultada para “aprobar, enmendar y derogar reglamentos para regir sus asuntos y actividades [...] y para prescribir las reglas y normas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y deberes, conforme lo establecido en la [Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme]”.** (Énfasis suplido). 24 L.P.R.A. sec. 7004. Por todo lo cual, promulgó el Reglamento Núm. 8446 de 3 de febrero de 2014, denominado como el Reglamento para la Imposición de Multas y Sanciones y para la Resolución y Adjudicación de Querellas.

La citada reglamentación

tiene el propósito de reiterar el procedimiento establecido y aceptado contractualmente por las aseguradoras y organizaciones de servicios de salud en sus contratos con la Administración y de establecer normas para el trámite de la imposición de multas y sanciones económicas a todas las organizaciones, proveedores y otros por violación de contrato o violación a las leyes y reglamentos aplicables administrados por la ASES. (Énfasis suplido). Artículo 4, Reglamento Núm. 8446, *supra*.

Lo anterior, debido a que la ASES tiene poder para establecer “en todo contrato con las aseguradoras lo relativo al cumplimiento de estas con sus obligaciones contractuales, la imposición del pago de daños líquidos, sanciones y penalidades económicas”. *Ibíd.* Asimismo, tiene poder para imponer multas administrativas e investigar a cualquier aseguradora por violaciones a la Ley Núm. 72, *supra*, otras disposiciones legales o reglamentos promulgados por la agencia. Artículos 4 y 6, Reglamento Núm. 8446, *supra*.

Luego de realizar una investigación o tomar conocimiento, la ASES podrá remitir una notificación de intención de imponer el pago de una penalidad económica o multa. Artículo 7,

Reglamento Núm. 8446, *supra*. Sin embargo, **de demostrarse un incumplimiento por parte de los aseguradores con sus obligaciones, la ASES, a su discreción, podrá imponer la sanción, sin necesidad de notificar previamente una intención de imposición de multa, si entiende que la falta no puede ser corregida mediante un plan de acción correctiva.** (Énfasis suplido). *Ibíd.*

A la hora de imponer sanciones, la ASES deberá considerar los siguientes criterios:

- a) la naturaleza de la violación o incumplimiento contractual;
- b) el número de violaciones o incumplimientos encontrados;
- c) cantidad de personas afectadas, entendiéndose que cada persona afectada podrá ser considerada como una violación o incumplimiento por separado;
- d) violaciones o incumplimientos anteriores y si los mismos fueron corregidos dentro del término concedido;
- e) tipo de servicio que se está prestando;
- f) peligrosidad o daño que la violación o incumplimiento presenta o pudiera presentar a la vida, salud, integridad o privacidad de los beneficiarios;
- g) daño que la violación o incumplimiento presenta o pudiera presentar para los proveedores del plan de salud del gobierno;
- h) impacto que la violación o incumplimiento tenga o pudiera tener sobre la estabilidad del sistema de prestación de servicios de salud; y
- i) cualquier otra circunstancia, atenuante o agravante, que pueda razonablemente tomarse en consideración. Artículo 9, Reglamento Núm. 8446, *supra*.

Por otro lado, **la entidad a quien se le haya notificado la imposición de una multa podrá solicitar la celebración de una vista administrativa.** (Énfasis suplido). Artículo 14, Reglamento Núm. 8446, *supra*. La vista será presidida por un Oficial Examinador, quien luego de evaluar la prueba desfilada,

someterá un informe al Director Ejecutivo de la ASES con determinaciones de hecho, conclusiones de derecho y una recomendación sobre el caso. Artículo 15, Reglamento Núm. 8446, *supra*. Por su parte, el Director Ejecutivo de la ASES emitirá una Resolución y Orden Final con la determinación administrativa, luego de adoptar, rechazar, total o parcialmente, el informe del Oficial Examinador. *Ibíd.*

Por último, el Artículo 19 del Reglamento Núm. 8446, *supra*, dispone en cuanto a su interpretación que:

[e]ste Reglamento será interpretado a la luz de la Ley [Núm.] 72, de la [Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme], de los términos y condiciones de los contratos entre la Administración y los aseguradores, organizaciones de servicios de salud, proveedores de servicios, administradores de beneficios de farmacia o los contratos de cualquier organización intermediaria contratada por aseguradoras y a la luz de las demás leyes y reglamentos que administre la ASES. De existir alguna discrepancia entre las disposiciones de este Reglamento, la de los términos y condiciones del contrato entre dichas partes, y las leyes y reglamentos administrados por la Administración, prevalecerán estas disposiciones reglamentarias, excepto en aquellos casos en que otras leyes y reglamentos especiales ocupen el campo. (Énfasis suplido; subrayado nuestro).

B. Disposición sumaria

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2101, *et seq.* [en adelante LPAU], “estableció un cuerpo de reglas mínimas que provee uniformidad al procedimiento decisonal de las agencias públicas en nuestra jurisdicción [...] con el propósito de alentar la solución informal de las controversias administrativas”. Torres Santiago v. Depto. Justicia, 181 D.P.R. 969, 991 (2011). La mencionada disposición legal, además, “permite y faculta a las entidades administrativas a disponer de

los asuntos ante su consideración mediante resolución sumaria”, salvo la ley orgánica de la agencia disponga lo contrario. OCS v. Universal, 187 D.P.R. 164, 177 (2012); Torres Santiago v. Depto. Justicia, *supra*, pág. 991. En particular, la sección 3.7 de la LPAU dispone que:

(b) Si la agencia determina a solicitud de alguna de las partes y luego de analizar los documentos que acompañan la solicitud de orden o resolución sumaria y los documentos incluidos con la moción en oposición, así como aquéllos que obren en el expediente de la agencia, que no es necesario celebrar una vista adjudicativa, podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias, ya sean de carácter final, o parcial resolviendo cualquier controversia entre las partes, que sea separable de las controversias, excepto en aquellos casos donde la ley orgánica de la agencia disponga lo contrario.

La agencia no podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias en los casos en que:

- (1) Existen hechos materiales o esenciales controvertidos;**
- (2) hay alegaciones afirmativas en la querella que no han sido refutadas;**
- (3) surge de los propios documentos que se acompañan con la petición una controversia real sobre algún hecho material y esencial, o**
- (4) como cuestión de derechos no procede.** (Énfasis suplido; subrayado nuestro). 3 L.P.R.A. sec. 2157.

Mediante la resolución sumaria se agiliza “el proceso adjudicativo en casos en que no estén presentes los hechos materiales en controversia”. OCS v. Universal, *supra*, pág. 177. De manera, que “[n]ada impide que una agencia pueda adjudicar sin celebrar una vista evidenciaria cuando no exista controversia sobre los hechos y, además, toda la evidencia documental que surge del expediente señale claramente la corrección de la determinación de la agencia”. (Énfasis suplido). *Íd.*, pág. 178. Lo anterior evita la celebración de una vista evidenciaria que no aporta

ningún elemento meritorio al proceso analítico. (Énfasis suplido). *Ibíd.*

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha recalcado que “la naturaleza informal o sumaria de un proceso adjudicativo no puede ser un obstáculo para que se le garanticen a las partes afectadas el mínimo irreductible de garantías procesales reconocidas como justas y equitativas”. Torres Santiago v. Depto. Justicia, *supra*, pág. 993. En ese sentido, es menester que se le conceda a la parte afectada:

una notificación adecuada, la oportunidad de confrontarse con la prueba de la otra parte, la de presentar la suya propia, la de reconsiderar la determinación administrativa y la de revisar judicialmente dicha determinación. *Íd.*, pág. 994.

C. Revisión de determinaciones administrativas

En nuestro ordenamiento es norma reiterada que “[e]n el ejercicio de la revisión judicial de decisiones administrativas los tribunales deben concederle deferencia a las resoluciones emitidas por las agencias administrativas”. Mun. de San Juan v. CRIM, 178 D.P.R. 163, 175 (2010). Es decir, las decisiones de las agencias gozan de una presunción de corrección. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., 173 D.P.R. 934, 960 (2008). La deferencia se fundamenta en que las agencias “cuentan con el conocimiento experto y con la experiencia especializada de los asuntos que les son encomendados”. Otero v. Toyota, 163 D.P.R. 716, 727 (2005). Así pues, al evaluar recursos de revisión administrativa, la facultad revisora de los tribunales es limitada. Mun. de San Juan v. CRIM, *supra*, pág. 175.

Sobre el alcance de la revisión judicial, la LPAU dispone que:

[e]l 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. 3 L.P.R.A. sec. 2175.

En cuanto a las determinaciones de hecho que realiza una agencia, el Tribunal Supremo ha resuelto que los tribunales revisores tienen que sostenerlas si se encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad. Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409, 432 (2003). Por evidencia sustancial se entiende "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Ibíd.* Por lo tanto, **la parte afectada deberá reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial.** (Énfasis suplido). Otero v. Toyota, *supra*, pág. 728. En fin, el tribunal debe limitar su intervención a evaluar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. *Ibíd.*

Respecto a las conclusiones de derecho, la LPAU señala que éstas pueden ser revisadas en todos sus aspectos. *Id.*, pág. 729. Lo anterior "no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia". *Ibíd.* De modo, que cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, éste debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la

apreciación de la prueba. *Id.*, pág. 729. En otras palabras, “[e]l tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio solo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa”. *Ibíd.*

Sin embargo, la deferencia que le deben conceder los tribunales a las decisiones administrativas cede cuando la agencia actuó de forma ilegal, arbitraria o caprichosamente, de forma tal que su decisión constituya un abuso de discreción. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., *supra*, pág. 954; Mun. de San Juan v. CRIM, *supra*, pág. 175.

III.

A la luz de la normativa antes expuesta, procedemos a evaluar en conjunto los señalamientos de error planteados en el recurso de revisión judicial.

En el primer error señalado, Constellation adujo que la ASES actuó de forma ilegal, arbitraria y caprichosa al disponer sumariamente sobre la procedencia de las multas administrativas, sin considerar ni interpretar las disposiciones contractuales y reglamentarias presentadas ante el Oficial Examinador. Específicamente, alegó que las actividades realizadas por los representantes de Constellation, conforme los términos del contrato entre las partes, no eran de mercadeo sino de promoción. Además, señaló que la agencia recurrida erró al no celebrar la vista administrativa pautada y no permitirle presentar prueba sobre los hechos en controversia.

En el segundo error, Constellation afirmó que el contrato con la ASES disponía para la imposición de sanciones a discreción de la agencia, pero indicó que esta incidió al no resolver conforme el Reglamento Núm. 8446, *supra*. En particular, sostuvo que la ASES no le notificó adecuadamente

sobre la imposición de las sanciones ni le permitió someter un plan de acción correctiva, de manera que no cumplió con la citada disposición reglamentaria. Por todo lo cual, solicitó la revocación de la determinación administrativa, que se desestimara la querrela en su contra y que se dejaran sin efecto las sanciones económicas impuestas.

La ASES, por su parte, planteó que las actuaciones realizadas por los representantes de la recurrente constituyeron actividades de mercadeo proscritas a las Organizaciones Medicare Advantage (MAO), como Constellation, y que dicha parte así lo admitió. En cuanto a la disposición sumaria del caso, la agencia recurrida manifestó que el Oficial Examinador actuó correctamente al así resolver, toda vez que no existía controversia sobre el hecho de que Constellation incurrió en una actividad prohibida. Así pues, afirmó que la agencia resolvió correctamente y de conformidad con la LPAU, lo que hacía innecesaria la celebración de una vista administrativa. Con relación al procedimiento seguido para la imposición de multas, la ASES señaló que no tenía que concederle oportunidad a Constellation de presentar un plan de medidas correctivas, ya que el contrato entre las partes no proveía para ello. Específicamente, manifestó que le correspondía a Constellation conocer sus obligaciones contractuales, de modo que era responsable por los actos constitutivos de mercadeo realizados por sus empleados.

De acuerdo al derecho aplicable, la parte recurrente tenía el peso de rebatir la presunción de corrección que gozan las determinaciones de las agencias administrativas.

Luego de evaluar la Resolución en Reconsideración emitida por la ASES y los documentos que obran en el expediente,

concluimos que la determinación de la agencia fue una basada en la discreción conferida a esta, además, no surge que esta sea irrazonable. Adelantamos que no se cometieron los errores señalados. Veamos.

De la Resolución del Oficial Examinador, acogida por el Director Ejecutivo de la ASES, surgen las siguientes determinaciones de hechos:

- 1) ASES impuso una multa basad[a] en que los días 13, 19 y 21 de agosto de 2014, Constellation realizó venta y mercadeo del producto Medicare Platino dentro del perímetro de una milla de la Oficina de Medicaid de Río Piedras, Puerto Rico[,] en contravención con lo dispuesto en Anejo C (5) (14) del Contrato.**
- 2) ASES notificó su intención de multa por esta actividad, evaluó la posición de Constellation en su carta de 5 de noviembre de 2014, e impuso multa de \$25,000 por cada evento, apercibiendo a la reconsideración de su determinación, y acogiendo la misma el 9 de enero de 2015.**
- 3) Las partes intercambiaron toda su evidencia, y radicaron sus posiciones, dando por sometido el caso el 8 de abril de 2015 por vía de resolución sumaria.**
- 4) Constellation aceptó que realizó la venta y mercadeo del producto Medicare Platino dentro de las inmediaciones del perímetro de una milla de [la] Oficina Regional de Medicaid de Río Piedras, Puerto Rico[,] los días 13, 19 y 21 de agosto de 2014, y que conocía que esta conducta era prohibida contractualmente. (Énfasis suplido).**

En consecuencia concluyó que:

- 3) [a]gotado el procedimiento administrativo, habiéndose establecido que Constellation realizó la venta y mercadeo del producto Medicare Platino los días 13, 19 y 21 de agosto de 2014, con conocimiento y en contravención con lo dispuesto en el Anejo C (5) (14) del Contrato, y no habiéndose traído en reconsideración evidencia que derrote la violación configurada y admitida por Constellation, procede declarar HA LUGAR la**

solicitud de resolución sumaria de la ASES de 16 de marzo de 2015.

No es menester emitir ulteriores determinaciones de hechos. En derecho, se confirma la imposición de multa de 1 de diciembre de 2014[,] según notificada por el Director Ejecutivo de la ASES, Ricardo A. Rivera Cardona[,] a Constellation Health, LLC., y se declara NO HA LUGAR la Solicitud de Reconsideración de Constellation de 22 de diciembre de 2014. (Énfasis suplido).

De ahí que, el Director Ejecutivo de la ASES acogiera el informe del Oficial Examinador y declarara No Ha Lugar la solicitud de reconsideración presentada por Constellation.

Según reseñado previamente, para que se disponga sumariamente sobre parte o la totalidad de una reclamación, el foro recurrido debe tener ante su consideración todos los hechos necesarios y pertinentes para resolver el asunto. Por lo tanto, de existir alguna controversia real y sustancial sobre los hechos materiales del caso, no procede la disposición sumaria de la reclamación.

La ASES y Constellation otorgaron un contrato para que la última ofreciera servicios de cuidado coordinado a la población dual bajo el producto Medicare Platino. Como parte del contrato, se estableció que Constellation acataría las directrices operacionales dispuestas por la ASES. Respecto a las normas que imparte la ASES, esta emitió el *2014 Medicare Platino General Information* de 7 de mayo de 2013, mediante el cual la Oficina de Cumplimiento de la ASES puede investigar y realizar informes con recomendaciones, hallazgos y determinaciones. De dichas normas generales surge que la ASES no permitirá que ninguna MAO realice actividades de mercadeo en un radio de una milla de las oficinas de Medicaid.¹

¹ Las normas generales disponen que: "ASES will not allow any MAO to perform marketing activities within a ratio of one (1) mile of Medicaid Office".

Así pues, con el propósito de hacer cumplir dichas normas, la ASES tiene facultad para:

establish sanctions or civil monetary penalties to any MAO that does not comply with the norms above or CMS's rules and regulations. The sanctions or monetary penalty for non-compliance will be \$25,000 for each event of non-compliance. Additional sanctions or civil monetary penalties may be incorporated in the contract to be executed between ASES and the MAO for the latter's non-compliance with any of the terms and conditions of the contract.

The parties cannot change the conditions imposed by ASES in this ruling. Any doubts or questions regarding the implementation of this ruling will be the sole responsibility of ASES to interpret them. **Every MAO is responsible to inform this ruling to beneficiaries and providers and to comply with ASES wrap-around and norms and CMS regulations.** (Énfasis suplido; subrayado nuestro).

De igual forma, de la sección 21 del contrato suscrito entre la ASES y Constellation de 10 de julio de 2013, surge que la primera puede imponer sanciones intermedias a la última por incumplimiento de contrato. En particular, señala que las sanciones pueden fluctuar entre los \$500 a \$100,000 por cada violación, incidente u ocurrencia. A esos efectos, el inciso (x) de la sección 21 del contrato detalla que el incumplimiento con las órdenes, directrices, determinaciones o notificaciones de cese y desista por parte de la ASES o CMS están sujetas a la imposición de sanciones intermedias.²

De acuerdo a la sección 34 del contrato, las siguientes instancias constituyen actividades de mercadeo y están prohibidas:

a) Cold Call Marketing means any unsolicited personal contact by the Contractor with a potential

² a) **Violations Subject to Sanction** – Intermediate sanctions that may be imposed when an (sic) MAO acts or fails to act as follow:

x. Non-compliance with ASES's or CMS's orders, directives, determinations or notices of cease and desist.

enrollee for the purpose of marketing as defined in this paragraph.

b) Marketing means any communication, from MAO to a Medical recipient who is not enrolled in that entity, that can reasonably be interpreted as intended to influence the recipient to enroll in that particular entity product.

c) Marketing Material means materials that [are] produced in any medium, by or on behalf of entity [that] can reasonably be interpreted as intended to market to potential enrollees. (Énfasis suplido).

Del informe sobre incidente, surge que la recurrente incurrió en una práctica no aceptada por la ASES y CMS, que constituía un incumplimiento contractual y reglamentario.³ En particular, este determinó que:

[e]l MAO actuó en contra de uno de los requisitos contractuales establecidos por ASES, al incumplir con las Normas Medicare Platino 2014, del (sic) 7 de mayo de 2013. Del mismo modo, el incidente es una violación a las Guías de Mercadeo emitidas por Medicare para el año 2014. Evidentemente, Constellation Health no cumplió con los requisitos contractuales de ASES ni de CMS.

De ahí que, recomendó que la ASES le impusiera a la recurrente una sanción monetaria y refirió el asunto a CMS para su evaluación.

Del mismo modo, Constellation expuso en su solicitud de reconsideración que:

los Representantes de Constellation se encontraban mercadeando los productos de Constellation en la entrada del edificio de la oficina de Medicaid ubicada en Río Piedras, Puerto Rico, y que los

³ Del informe de incidente surge que: (1) el 6 de agosto de 2014, representantes de Constellation estaban mercadeando el producto en el vestíbulo del edificio de la oficina local de Medicaid en Río Piedras y en la acera de enfrente; (2) el 13 de agosto de 2014, una empleada de Constellation repartió materiales de venta y mercadeo del producto frente a la oficina local de Medicaid en Río Piedras; (3) el 14 de agosto de 2014, se le informó a la ASES sobre un representante de ventas de Constellation mercadeando su producto en la entrada del vestíbulo del edificio de Medicaid en Río Piedras; (4) el 19 de agosto de 2014, representantes de Constellation repartían material en un establecimiento contiguo a la oficina de Medicaid en Río Piedras; allí regalaban un bulto a cada persona que se registraba, y (5) el 21 de agosto de 2014, personal de la Oficina Local de Medicaid en Río Piedras intervino con representantes de Constellation repartiendo material de dicha aseguradora.

Representantes de Ventas rehusaron moverse del lugar.

Asimismo, admitió que:

[e]s un hecho innegable que personal de ventas y mercadeo se encontraba realizando actividades de ventas y mercadeo en las inmediaciones de la Oficina Regional de Medicaid de Río Piedras. Además, que el contrato entre Constellation y ASES establece una prohibición sobre esta actividad.

No cabe duda de que la ASES intervino con personal de Constellation en actividades de mercadeo dentro del radio de una milla de las oficinas de Medicaid y que dicha parte incumplió las órdenes de cese y desista impartidas por la agencia. De ahí, que la ASES le envió a Constellation una notificación de intención de multa por \$75,000.00, la cual confirmó posteriormente.

Puesto que la ASES tuvo ante su consideración todos los hechos esenciales y materiales necesarios para disponer de la solicitud de reconsideración presentada por Constellation en cuanto a las multas administrativas impuestas, concluimos que no erró dicha agencia al disponer sumariamente del caso.

Tal y como señaló la ASES, en el presente caso no existía controversia en cuanto a que personal de Constellation realizó actividades de venta y mercadeo en las inmediaciones y cercanías de las oficinas de Medicaid, en contravención a las disposiciones contractuales y reglamentarias que debía cumplir. Conforme resolvió la ASES, dicha parte no acompañó declaración jurada o documento alguno para derrotar su admisión original y, por ende, avalar la pretensión de que dichos representantes no eran vendedores, sino que promotores que distribuían material informativo.

Ante la admisión de Constellation de que sus empleados realizaban actividades de venta y mercadeo en las inmediaciones de las oficinas de Medicaid y que existe una prohibición

contractual sobre tal actividad, no había controversia de hechos, y la agencia podía disponer sumariamente de la controversia. En ese sentido, quedaba a la discreción de la ASES determinar si era necesaria la celebración de una vista o dictar resolución sumaria.

La determinación del Oficial Examinador se basó en la interpretación de las disposiciones contractuales y reglamentarias aplicables. La reglamentación en cuestión es estricta, esta no permite contactos no solicitados de parte de promotores con potenciales afiliados. Solo vendedores licenciados pueden dar detalles sobre la aseguradora y sus pólizas para persuadir al público que se afilie. De manera, que la ASES no tenía que notificarle a Constellation que había representantes suyos violando las normas y el contrato; era Constellation quien tenía la obligación contractual y legal de velar por su cumplimiento. Además, no es creíble que Constellation no tuviera conocimiento de las actuaciones de sus empleados y representantes.

En consecuencia, es improcedente la alegación de Constellation en cuanto a que no pudo presentar prueba sobre sus alegaciones en la vista pautada por el Oficial Examinador. Por último, aclaramos que es inmeritoria la contención de la recurrente sobre la improcedencia de la solución sumaria del caso debido a que existían controversias sobre hechos, cuando esta ya había solicitado propiamente la disposición sumaria del pleito. En conclusión, la agencia cumplió con las garantías procesales reconocidas en nuestro ordenamiento.

Por otro lado, Constellation alegó que la ASES no le notificó adecuadamente sobre la imposición de las multas administrativas. Adujo que los empleados intervenidos no tenían

capacidad de recibir notificaciones ni apercibimientos a su nombre. De ahí que, señaló que la ASES debió aceptar su plan de acción correctiva, en lugar de multarla.

El contrato entre Constellation y la ASES establece el debido proceso para la imposición de sanciones, este establece que:

ASES must give the Contractor timely written notice of its intention to impose intermediate sanctions, the basis and nature of the sanction and any other due process protection it chooses to provide.

21.2 Due Process Notice of Sanction and Pre-Termination Hearing – Before imposing any intermediate sanctions, the State must give the entity timely written notice that explains:

- a) The basis and nature of the sanction.
- b) Any other due process protections that the State elects to provide.

El contrato entre las partes no requería que la ASES le concediera a Constellation la oportunidad de establecer e implementar un plan de acción correctiva antes de la imposición de las multas administrativas. El hecho de que la agencia recurrida le haya notificado a Constellation sobre la intención de multar no implicaba que la ASES le tuviera que otorgar tal concesión. Permitir que la aseguradora corrija su falta mediante un plan de acción correctiva no es un requisito que la ASES tenga que cumplir antes de multar, ya que del Reglamento Núm. 8446, *supra*, se desprende que tal oportunidad es discrecional de la agencia, cuando esta entiende que un plan de acción correctiva corregirá la situación. Lo anterior, es cónsono con la interpretación que señala el Artículo 19 del citado reglamento.

De un estudio de la Resolución emitida por la ASES se desprende que los errores señalados por Constellation no se cometieron, por lo que confirmamos la determinación del foro administrativo y la procedencia de las multas administrativas impuestas a dicha parte.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la Resolución en Reconsideración emitida la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico el 14 de abril de 2015.

Notifíquese.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones