

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Tribunal DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y FAJARDO
PANEL IV

COOPERATIVA DE
SEGUROS MÚLTIPLES
DE PUERTO RICO

Recurrida

v.

OFICINA DEL
COMISIONADO DE
SEGUROS DE
PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
HACIENDA Y EL ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Peticionaria

KLCE201602336

CERTIORARI
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala Superior de
San Juan

Civil Núm.:
SJ2016CV00227
(KAC201600825)

Sobre:
Sentencia
declaratoria.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Cintrón Cintrón, la Jueza Rivera Marchand¹ y el Juez Sánchez Ramos.

Jiménez Velázquez, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de diciembre de 2016.

El 14 de diciembre de 2016 la Procuradora General, en representación del Estado, la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico (OCS) y el Departamento de Hacienda (Peticionaria) presentó recurso de *Certiorari* en interés de que revocáramos la *Resolución* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan y notificada electrónicamente el 18 de noviembre de 2016. En la referida *Resolución*, el Tribunal declaró no ha lugar la solicitud de desestimación sumaria instada por la Peticionaria. Apéndice del *Certiorari*, págs. 466-467.

Seguidamente, y ante una solicitud de reconsideración de la Peticionaria, el foro primario dictó una *Orden* el 5 de diciembre de

¹ La Hon. Monsita Rivera Marchand no interviene.

2016, mediante la cual, paralizó una *Resolución* emitida por la OCS en el proceso administrativo paralelamente atendido, hasta tanto se resolviera el caso de epígrafe. *Íd.*, págs. 535-536.

Simultáneamente, ante nos, la Peticionaria solicitó mediante moción de auxilio de jurisdicción que se dejara sin efecto la *Orden* del Tribunal de Instancia que a su vez paralizaba la *Resolución* de la OCS.

Luego de ordenarle a la Cooperativa de Seguros Múltiples de Puerto Rico (Cooperativa) que se expresara tanto sobre la moción de auxilio de jurisdicción como sobre la petición de *Certiorari*, esta compareció en oposición a ambos petitorios.

Con el beneficio de los alegatos de ambas partes, y al tenor del marco fáctico-jurídico que a continuación esbozamos, resolvemos expedir el auto de *certiorari*, revocar la *Resolución* recurrida, y ordenar la desestimación del pleito de epígrafe.

Nos explicamos.

I

La génesis del presente recurso, se remonta a la Ley 40-2013, según enmendada, la cual impone a las aseguradoras una contribución especial (1%) sobre las primas devengadas a partir del 30 de junio de 2013.

Al tenor de la precitada legislación, y de una opinión del Departamento de Hacienda, el 9 de febrero de 2016, la OCS le comunicó mediante misiva a Cooperativa, que dentro de determinado plazo, debía pagar la contribución especial correspondiente a los años 2013-2014, respectivamente, \$820,504.00 y \$1,656,999.55.

A solicitud de Cooperativa, la OCS paralizó el plazo de cobro, y comenzaron conversaciones y reuniones entre las partes, todo lo cual, culminó en el trámite adjudicativo ante el foro administrativo de la OCS. No obstante, mediante escrito de 11 de agosto de 2016,

Cooperativa cuestionó la jurisdicción de la OCS para dirimir el procedimiento administrativo, pues carecía de un reglamento sobre procedimientos adjudicativos. Estima Cooperativa que el caso versa sobre una interpretación de derecho acerca de un asunto constitucional, lo cual no requiere la pericia del foro administrativo.

Pendiente el proceso administrativo ante la OCS, el 29 de agosto de 2016 Cooperativa presentó una demanda sobre sentencia declaratoria, en la que solicitó la intervención judicial, puesto que estimaba que la OCS carecía de jurisdicción para atender la controversia sobre la constitucionalidad de la aplicación de la Ley 40-2013.

En el ínterin, y en vista de que el Tribunal no paralizó el procedimiento administrativo en curso ante la OCS, el 15 de noviembre de 2016, la OCS emitió una *Resolución*, mediante la cual, confirmó la determinación consignada en su Carta de 9 de febrero de 2016, por lo que, a su vez, ordenó a la Cooperativa a remitir el pago correspondiente a la contribución especial del Art. 7.022 del Código de Seguros, correspondiente a los años 2013 y 2014. No consta que de esta determinación administrativa se recurriera al Tribunal de Apelaciones.

Entre otros trámites en el pleito judicial, el 26 de septiembre de 2016 la OCS solicitó que se dictara sentencia sumaria. Arguyó que el Tribunal no gozaba de jurisdicción para atender el caso, y en la alternativa, propuso que Cooperativa debió agotar los remedios administrativos. *Íd.*, págs. 106-364. En la misma fecha, el Departamento de Hacienda también solicitó que se dictara sentencia sumaria para que se desestimara el caso al amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, por carecer Cooperativa de una causa de acción válida. *Íd.*, págs. 365-381.

El 3 de octubre de 2016 Cooperativa se opuso a las mociones de la Peticionaria, y por el contrario, solicitó que se dictara sentencia sumaria a su favor, pues entiende que se trata de un asunto de derecho sobre la posible violación constitucional al aplicársele la Ley 40-2013. La Peticionaria se opuso, y Cooperativa replicó.

Así las cosas, el 18 de noviembre de 2016, el Tribunal dictó *Resolución* en la que denegó la desestimación sumaria. Mientras que el 5 de diciembre de 2016, ordenó la paralización de la *Resolución* de la OCS, hasta tanto resolviera las mociones sobre sentencia sumaria.

En desacuerdo con lo ordenado por el Tribunal, la OCS compareció ante nos y le imputó los siguientes dos errores al recurrido foro:

Erró el TPI al ordenar la paralización de los efectos de la *Resolución* Final emitida por la [OCS] hasta que se resuelvan los hechos en controversia.

Erró el TPI al no resolver las solicitudes de sentencia sumaria conforme al tenor literal de la Regla 36.4 de las Reglas de Procedimiento Civil, la cual le impone expresamente al tribunal sentenciador la obligación de emitir una determinación específica de los hechos esenciales sobre los cuales no hay controversia sustancial.

Según intimado, en su Solicitud de Auxilio de Jurisdicción, la OCS nos pidió que dejáramos sin efecto la orden de paralización que el Tribunal emitió sobre la *Resolución* de la OCS. De conformidad con nuestra orden para que se expresara, la Cooperativa compareció y se opuso tanto a la petición de auxilio, como a los méritos del recurso de *Certiorari*.

Ante nos la OCS alegó: que el proceso administrativo comenzado antes del presente pleito, no fue suspendido, y el Tribunal tenía conocimiento de ello; que la OCS es el foro con las facultades y poderes estatutarios para implementar el Código de Seguros, según enmendado por la Ley 40-2013; Cooperativa no

justificó adecuadamente por qué se debía preterir el cauce administrativo, pues no medió un agravio de patente intensidad a sus derechos constitucionales; y respecto a la determinación administrativa final de la OCS, sólo se podía recurrir al foro judicial por vía de la revisión judicial. En segundo plano, la OCS alega que falló el Tribunal al no disponer de las mociones dispositivas sumarias, al tenor de lo requerido por la Regla 36 de Procedimiento Civil.

Entretanto, Cooperativa arguye que de conformidad con el Código de Seguros, no es contribuyente, por lo cual, al estar excluida de la contribución especial que la OCS pretende cobrarle, no procedía exigirle que agotara remedios administrativos, sino que el asunto de interpretación de ley compete al foro judicial.

A continuación procedemos a exponer el Derecho aplicable.

II

A

Mediante la presentación de un recurso de *certiorari* se pretende la revisión de asuntos interlocutorios, que han sido dispuestos por el foro de instancia en el transcurso y manejo del caso. Distinto al recurso de apelación, el tribunal al que se recurre mediante *certiorari* tiene discreción para atender el asunto planteado, ya sea expidiendo el auto o denegándolo. Véase, *Rivera Figueroa v. Joe's European Shop*, 183 DPR 580, 596 (2011); *García v. Padró*, 165 DPR 324, 334 (2005). Así, pues, el *certiorari* es un recurso extraordinario cuya característica se asienta en “la discreción encomendada al tribunal revisor para autorizar su expedición y adjudicar sus méritos.” *IG Builders et al. v. BBVAPR*, 185 DPR 307, 338 (2012).

En ese mismo orden, la Regla 52.1 de Procedimiento Civil delimita los asuntos que este Tribunal puede revisar mediante el recurso de *certiorari*. A saber:

[...]

El recurso de *certiorari* para revisar resoluciones u órdenes interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia, solamente será expedido por el Tribunal de Apelaciones cuando se recurra de una resolución u orden bajo las Reglas 56 y 57 o de la denegatoria de una moción de carácter dispositivo. No obstante, y por excepción a lo dispuesto anteriormente, el Tribunal de Apelaciones podrá revisar órdenes o resoluciones interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia cuando se recurra de decisiones sobre la admisibilidad de testigos de hechos o peritos esenciales, asuntos relativos a privilegios evidenciaros, anotaciones de rebeldía, en casos de relaciones de familia, en casos que revistan interés público o en cualquier otra situación en la cual esperar a la apelación constituiría un fracaso irremediable de la justicia. Al denegar la expedición de un recurso de *certiorari* en estos casos, el Tribunal de Apelaciones no tiene que fundamentar su decisión.

Cualquier otra resolución u orden interlocutoria expedida por el Tribunal de Primera Instancia podrá ser revisada en el recurso de apelación que se interponga contra la sentencia sujeto a lo dispuesto en la Regla 50 sobre los errores no perjudiciales.

32 LPRA Ap. V R. 52.1. (Énfasis nuestro).

De otra parte, la discreción para entender en el recurso de *certiorari* no se ejerce en el vacío. La Regla 40 del Reglamento de este Tribunal establece los criterios que debemos considerar al momento de ejercer nuestra facultad discrecional; a decir:

A. Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.

B. Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.

C. Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.

D. Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.

E. Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.

F. Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido

del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.

G. Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia.

4 LPRA Ap. XXII-B R. 40.

Como se sabe, este Tribunal no habrá de intervenir con el ejercicio de la discreción en los asuntos interlocutorios ante la consideración del Tribunal de Primera Instancia, salvo en “un craso abuso de discreción o que el tribunal [haya actuado] con perjuicio y parcialidad, o que se [haya equivocado] en la interpretación o aplicación de cualquier norma procesal o de derecho sustantivo, y que nuestra intervención en esa etapa evitará un perjuicio sustancial.” *Lluch v. España Service*, 117 DPR 729, 745 (1986).

Ello impone a este Tribunal la obligación de ejercer prudentemente su juicio al intervenir con el discernimiento del foro de instancia, de forma que no se interrumpa injustificadamente el curso corriente de los casos ante ese foro. *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, 97 (2008). Aunque la Regla 52.1 de las de Procedimiento Civil confiere competencia a este foro apelativo para intervenir y acoger un *certiorari* sobre asuntos interlocutorios o dispositivos, ello está sujeto al ejercicio de nuestra discreción a los efectos de expedirlo o denegarlo.

B

Los tribunales de Puerto Rico son de jurisdicción general, por lo que pueden entender en cualquier asunto, salvo que se les haya privado de jurisdicción en cuanto a alguna materia particular. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, 179 DPR 391, 403 (2010). A su vez, la jurisdicción de las agencias administrativas se deriva y delimita por su ley habilitadora. La Asamblea Legislativa autoriza y delega a las agencias los poderes necesarios para que actúen conforme al propósito perseguido con

su creación. Siendo así, para determinar si una entidad pública está autorizada para considerar un asunto, es necesario acudir a su ley habilitadora. *González y Otros v. Adm. de Corrección*, 175 DPR 598, 606-607 (2009). Asimismo, en nuestro ordenamiento jurídico existen unas normas de autolimitación judicial, entre las cuales se encuentran las doctrinas de jurisdicción exclusiva, jurisdicción primaria y la de agotamiento de remedios administrativos. Estas doctrinas tienen el fin común de coordinar y armonizar la labor adjudicativa de los foros administrativos y judiciales. Además, cumplen el objetivo de mantener un balance adecuado y distribución de poder y tareas entre las agencias administrativas y el poder judicial. *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1057 (2013) y casos allí citados.

La doctrina jurisprudencial de la jurisdicción primaria procura establecer qué foro, si el judicial o el administrativo, posee la facultad inicial de adjudicar y entender atender una controversia. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3era Ed., Colombia, Ed. Forum, 2013, pág. 562. Así pues, la aplicación de esta doctrina presupone una jurisdicción concurrente entre el organismo administrativo y el foro judicial. *Báez Rodríguez et al. v. E.L.A.*, 179 DPR 231, 239 (2010); *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, 177 DPR 657, 676 (2009) y casos allí citados. Es decir, la doctrina de la verdadera jurisdicción primaria dilata o suspende la intervención judicial hasta tanto el asunto se dilucide en un foro administrativo, a pesar de que un tribunal tiene jurisdicción para adjudicarlo. No se trata de privar de jurisdicción al foro judicial, sino de atender una cuestión de prioridad de jurisdicción para promover la armonía entre los tribunales y las agencias administrativas. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 405. La doctrina de jurisdicción primaria es inaplicable cuando la naturaleza de la

causa de acción presentada contiene controversias de derecho que no exigen el ejercicio de discreción y peritaje de la agencia. *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219, 245 (2001). Para determinar si procede o no la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria concurrente, deben analizarse ciertos factores, entre ellos: la pericia de la agencia en el asunto presentado, la prontitud usual en el proceso de decisión, las técnicas de adjudicación más flexibles, y la complejidad técnica de la controversia, entre otros. *Ferrer Rodríguez v. Figueroa*, 109 DPR 398, 402 (1980); *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 407. Los tribunales deben realizar un análisis de todos los factores que apuntan hacia la conveniencia de la aplicación de esta doctrina, y considerar si es imprescindible y necesaria la intervención primordial de la agencia administrativa.

Al examinar la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria a determinada situación de hechos, es necesario considerar si el estatuto habilitador le confiere jurisdicción al organismo administrativo. De ser ello así, se trata de una jurisdicción estatutaria exclusiva, por lo que se hace innecesaria la consideración de la doctrina de jurisdicción primaria. D. Fernández Quiñones, supra, pág. 437; *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, supra, págs. 676-677. Para determinar la existencia de jurisdicción exclusiva, es necesario examinar la ley habilitadora de la agencia y otras disposiciones legales aplicables a la materia de la controversia. Si, por el contrario, no se desprende de la ley habilitadora la jurisdicción exclusiva del organismo administrativo, existe entonces concurrencia de jurisdicción entre los tribunales y la agencia, y pudiera aplicarse la doctrina de jurisdicción primaria. Cabe indicar que para privar a un tribunal de jurisdicción general de su autoridad para entender en algún asunto en particular, es necesario que así se haya dispuesto expresamente en algún

estatuto o que ello surja del mismo por implicación necesaria. La jurisdicción exclusiva no soslaya la revisión judicial de la cual puede ser objeto posteriormente la decisión del organismo. Véase, *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández*, 136 DPR 223 (1994); *Báez Rodríguez et al. v. E.L.A.*, supra, págs. 240-241.

Por último, valga diferenciar la doctrina de jurisdicción primaria y la de agotamiento de remedios administrativos, las cuales guardan una íntima relación y persiguen el fin de poner orden en la administración de la justicia y armonizar el funcionamiento de los tribunales y las agencias. La doctrina de agotamiento de remedios determina la etapa en la cual se puede recurrir a los tribunales, mientras que la de jurisdicción primaria determina qué organismo debe hacer la determinación inicial del asunto. Véase, D. Fernández Quiñones, supra, pág. 609, nota al calce 199. La doctrina de jurisdicción primaria no requiere que la parte promovente inicie un procedimiento administrativo previo a recurrir al foro judicial, pues supone que existe jurisdicción concurrente entre el foro judicial y la agencia administrativa para atender un asunto.

[...]

La jurisdicción administrativa puede obviarse en aquellos casos donde el reclamo descansa en violaciones de derechos constitucionales. Para que tenga eficacia el reclamo tiene que efectuarse con antelación a que se inicie el trámite procesal administrativo. El mero hecho de invocar violaciones a derechos constitucionales no tiene el efecto de negar la competencia y jurisdicción primaria de la agencia administrativa. [Véase, *First Fed. Savs. v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426 (1983).] Aquí se conjugan la doctrina de la jurisdicción primaria con la del agotamiento de los remedios. Es imperativo que se siga el cauce administrativo. Sólo un agravio que se demuestre su gravedad y patente intensidad puede tener la consecuencia de evitar el trámite a través del proceso o cauce administrativo.

[...]

D. Fernández Quiñones, supra, pág. 623.

Nótese que para prosperar un reclamo de preterición del cauce administrativo por violación a derechos constitucionales, la parte que alega tal infracción tiene que establecer que se trata de un agravio de patente intensidad. Meras alegaciones no bastan. *Procuradora del Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 36-37 (2004); *Mercado Vega v. UPR*, 128 DPR 273, 283 (1991).

III

El presente recurso nos invita a resolver si incidió el Tribunal al asumir jurisdicción sobre la demanda de sentencia declaratoria instada por la Cooperativa. Colegimos en la afirmativa.

Luego de la Cooperativa iniciar el curso de su causa ante la OCS, y pendiente de adjudicación ese procedimiento administrativo, incluso mociones dispositivas sumarias, esta acudió al Tribunal para que simultáneamente atendiera sus reclamos. Curiosamente Cooperativa no solicitó la paralización del trámite administrativo, por lo que el caso continuó hasta que en noviembre de 2016 la OCS emitió su *Resolución* final.

Cabe destacar que más allá de su alegación de que la OCS no podía cobrarle la contribución especial en discusión –que es más bien un reclamo sobre posible daño económico– la Cooperativa no logró evidenciar una violación de patente intensidad a sus derechos constitucionales. Consecuentemente, Cooperativa no justificó preterir el cauce administrativo, pues no evidenció un daño de patente intensidad a sus derechos fundamentales. Por todo lo cual, el foro judicial apelado carecía de jurisdicción y no procedía que el Tribunal atendiera la acción de epígrafe, ni mucho menos que ordenara la paralización de la *Resolución* de la OCS.

Por el resultado al que aquí arribamos, resulta innecesario adentrarnos en la discusión del segundo señalamiento de error, sobre la procedencia de sentencia sumaria.

IV

Al amparo de los precedentes fundamentos de Derecho, expedimos el auto de *certiorari*, revocamos la *Resolución* recurrida, emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan, y ordenamos la desestimación del pleito de epígrafe.

Notifíquese de inmediato a todas las partes, y al Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan, por correo electrónico, y luego, por la vía ordinaria.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones