

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE GUAYAMA, FAJARDO Y HUMACAO

ASOCIACIÓN DE  
LABORATORIOS CLÍNICOS,  
INC., POR SÍ Y EN  
REPRESENTACIÓN DE SUS  
MIEMBROS Y ASOCIADOS

Demandantes-Apelados

Vs.

OFICINA DEL COMISIONADO  
DE SEGUROS DE PUERTO  
RICO

Demandada-Apelante

KLAN201700382

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

Caso Núm.:  
SJ2016CV00260

Sobre:  
*Mandamus*

Panel integrado por su presidenta, la Juez Coll Martí,  
la Juez Lebrón Nieves y la Juez Méndez Miró

Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2017.

La Oficina del Comisionado de Seguros (OCS) solicita que este Tribunal revise una *Sentencia* que dictó el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan (TPI), el 30 de noviembre de 2016<sup>1</sup>. En esta, el TPI ordenó a la OCS notificar la determinación de la reclamación PR-16-02-0002, según requiere la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU). Se confirma al TPI.

**I. Tracto Procesal**

El 31 de agosto de 2015, la Asociación de Laboratorios Clínicos, Inc. (Asociación) presentó ante la OCS una comunicación, en la cual identificó el siguiente asunto: *Reclamación sobre cambios unilaterales a políticas de pago; Solicitud de reembolso. Violación*

---

<sup>1</sup> El TPI la notificó el 1 de diciembre de 2016.

a *ley de Pago Puntual. Asociación de Laboratorios Clínicos y sus Miembros v. Triple-S, Salud, Inc.* (Triple S).

Solicitó que Triple S: 1) dejara sin efecto los cambios unilaterales a las políticas de pago implementadas en el Manual de Laboratorio Clínico Participante (Manual 2015<sup>2</sup>); y 2) reembolsara el dinero que pagó la Asociación por tal implementación. Indicó que Triple S había efectuado tales cambios sin notificación previa y en violación al Capítulo 6 de la Ley Núm. 104-2002, conocida como la Ley para el Pago Puntual de Reclamaciones a Proveedores de Servicios de Salud, 26 LPRA sec. 3001-3009 (Ley de Pago Puntual).

Así, el 10 de septiembre de 2015, la División de Investigaciones de la OCS envió a la Asociación una respuesta que identificó como *PP-168*. Indicó que, conforme al Art.12 de la Regla 73 del Reglamento 8197 del 11 de mayo de 2012<sup>3</sup> (Reglamento 8197), debían agotarse los remedios administrativos internos de Triple S, antes de poder solicitar la intervención de la OCS. Concluyó que procedía presentar una querrela ante el *Comité de Querellas* de Triple S. Añadió que, de estar inconforme con la determinación del Comité, la Asociación podría, entonces, solicitar la intervención de la OCS.

La Asociación presentó su *reclamación ante el Comité de Querellas* de Triple S. El 18 de diciembre de 2015, Triple S culminó su procedimiento interno. Rechazó los reclamos de la Asociación. En resumen, impugnó la legitimación de la Asociación para presentar

---

<sup>2</sup> Revisión 7/2015.

<sup>3</sup> Este enmendó el Reglamento Núm. 6559, Normas para Regular el Pago Puntual de Reclamaciones a los Proveedores de Servicios de Salud.

la reclamación en representación de sus miembros. Además, argumentó que el Manual 2015 no es más que una compilación de cartas circulares emitidas por Triple S a través de los años, mediante las cuales se han adoptado políticas de pago nuevas y se han otorgado instrucciones sobre cómo someter reclamaciones. Indicó, también, que el Manual 2015 únicamente compilaba las tarifas conocidas en un solo documento y que, en ningún aspecto, representaba un esquema tarifario nuevo. Arguyó que la agrupación de códigos, alegadamente impropia, estaba basada en ciertas políticas de implementación de pago bajo disposiciones federales compulsorias. En fin, argumentó que lejos de incurrir en prácticas ilegales, Triple S había estado cumpliendo con los términos de las cubiertas bajo sus contratos y conforme a las leyes aplicables.

Inconforme con la respuesta de Triple S, el 31 de enero de 2016, la Asociación presentó ante la OCS, su segunda *Solicitud de Intervención para el Pago Puntual de Reclamaciones*<sup>4</sup> (Solicitud de Intervención) y una *Querrela*. Reiteró sus reclamos sobre los cambios unilaterales a las políticas de pago y reembolso del dinero.

El 29 de enero de 2016, la OCS comenzó a evaluar la Solicitud de Intervención y requirió a la Asociación cierta documentación (por ejemplo, las tarifas con sus respectivos cambios; los códigos agrupados; los detalles de los pagos recibidos y la evidencia escrita que fundamentara sus planteamientos).

---

<sup>4</sup> PP-16-20-02-00002.

El 20 de abril de 2016, la OCS envió a la Asociación el documento *PP-37*. Solicitó documentación adicional y le comunicó que continuaría con la evaluación correspondiente. En esa misma fecha, mediante un requerimiento de información intitulado *PP-38*, la OCS --al amparo del poder de investigación que le confieren los Arts. 2.030 y 30.080 del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 LPRA secs. 235 y 3008 (Código de Seguros)-- solicitó a Triple S los contratos firmados con ciertos laboratorios y las tarifas vigentes, previo al Manual 2015.

El 31 de mayo de 2016, Triple S presentó una *Contestación de la Parte Investigada*. Envío una copia de los contratos que solicitó la OCS y reiteró su posición en cuanto a que el Manual de 2015 era una mera recopilación de cartas circulares de los pasados años. Insistió en que no había efectuado cambio alguno en las tarifas, sino que la agrupación de códigos, supuestamente impropia, respondía a la implementación de políticas de pago basadas en la legislación federal aplicable. Finalmente, Triple S indicó que había actuado conforme a los términos de sus contratos y a las leyes que gobiernan las políticas de facturación y pago.

El 19 de junio de 2016, la OCS, mediante una comunicación intitulada *PP-76*, dispuso sobre varios asuntos. Determinó que mediante una carta circular<sup>5</sup>, Triple S había notificado a la Asociación sobre los cambios en las tarifas de ciertos paneles de química, incluyendo el detalle de diecisiete (17) códigos. Expresó que dichos paneles estaban incluidos tanto en el

---

<sup>5</sup> Carta Circular Núm. M0203170 de 14 de marzo de 2002.

Manual de 2015 como en el Manual de 2016. Acotó que las tarifas de los aludidos paneles eran iguales a las que se habían notificado mediante la carta circular. La OCS, además, hizo referencia a otras tarifas que también se habían incluido en la carta circular, las cuales no habían cambiado por el Manual de 2015 y el Manual de 2016.

La OCS también indicó que, mediante otra carta circular<sup>6</sup>, Triple S había notificado a la Asociación sobre la adopción de la práctica de agrupar códigos, según las leyes federales correspondientes. Destacaron que las referidas tarifas no han cambiado desde el año 2002, ni representaban una enmienda unilateral, por lo cual arguyeron que no violaron las disposiciones del Art. 30.050<sup>7</sup> del Código de Seguros. Así, la OCS concluyó el proceso investigativo, cerró y archivó el expediente del caso.

El 14 de julio de 2016, la Asociación presentó una *Moción de Reconsideración*. Indicó que la OCS cerró y archivó el caso sin notificarles conforme a derecho. Entiéndase, concluyó la investigación sin efectuar las advertencias sobre el derecho de la Asociación a apelar. A su vez, solicitó a la OCS que resolviera el caso en los méritos durante los próximos 30 días y notificara la resolución, incluyendo las advertencias sobre el derecho de apelación.

El 22 de julio de 2016, la OCS emitió una comunicación intitulada *PP-77*. Indicó que la Asociación no tenía razón en solicitar una notificación formal, y conforme a derecho, para que se activaran los términos

---

<sup>6</sup> Carta Circular Núm. M1006394 del 25 de junio de 2010.

<sup>7</sup> 26 LPRA sec. 3005.

para acudir en revisión judicial. Argumentó que el proceso administrativo que realizó consistía de dos (2) etapas, una investigativa y otra adjudicativa. Este caso se encontraba en la etapa investigativa, puesto que el propósito de la OCS fue determinar si Triple S había incurrido en alguna violación al Código de Seguros.

A esos fines, como parte del proceso investigativo, la OCS había solicitado a la Asociación la producción de ciertos documentos. La OCS, además, explicó que la fase adjudicativa comenzaría con la expedición de una Orden en contra de la parte promovida, en este caso Triple S. En tal caso, se le acusaría de alguna violación o infracción al Código de Seguros y/o su Reglamento. De iniciarse el proceso adjudicativo, las partes involucradas serían: la OCS, en representación del orden público, versus la entidad a quien se le imputarían las correspondientes violaciones.

Por último, la OCS indicó a la Asociación que, al esta no ser una parte en la fase adjudicativa del proceso administrativo, no le cobijaba el derecho a revisar judicialmente la determinación de la OCS.

Inconforme, el 14 de octubre de 2016, la Asociación presentó ante el TPI, un *Mandamus Enmendado*. Indicó que la OCS falló en su deber ministerial al no ordenar a Triple S cesar y desistir de sus prácticas ilegales. En resumen, solicitó que se ordenara a la OCS cumplir con lo dispuesto en la *Querella*. En la alternativa, solicitó al TPI que emitiera una orden de cese y desista preliminar en contra de Triple S, mientras concluía la investigación y la adjudicación de la *Querella*.

El 31 de octubre de 2016, la OCS presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden y en Solicitud de Sentencia*

*Sumaria a Favor de la Parte Demandada* (Moción de Sentencia Sumaria). Indicó que el procedimiento que llevó a cabo a solicitud de la Asociación, fue de índole investigativo. Es decir, mantuvo que se trató de un proceso para determinar si las actuaciones de Triple S violentaban las disposiciones del Código de Seguros. Esto, adujo, con el fin de iniciar, posteriormente, un proceso adjudicativo. Arguyó que cumplió con su deber ministerial de investigar las violaciones que la Asociación le imputó a Triple S. Finalmente, indicó que la Asociación no cumplió con los requisitos necesarios para que se expidiera un *mandamus*, y que la *Demanda* no contenía una reclamación que justificara la concesión de un remedio.

El 21 de noviembre de 2016, la Asociación presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden y Réplica a Moción de Sentencia Sumaria* (Oposición a Moción de Sentencia Sumaria). Argumentó que procedía que la OCS notificara adecuadamente su determinación, puesto que no sólo investigó las alegaciones en contra de Triple S, sino que las adjudicó a su favor. Ello, mantuvo la Asociación, constituyó una función cuasi-adjudicativa.

El 30 de noviembre de 2016<sup>8</sup>, el TPI dictó una *Sentencia*<sup>9</sup>. Indicó que la OCS, en efecto, había emitido una determinación mediante la cual había adjudicado la controversia a base de los hechos que alegaron las partes, la información que proveyeron y su interpretación del derecho aplicable. El TPI expresó que, a base de este ejercicio, la OCS había concluido que Triple S no había incurrido en violación alguna al

---

<sup>8</sup> Notificada el 1 de diciembre de 2016.

<sup>9</sup> Ordenó, además, el archivo por desistimiento de dos reclamaciones impertinentes a este caso.

Código de Seguros. Ante ello, el TPI ordenó a la OCS que notificara su determinación conforme a derecho y que se incluyeran las advertencias sobre el derecho de la Asociación de acudir en revisión judicial.

El 16 de diciembre de 2016, la OCS presentó una *Moción en Reconsideración*. Indicó que procedía reconsiderar y corregir la *Sentencia*, a los fines de distinguir el procedimiento investigativo del adjudicativo. La OCS adujo que, de proceder la notificación, esta no debería advertir sobre el derecho a acudir directamente al Tribunal de Apelaciones. En cualquier caso, indicó, la notificación debía limitarse a indicar que de la Asociación estar inconforme con los resultados de la investigación --o con la determinación de la OCS sobre la solicitud de investigación-- podía iniciar un procedimiento adjudicativo a través de la presentación de una reconsideración ante la OCS o mediante una solicitud de vista administrativa. Añadió que, de la Asociación mantenerse inconforme con la determinación final de la OCS, entonces procedería notificarles e incluir las advertencias sobre su derecho a apelar. El 18 de enero de 2016, el TPI declaró no haber lugar la *Moción en Reconsideración* de la OCS.

Inconforme, el 17 de marzo de 2017, la OCS presentó una *Apelación Civil*. Indicó los siguientes señalamientos de error:

Erró el Tribunal de Instancia al declarar con lugar el Mandamus y determinar que la OCS no cumplió con un deber ministerial de notificar a los demandantes adecuadamente en cuanto a la reclamación PP-16-02-00002.

Erró el Tribunal de Primera Instancia al considerar que los hallazgos de la investigación solicitados por los demandantes constituyen una adjudicación conforme al Capítulo III de LPAU.

Erró el Tribunal de Primera Instancia al suponer que el procedimiento investigativo de autos es equivalente a un procedimiento adjudicativo que activa las garantías dispuestas en la LPAU para tales procedimientos.

El 17 de abril de 2017, la Asociación presentó su Alegato. Este Tribunal cuenta con la posición de ambas partes y resuelve.

## **II. Marco Legal**

### **A. Sentencia Sumaria**

La sentencia sumaria es un mecanismo procesal mediante el cual se confiere al juzgador discreción para dictar sentencia sin necesidad de celebrar una vista evidenciaria, lo cual contribuye a aligerar la tramitación de los casos. *Ramos Pérez v. Univisión PR, Inc.*, 178 DPR 200 (2010). En el ejercicio de tal discreción, el tribunal examinará los documentos admisibles en evidencia que se acompañan con la solicitud y los documentos que se encuentran en el expediente del tribunal. *SLG Zapata-Rivera v. JF Montalvo*, 189 DPR 414 (2013). Una vez el tribunal determine que no existe una controversia genuina de hechos que tenga que ser dirimida en vista evidenciaria y que lo único que falta es aplicar el derecho, dictará sentencia sumaria. *Audio Visual Lang. v. Sist. Est. Natal Hnos.*, 144 DPR 563, 575 (1997). Cabe destacar que una controversia de hecho es suficiente para derrotar una moción de sentencia sumaria solo "cuando causa en el tribunal una duda real y sustancial sobre algún hecho relevante y pertinente". *Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al.*, 186 DPR 713, 756 (2012). Además, procede que se dicte sentencia sumaria cuando surge de manera clara que el promovido por la solicitud no puede prevalecer, bajo

ningún supuesto de hechos, y que el tribunal tiene a su disposición todos los hechos necesarios para resolver la controversia que tiene ante su consideración. *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR 820, 848 (2010). Nótese que procede darle curso, "aun cuando de las alegaciones surja una aparente controversia, [si] en el fondo, penetrando hasta la sustancia probatoria, esa controversia no existe."<sup>10</sup>

Acorde con lo anterior, la parte promovente podría prevalecer por la vía sumaria si presenta prueba incontrovertida sobre todos los elementos esenciales e indispensables de su causa de acción. Por otra parte, la parte promovida podría derrotar una moción de sentencia sumaria si: 1) establece una controversia real de hechos sobre uno de los elementos de la causa de acción de la parte promovente; 2) presenta prueba que establezca una controversia sobre la credibilidad de los testimonios jurados presentados; o 3) presenta prueba que apoye una defensa afirmativa. *Ramos Pérez v. Univisión, supra*, pág. 217.

En el pasado se han reconocido instancias y litigios en los cuales el mecanismo de sentencia sumaria no es el adecuado para adjudicar la controversia. *Meléndez González v. M. Cuebas, supra*, pág. 138. Esto debido a que hay circunstancias en las que las declaraciones juradas y demás documentos que se presentan son insuficientes para que los tribunales tengan ante sí la verdad de los hechos. *Soto v. Hotel Caribe Hilton*, 137 DPR 294, 309 (1994). Por esta razón, se ha resuelto que no es "aconsejable utilizar la moción

---

<sup>10</sup> Hernández Colón, Rafael. *Práctica Jurídica de Puerto Rico, Derecho Procesal Civil*, Capítulo 26, sec. 2613, pág. 275.

de sentencia sumaria en casos en donde existe controversia sobre elementos subjetivos, de intención, propósitos mentales o negligencia, o cuando el factor credibilidad es esencial y está en disputa." *Ramos Pérez v. Univisión, supra*, pág. 219.

En resumen, al dictar sentencia sumaria, el juzgador del foro primario deberá: 1) examinar y analizar los documentos que acompañan la solicitud de sentencia sumaria, los incluidos con la moción en oposición y aquellos que obren en el expediente judicial; además, 2) determinar si el oponente controvirtió algún hecho material o si hay alegaciones en la demanda que no han sido controvertidas de forma alguna por los documentos. *Medina v. M.S. & D. Química P.R. Inc.*, 135 DPR 716, 727 (1994).

Nuestro más Alto Foro estableció que este Tribunal está en la misma posición que el TPI al momento de revisar una determinación sumaria de una sentencia. Por ende, se tiene que cumplir con las exigencias que establece la Regla 36.4 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V. Este Tribunal debe, además, exponer concretamente cuáles hechos materiales encontró que están en controversia, y cuáles no. *Meléndez González v. M. Cuebas, Inc. y Bohío International Corporation*, 193 DPR 100 (2015). En resumen, este Tribunal deberá seguir los siguientes pasos al evaluar una determinación de sentencia sumaria: (1) la revisión de este Tribunal es *de novo* y debe examinar el expediente de la manera más favorable hacia la parte que se opuso a la resolución sumaria del caso, llevando a cabo todas las inferencias permisibles a su favor; (2) no puede tomar en consideración prueba que las partes no presentaron ante

el TPI; (3) no debe adjudicar los hechos en controversia, ya que eso le compete al TPI luego de un juicio en su fondo; (4) debe revisar que tanto la solicitud de sentencia sumaria, como su oposición, cumplan con los requisitos establecidos en la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*; (5) si este Tribunal determina que en una sentencia dictada sumariamente existen hechos en controversia, debe cumplir con los requisitos de la Regla 36.4 de Procedimiento Civil, *supra*, y debe exponer cuales hechos considera controvertidos e incontrovertidos; y (6) de encontrar que no existen hechos en controversia, debe examinar si el TPI aplicó correctamente el Derecho.

#### **B. Los Procesos Investigativos ante la OCS**

Por su complejidad e importancia económica y social, el Estado determinó reglamentar rigurosamente la industria del seguro mediante la adopción del Código de Seguros, *supra*; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425,441 (1997). También, se creó el cargo del Comisionado de Seguros (en este caso, la OCS) para hacer cumplir sus disposiciones y fiscalizar la industria. El Art. 2.030 del Código de Seguros, *supra*, establece los deberes y funciones del Comisionado. Entre estos se encuentran:

- (1) El Comisionado tendrá la autoridad que expresamente se le confiera por las disposiciones de este Código o que resulten razonablemente implícitas de dichas disposiciones.

- . . . . .
- 12) El Comisionado podrá llevar a cabo las investigaciones y exámenes que considere necesarias para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código, su Reglamento y las órdenes que ha emitido, y para obtener toda la información útil a la administración de estas. Para ello

utilizará aquellos mecanismos que estime necesarios. La investigación o examen podrá extenderse a cualquier persona o entidad que tenga o haya tenido negocios de seguros y a aquellas entidades comerciales o empresas que tengan relación comercial con éstas. El alcance de la investigación o examen podrá extenderse fuera de la jurisdicción de Puerto Rico.

. . . . .

14) El Comisionado tendrá el poder de adjudicar controversias sobre violaciones al Código o su Reglamento, cumpliendo para ello con el procedimiento dispuesto en la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme".

. . . . .

17) El Comisionado tendrá la facultad de imponer sanciones y penalidades administrativas por violaciones a este Código y a los reglamentos aprobados en virtud de este y dictar cualquier remedio pertinente autorizado en el Código. (Énfasis nuestro).

Como parte del propósito de fiscalizar cuidadosamente a este sector, se otorgó al Comisionado poderes investigativos amplios. Se le delegaron, además, las facultades de aprobar reglamentos y adjudicar controversias. *Assoc. Agencies, Inc. v. Comisionado de Seguros, supra.*

El incumplimiento con las disposiciones del Código de Seguros conlleva la activación de los procesos de investigación y adjudicación administrativa. De conformidad, el Art. 3 de la Regla I-A del Reglamento Núm. 5266 Reglamento del Código de Seguros promulgado el 31 de mayo de 1995 (Reglamento 5266) dispone:

El Comisionado podrá llevar a cabo las investigaciones e inspecciones convenientes para asegurar el cumplimiento de las distintas disposiciones del Código de Seguros de Puerto Rico. A su discreción, podrá realizar aquellas otras investigaciones que por iniciativa propia o a solicitud de parte, considere necesarias. (Énfasis nuestro).

Las investigaciones que realice el Comisionado podrán impugnarse porque el requerimiento o solicitud de información: 1) es claramente irrazonable; y/o 2) excede el alcance<sup>11</sup> de la autoridad investigativa del Comisionado, o no tiene relación alguna con la zona de intereses contemplados en las leyes que administra. Toda impugnación a la investigación se presentará por escrito y de manera fundamentada. Una vez se presente la impugnación, debidamente fundamentada, se dilucidará utilizando el procedimiento adjudicativo provisto por la LPAU. Art. 8, Regla I-A del Reglamento 5266.

Una vez culmine el proceso investigativo, se realizará un informe de investigación. Este documento (carta, orden o cualquier otro escrito), contendrá los resultados de la fase investigativa. El mismo incluirá el derecho que tiene la parte investigada de comentar u objetar los resultados, y especificará los términos correspondientes para llevar a cabo la impugnación. (Énfasis nuestro). Art. 9, Regla I-A del Reglamento 5266. Toda persona investigada tendrá derecho a presentar los planteamientos o las objeciones dentro del término de 20 días, contados a partir de la notificación del informe. Art. 10, Regla I-A del Reglamento 5266.

### **C. Los Procesos Adjudicativos ante la OCS**

---

<sup>11</sup> Respecto al alcance de las investigaciones, el Artículo 4 del Reglamento Núm. 5266 dispone:

El Comisionado podrá llevar a cabo las investigaciones e inspecciones convenientes para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código de Seguros de Puerto Rico y su Reglamento, de las Órdenes y Resoluciones que ha emitido aquél y sobre cualquier otro asunto que guarde relación con la materia de seguros. Llevará a cabo, además, las investigaciones necesarias para obtener toda la información útil a la administración de las disposiciones legales y reglamentarias que le corresponde poner en vigor y toda aquella información pertinente al asunto objeto de la investigación. Dicha investigación podrá extenderse a entidades que tengan o hayan tenido relación con seguros.

La LPAU se adoptó para uniformar los procedimientos de investigación, reglamentación, adjudicación y concesión de licencias que se dan en las agencias administrativas. 3 LPRA secs. 2101-2201. La 'adjudicación' es un procedimiento que las agencias administrativas utilizan para entender en los casos y en las reclamaciones individuales. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2<sup>da</sup> ed., Colombia, Ed. Forum, 2001, en la pág. 139. En todo proceso adjudicativo formal bajo la LPAU, las agencias administrativas tienen la obligación de salvaguardar el debido proceso de ley que le asiste a las partes. Esto incluye, pero no se limita a: 1) el derecho a ser notificado oportunamente de los cargos, querellas o reclamos en su contra; 2) el derecho a presentar evidencia; 3) que la controversia sea adjudicada por un ente imparcial; y 4) que la decisión esté basada en el expediente que obra ante el foro administrativo. 3 LPRA sec. 2151. Además, las partes tienen derechos adicionales, como el derecho a estar representadas por un abogado y a que se emita una resolución con determinaciones de hecho y conclusiones de derecho, lo cual está garantizado por la propia ley. Fernández Quiñones, *op. cit.*, en la pág. 140. 3 LPRA secs. 2159(b) y 2164.

De la misma forma, la LPAU le impone a las agencias el deber de adoptar un reglamento para regular los procedimientos de adjudicación mencionados arriba. 3 LPRA sec. 2152. En cuanto a la OCS, el Reglamento Núm. 5330 del 14 de noviembre de 1995<sup>12</sup> dispuso que

---

<sup>12</sup> Este derogó la Regla I (sobre procesos adjudicativos) del Reglamento 5266, *supra*.

"[c]ualquier asunto relativo a los procedimientos administrativos que se lleven a cabo en la [OCS] que no esté provisto bajo la Regla I-A será dirimido a tenor con la [LPAU] y conforme la jurisprudencia aplicable".

(Énfasis nuestro). Por su parte, la Regla I-A<sup>13</sup> del Reglamento 5266, *supra*, regula, únicamente, el tema de los procedimientos de investigación que puede llevar a cabo la OCS. Por lo que, al analizar cómo se debe llevar a cabo un procedimiento adjudicativo ante la OCS, así como identificar los derechos que le asisten a las partes, se debe acudir a la LPAU.

Según la LPAU, exceptuando los casos en los que alguna ley disponga algo distinto, "el procedimiento adjudicativo ante una agencia podrá iniciarse por la propia agencia o mediante la presentación de una querrela, solicitud o petición, ya sea personalmente o mediante comunicación por escrito, en el término que establezca la ley o el reglamento, en relación a un asunto que esté bajo la jurisdicción de la agencia". 3 LPRA 2152. Es decir, el procedimiento adjudicativo comenzará a instancias del Comisionado o con la presentación de una solicitud por parte de una persona perjudicada.

Como corolario de lo anterior, la Sección 3.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2151, dispone que en todo procedimiento adjudicativo formal ante una agencia se salvaguardará el: 1) derecho a notificación oportuna de los reclamos en contra de la parte; 2) derecho a presentar evidencia; 3) derecho a una adjudicación imparcial; y 4) derecho a

---

<sup>13</sup> La Regla I-A se aprobó para reglamentar los procedimientos de investigación para definir, precisar y reglamentar los derechos y obligaciones de las personas sujetas a las investigaciones llevadas a cabo por el Comisionado de Seguros. Art. I del Reglamento Núm. 5266 de 3 de julio de 1995.

que la decisión sea basada en el expediente. En cualquier caso en el que se disponga por la vía ordinaria o la sumaria, la resolución que se emita advertirá sobre el derecho de solicitar una reconsideración ante la OCS o de instar un recurso de revisión judicial ante el foro apelativo. La notificación y el derecho a la revisión judicial se hará conforme a la LPAU. Art. 2.220, *supra*.

#### **D. Notificación en el Ámbito Administrativo**

El derecho a cuestionar una resolución administrativa mediante una revisión judicial es parte del debido proceso de ley. Así, es crucial e indispensable cumplir con el requisito de notificar adecuadamente la determinación a todas las partes a quienes cobija ese derecho. Las notificaciones de las resoluciones que emiten los organismos administrativos cumplen con dos objetivos: el primero, conceder a las partes la oportunidad de conocer la acción tomada por la agencia y el segundo, otorgar a las personas cuyos derechos pudieran verse afectados la oportunidad de decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar tales determinaciones. De ahí que sea ineludible notificar adecuadamente cualquier determinación de una agencia administrativa que afecte los intereses de un ciudadano. *Municipio de San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 329 (2006).

La LPAU dispone que la parte adversamente afectada por una resolución u orden final de una agencia que haya agotado todos los remedios administrativos disponibles, podrá presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de treinta (30) días a partir del archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución final de la

agencia. Sección 4.2 LPAU, 3 LPRA sec. 2172. Conforme a la sección citada, la orden o resolución final debe incluir determinaciones de hecho, conclusiones de derecho y una advertencia sobre el derecho a solicitar reconsideración o revisión judicial. (Énfasis nuestro). *Comisionado de Seguros v. Universal Insurance*, 167 DPR 21, 28-29 (2006).

El incumplimiento con algunos de los requisitos establecidos en la ley resulta en una notificación defectuosa. Esta tiene el efecto de que no comiencen a transcurrir los términos para solicitar los mecanismos procesales posteriores o la revisión judicial del dictamen. Por consiguiente, hasta que no se notifique adecuadamente la sentencia, orden o resolución, la misma no surtirá efecto y los distintos términos que emanan de ella no comienzan a decursar. *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46, 47-60 (2007). También, el Art. 30.080 del Código de Seguros, 26 LPRA sec. 3007(c), dispone que la parte adversamente afectada por una determinación del Comisionado de Seguros podrá recurrir mediante revisión al Tribunal de Apelaciones conforme a las disposiciones de la LPAU.

Toda orden o resolución final que emita el Comisionado, advertirá el derecho de solicitar reconsideración ante la OCS o de instar el recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones con expresión de los términos correspondientes. La notificación y el archivo en autos de la orden o resolución se harán de acuerdo con la LPAU. Artículos 2.190 y 2.220 Código de Seguros, 26 LPRA secciones 251(c) y 254. Estas disposiciones son cónsonas con la sec. 3.16 de la LPAU, *supra*, 3 LPRA sec. 2166, que establece:

Si la agencia concluye o decide no iniciar o continuar un procedimiento adjudicativo en un caso particular, terminará el procedimiento y notificará por escrito por correo certificado con acuse de recibo a las partes su determinación, los fundamentos para la misma y el recurso de revisión disponible, incluyendo las advertencias dispuestas en la sección 2164 de este título. (Énfasis nuestro).

#### **E. Ley de Pago Puntual y su Reglamento**

La Ley de Pago Puntual de Reclamaciones a Proveedores de Servicios de Salud (Ley de Pago Puntual), 26 LPRA sec. 3001-3009, creó el Capítulo 30 del Código de Seguros de Puerto Rico. Promulgó las normas necesarias para garantizar y regular el pago puntual de las reclamaciones de proveedores de servicios de salud a las organizaciones de servicios de salud o aseguradoras. El Art. 30.080, 26 LPRA sec. 3008, establece las facultades y los deberes del Comisionado en cuanto a las reclamaciones que surjan a tenor de la Ley de Pago Puntual. Estas son:

- a) Imponer multas administrativas o sanciones por violación a las disposiciones de este Capítulo, conforme con las disposiciones de la Ley Núm. 77 de 19 de junio de 1957, según enmendada, conocida como "Código de Seguros de Puerto Rico", a iniciativa del Comisionado o luego de presentada una querrela por un proveedor participante por motivo de dicho incumplimiento. Disponiéndose que, el proveedor tendrá un término de un (1) año para radicar la querrela, contados a partir de la fecha en que expire el término para el pago de una reclamación procesable.
- b) Adoptar, dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la aprobación de esta Ley, los reglamentos necesarios para la implantación de la misma, de conformidad con la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme".
- c) El Comisionado tendrá la jurisdicción original respecto a las controversias que surjan entre proveedores participantes y aseguradores u organizaciones de servicios de salud, al amparo de esta Ley. La parte

adversamente afectada por la determinación del Comisionado podrá recurrir mediante revisión ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme". (Énfasis nuestro). 26 LPRA sec. 3008.

A tenor, se aprobó el Reglamento Núm. 8197 que es pertinente a este caso. La Regla 73 de este Reglamento aplica a todas las reclamaciones que presenten los proveedores participantes, aseguradores u organizaciones de servicios de salud, por medio escrito o electrónico, por concepto de servicios de salud prestados a suscriptores.

El Art. 12 de la Regla 73 dispone lo referente a la presentación de querellas y/o solicitudes de intervención:

Todo Asegurador u Organización de Servicios de Salud deberá establecer un procedimiento administrativo interno para atender todas las querellas que surjan bajo las disposiciones del Capítulo 30 del Código. El procedimiento administrativo interno para la resolución de las querellas deberá incluir la designación de un Comité de Querellas, compuesto por no menos de tres (3) miembros designados a discreción del Asegurador u Organización de Servicios de Salud. Las querellas deberán ser resueltas por el Comité de Querellas en un término no mayor de treinta (30) días calendario.

Los Proveedores Participantes deberán agotar los procesos administrativos internos del Asegurador u Organización de Servicios de Salud, antes de poder solicitar la intervención de la Oficina del Comisionado de Seguros. No obstante, el proceso administrativo interno utilizado por el Asegurador u Organización de Servicios de Salud para atender la querella presentada por el Proveedor Participante, no podrá utilizarse con el propósito de dilatar el cumplimiento con los términos aplicables establecidos en el Capítulo 30 del Código y esta Regla. Cualquier Proveedor Participante que tenga razones para creer que un Asegurador u Organización de Servicios de Salud que está sujeto a las disposiciones de esta Regla, ha actuado en violación de las normas establecidas por esta Regla, podrá solicitar a la Oficina del

Comisionado de Seguros, luego de agotar el proceso administrativo interno del Asegurador u Organización de Servicios de Salud, una investigación de tal situación y tendrá a su disposición todas las acciones y remedios provistos por el Código, su Reglamento y por cualesquiera otra regla de la Oficina del Comisionado de Seguros. La parte adversamente afectada por la determinación de la Oficina del Comisionado de Seguros tendrá a su disposición las acciones y remedios provistos por el Código, su Reglamento y por la Ley Núm. 170, *supra*.

Además, el Comisionado tendrá la facultad y la autoridad, según proveen los Artículos 2.030 y 30.080 del Código, para examinar e investigar todas las actividades de sus regulados o de cualquier otra persona, relacionadas al pago puntual de Reclamaciones por servicios de cuidado de salud y facturación uniforme, para propósitos de fiscalización de la industria. Art. 15, Regla 73 del Reglamento 6599.

#### **F. Mandamus**

El *mandamus* es un recurso extraordinario que se utiliza como alternativa, cuando puede constatarse que otros medios han resultado o habrán de resultar fútiles. 32 LPRA sec. 3423. El Art. 649 del Código de Enjuiciamiento Civil dispone que el *mandamus* es un recurso excepcional que pretende ordenar a una persona natural, a una corporación o a un tribunal de inferior jerarquía, llevar a cabo algún acto comprendido dentro de sus deberes o facultades. 32 LPRA sec. 3421. La procedencia del *mandamus* depende del carácter del acto que se pretende compeler mediante dicho recurso. *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443, 454 (2006). Se debe tener en cuenta que el *mandamus* "sólo procede para ordenar el cumplimiento de un deber ministerial, que no admite discreción en su ejercicio, cuando no hay otro

mecanismo en ley para conseguir dicho remedio". *Íd.*, págs. 454-455.

El Tribunal Supremo ha expresado que, ante una solicitud de *mandamus*, los tribunales deben evaluar: 1) el posible impacto que éste pueda tener sobre los intereses públicos que puedan estar involucrados; 2) evitar intromisiones indebidas en cuanto al Poder Ejecutivo; y 3) que no se preste a confusión o perjuicio de los derechos de terceros. *Báez Galib y otros v. C.E.E. II*, 152 DPR 382, 392 (2000).

### **III. Discusión**

La OCS argumenta, en resumen, que el TPI incidió al: 1) emitir un *mandamus* bajo el fundamento de que la OCS incumplió con su deber ministerial de notificar su determinación; 2) determinar que la investigación de la OCS constituyó una adjudicación de la reclamación de la Asociación; y 3) equiparar el proceso investigativo al adjudicativo.

Este Tribunal efectuó un análisis detenido del expediente apelativo y examinó detalladamente las alegaciones, la Moción de Sentencia Sumaria, la Oposición a Moción de Sentencia Sumaria y la prueba documental que obra en el expediente. Estando en la misma posición que el TPI al evaluar la procedencia de la Moción de Sentencia Sumaria que presentó la OCS, y examinando el expediente de la manera que más le favorece, se determina que el TPI no erró al resolver sumariamente y declarar con lugar el *mandamus* enmendado.

Primero, a este Tribunal le corresponde revisar si la Moción de Sentencia Sumaria que presentó la OCS y Oposición a Sentencia Sumaria que presentó la Asociación, cumplen con los requisitos de la Regla 36 de

Procedimiento Civil, *supra*. Este Tribunal concluye que la Moción de Sentencia Sumaria cumple. Sin embargo, la Oposición a Sentencia Sumaria no cumple con la Regla 36.3(b), *supra*. Es decir, no incluyó: una exposición breve de las alegaciones de las partes; los asuntos litigiosos o en controversia; ni la causa de acción, reclamación o parte respecto a la cual es solicitada la sentencia sumaria. Tampoco hizo una relación concisa de los hechos que no estaban en controversia, ni surge del expediente apelativo que se haya anejado declaración jurada o documento adicional.

Segundo, luego de examinar la Solicitud de Sentencia Sumaria de la OCS y la Oposición de la Asociación, este Tribunal debe determinar si existe alguna controversia de hechos materiales que impida la disposición sumaria de este caso. Un examen de las mociones que presentaron las partes y la prueba con la que las acompañó, no establece una controversia de hechos. El TPI actuó conforme a derecho al resolver el caso de forma sumaria.

Tercero y último, a este Tribunal le corresponde evaluar los señalamientos de error que presentó la OCS y, a su vez, determinar si el TPI aplicó correctamente el derecho a los hechos que tuvo ante su consideración. Los tres señalamientos de error se discuten de manera conjunta, por su relación.

En resumen, la OCS arguyó que no procedía emitir un *mandamus*, toda vez que no se cumplía con los requisitos necesarios para conceder el mismo. Argumentó que, contrario a lo que indicó el TPI, la OCS en ningún momento incumplió con los deberes ministeriales

impuestos por el Código de Seguros. Indicó que, el acto de notificarle el archivo y cierre de la reclamación a la Asociación, establece que no se incumplió con un deber ministerial. Además, argumentó que, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código, la OCS mantiene un "andamiaje de carácter investigativo". Para ello, tiene poderes amplios que le facultan a requerir información y atender las querellas presentadas ante su consideración. Argumentó que, sin la recopilación previa de la información, los procesos adjudicativos podrían constituir una actuación *ultra vires*. Por último, concluyó que la determinación de una agencia sobre iniciar un proceso adjudicativo recae en el ejercicio de su discreción. En fin, arguyó que el procedimiento investigativo ante la OCS no es equivalente al procedimiento adjudicativo, por lo que la notificación que ordenó el TPI no advertiría a la Asociación de su derecho a recurrir ante este Tribunal debido a que la culminación de una fase investigativa, no activa los requisitos de notificación bajo la LPAU.

Los argumentos de la OCS no persuaden a este Tribunal. A través del transcurso del pleito, la OCS ha reiterado que la etapa en la que se encontraba la reclamación de la Asociación era investigativa y no adjudicativa. Sin embargo, el análisis detenido de los documentos que obran en el expediente apelativo, así como las solicitudes de intervención, querellas y demás comunicaciones entre la OCS, Triple S y la Asociación, llevan a este Tribunal a la misma conclusión que alcanzó el TPI. Esta se resume en que el nombre no hace la cosa. La OCS emitió una determinación adjudicativa. Veamos.

Un proceso adjudicativo comienza con la

presentación de una querrela, solicitud o petición ante la agencia, por entender que se están cometiendo o se han cometido ciertas violaciones a las leyes y/o reglamentos que la agencia regula. Esto ocurrió aquí. El 31 de enero de 2016, la Asociación presentó ante la OCS una Solicitud de Intervención y una *Querrela*. La parte querellada, entonces, presenta su contestación con las defensas correspondientes, según sucedió aquí. El 31 de mayo de 2016, Triple S presentó una *Contestación de la Parte Investigada*.

Además, la Agencia tiene la facultad de solicitar documentos adicionales y celebrar vistas, de entenderlo necesario, o en la alternativa, podría resolver sumariamente la controversia. La OCS realizó múltiples requerimientos a las partes, los cuales se reseñaron arriba (Sección I).

Luego, la Agencia determina si, según los hechos presentados y el derecho aplicable, se han cometido las infracciones imputadas, cosa que también ocurrió aquí. El 19 de junio de 2016, la OCS emitió una comunicación intitulada *PP-76*. En esta incluyó determinaciones de hecho y derecho amplias y concluyó que Triple S no enmendó las tarifas unilateralmente, agrupó los códigos de facturación, según las disposiciones federales correspondientes y no violó las disposiciones del Código de Seguros.

La LPAU es enfática en que la inclusión del apercibimiento sobre la disposición de remedios disponibles es un requisito necesario para que comiencen a correr los términos para acudir en revisión. Como bien se conoce, los derechos provistos en la advertencia aludida forman parte del debido proceso de ley, por lo

que la falta de notificación adecuada, impide que las partes ejerzan su derecho a una revisión, así como cualquier otro remedio que tengan a su disposición. Ante ello, incluir en la notificación los recursos de revisión disponible es fundamental.

A este Tribunal no le cabe duda que está ante un proceso adjudicativo *de facto*, independientemente de que la OCS lo llame por otro nombre. Para que no quepa duda, este Tribunal recuenta lo que surge del expediente:

1. la Asociación presentó una primera solicitud de intervención;
2. la OCS indicó a la Asociación que, previo a intervenir, tenían que agotar los remedios administrativos internos de Triple S, conforme a la Regla 73 del Reglamento 8197, *supra*;
3. la Asociación cumplió y agotó los remedios internos;
4. la Asociación presentó nuevamente la solicitud de intervención y querrela ante la OCS;
5. la OCS acogió la reclamación y solicitó a Triple S una serie de documentos (tarifas, contratos, códigos de facturación y copia de los pagos recibidos correspondiente a los servicios prestados);
6. la OCS, también, solicitó a la Asociación documentos adicionales a los ya presentados (detalles de los pagos ya recibidos, copias de las tarifas contratadas y evidencia sobre los recobros realizados por Triple S);
7. la OCS le otorgó a Triple S un término de 20 días para que sometiera documentación adicional;
8. Triple S presentó su contestación a la solicitud de investigación, sometió sus respuestas a los requerimientos de información y se defendió, en los méritos, en contra de las reclamaciones de la Asociación; y
9. la OCS, finalmente, emitió su determinación. Indicó que Triple S no había cometido las violaciones que le imputaba la Asociación al Código de Seguros y a la Ley de Pago Puntual. Ello quedó meridianamente establecido en las determinaciones de hechos y en las

conclusiones de derecho de la OCS. La OCS, también, informó que había concluido el proceso investigativo del caso, lo cerró y lo archivó.

10. La OCS no incluyó notificación alguna que indicara las advertencias necesarias para acudir en reconsideración o en revisión judicial.

Clara e indudablemente el tracto procesal descrito constituye un esquema adjudicativo de las reclamaciones que presentó la Asociación.

Cabe mencionar que, aun si este Tribunal acogiera el planteamiento de la OCS en cuanto a que estamos ante un proceso investigativo y no adjudicativo, la OCS confunde sus fundamentos. Según dispone el Reglamento 5330, *supra*, cualquier asunto relativo a los procedimientos administrativos que se lleven a cabo en la OCS y que no esté provisto bajo la Regla I-A será dirimido bajo la LPAU y conforme la jurisprudencia aplicable. Luego de analizar la Regla I-A, *supra*, la cual regula los procedimientos investigativos ante la OCS, se concluye que la misma nada dispone sobre una situación como esta. La Regla I-A se limita a regular los casos en que la parte investigada, en este caso Triple S, desee impugnar un requerimiento de información, por ser irrazonable o por exceder las facultades investigativas de la OCS. Además, establece que el informe de la investigación incluirá el derecho que tiene la parte investigada de objetar o comentar el mismo. Sin embargo, la regla guarda silencio sobre qué derecho, si alguno, tiene la parte que solicita la investigación. Por lo que, según dispone la letra del Reglamento 5330, *supra*, procede aplicar las disposiciones de la LPAU y si la OCS concluye no iniciar un procedimiento adjudicativo, terminará el

procedimiento y notificará, por escrito, a la parte que instó la investigación, en este caso la Asociación, su determinación, los fundamentos para la misma y el recurso de revisión disponible. Es decir, como mínimo, la OCS debió notificar la determinación de no iniciar una querrela contra Triple S, conforme lo dispuesto bajo LPAU.

Conforme a lo aquí resuelto, y debido a la naturaleza excepcional del recurso de *mandamus*, este Tribunal entiende que el mismo no procede, toda vez que la devolución del caso al TPI provee para la solución de la presente controversia, sin necesidad de emitir el recurso extraordinario.

#### IV.

Se confirma en parte la Sentencia del TPI y se devuelve para se ordene a la OCS efectuar la notificación conforme a derecho.

Notifíquese.

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

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