

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
ORDEN ADMINISTRATIVA TA-2017-041

MEDICAL, PHARMACY AND
LABORATORY
ADMINISTRATIVE
SERVICES, CORP.

Recurrentes

v.

MCS HEALTH
MANAGEMENT OPTIONS,
INC.

MUNICIPIO DE SAN JUAN
Recurridos

KLRA201600373

*Revisión
administrativa*
procedente de la
Administración de
Seguros de Salud

Querrela Núm.:
15-PV-04-527

Sobre:
Cumplimiento
específico de
contrato;
Violación a la Ley
72 y Reglamento
de ASES (BMP-
2012-012)

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y la Jueza Colom García.

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de mayo de 2017.

Comparece la corporación Medical, Pharmacy and Laboratory Administrative Services, Corp. (los recurrentes) solicitando la revocación de la Resolución Sumaria emitida el 25 de enero de 2016 por la Administración de Seguros de Salud (ASES). Mediante la referida Resolución, la ASES desestimó la apelación presentada por los recurrentes y confirmó la determinación emitida en el procedimiento interno de MCS Health Management Options, Inc. (MCS o recurridos).

Por lo fundamentos expuestos a continuación, se confirma la Resolución recurrida.

I.

Los hechos pertinentes al caso son los siguientes: El 30 de marzo de 2012 los recurrentes presentaron una querrela a través del procedimiento informal interno de MCS. Mediante la referida

querella, los recurrentes reclamaron el pago por concepto del “surplus” del contrato vencido el 30 de septiembre de 2010. Además, solicitaron la liquidación de la reserva de las reclamaciones incurridas pero no facturadas del contrato vencido el 30 de septiembre de 2011.

El 17 de febrero de 2015 MCS emitió una Resolución desestimando la querella presentada por los recurrentes. A raíz de ello, el 24 de marzo de 2015, los recurrentes presentaron una apelación ante la ASES. Al día siguiente, los recurrentes solicitaron la consolidación de la querella número 12-PV-07-436 con la apelación. Dicha querella fue presentada por los recurrentes el 5 de julio de 2012 ante la inacción del foro interno de MCS en atender la querella original.

Luego de varios trámites procesales, el 18 de mayo de 2015 el Municipio Autónomo de San Juan (MASJ) compareció de manera especial, sin someterse a la jurisdicción de la ASES. Éstos plantearon, entre otras cosas, que no existe una reclamación en su contra de parte de los recurrentes y que le corresponde a MCS, no a ellos, pagar la cuantía adeudada.

Así las cosas, el 5 de agosto de 2015 la ASES emitió una Orden mediante la cual declaró No Ha Lugar la solicitud de consolidación de los recurrentes. A su vez, le concedió a MCS un término de 15 días para contestar la querella. En cumplimiento con la referida orden, el 21 de agosto de 2015 los recurridos presentaron una oposición a la apelación. A su vez, los recurridos presentaron una solicitud de resolución sumaria y una querella en contra del MASJ.

Poco después, el 18 de noviembre de 2015 la ASES celebró una vista argumentativa para que las partes se expresaran sobre la referida solicitud de resolución sumaria. El 25 de enero de 2016 la ASES emitió una Resolución desestimando la querella

sumariamente. Además, ordenó la devolución del caso a la oficial examinadora del procedimiento interno de MCS para que determinara qué parte está obligada al pago de la reclamación instada por los recurrentes. Los recurrentes solicitaron reconsideración, la cual no fue atendida por la agencia en el término dispuesto en ley.

Inconforme, los recurrentes acuden a este Tribunal de Apelaciones y nos plantean los siguientes señalamientos de error:

Erró la Administración de Seguros de Salud al desestimar la Querella y ordenar el archivo y cierre de la misma por la vía sumaria.

Erró la Administración de Seguros de Salud al no considerar la Moción Solicitando Reconsideración y Determinaciones de Hechos Adicionales presentada por MPL.

Erró la Administración de Seguros de Salud al ignorar la posición del Municipio de San Juan.

Erró la Administración de Seguros de Salud al no fiscalizar a MCS en el cumplimiento con el contrato otorgado entre éstas ante la ausencia de un procedimiento de querellas interno de la aseguradora que contenga las garantías del debido proceso de ley.

II.

A.

Es norma de derecho claramente establecida que los tribunales apelativos han de otorgar gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado de la agencia. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003), *Rivera Concepción v. A.R.PE.*, 152 DPR 116 (2000). En ese sentido, la revisión judicial es limitada. Solo determina si la actuación administrativa fue una razonable y cónsona con el propósito legislativo o si por el contrario fue irrazonable, ilegal o medió abuso de discreción. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263 (1999); *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70 (1999).

Al enfrentarse a una petición para revisar una determinación administrativa, el foro judicial deberá analizar si conforme al expediente administrativo: 1) el remedio concedido fue razonable; 2) las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y; 3) las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. *P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269 (2000); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, *supra*.

Los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Por ello, la revisión judicial de las determinaciones administrativas se limita a examinar si la actuación de la agencia fue razonable, y solo cede cuando la decisión no está basada en evidencia sustancial, cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley, o cuando su actuación es irrazonable o ilegal. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978 (2009).

Así pues, la norma general es que las decisiones de los organismos administrativos deben ser consideradas con gran deferencia por los tribunales apelativos, por razón de la experiencia y pericia de las agencias respecto a las facultades que se les han delegado. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177 (2009). Sus decisiones deben ser respetadas a menos que la parte recurrente establezca que hay evidencia en el expediente administrativo suficiente para demostrar que la agencia no actuó razonablemente. *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545 (2009).

B.

Como es sabido, los contratos son negocios jurídicos bilaterales y en nuestro ordenamiento, constituyen una de las varias formas en que las personas pueden obligarse entre sí. *Amador Parrilla v. Concilio Iglesia Universal de Jesucristo*, 150 DPR 571, 581 (2001). Las obligaciones que nacen de los contratos

tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos. Artículo 1044 Código Civil, 31 LPRA sec. 2994.

En Puerto Rico impera el principio de la libertad de contratación. Así lo dispone el Artículo 1207 de nuestro Código Civil, 31 LPRA sec. 3372, el cual establece lo siguiente:

“Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público”.
S.L.G. Irizarry v. S.L.G. García, 155 DPR 713, 724 (2001).

Por su parte, el Artículo 1213 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 3391, establece tres (3) requisitos para la existencia de un contrato, estos son: (1) objeto cierto que sea materia del contrato, (2) causa de la obligación y (3) consentimiento de los contratantes. Conforme a lo anterior, cabe resaltar que nuestro ordenamiento civil dispone que “[l]os contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que según su naturaleza sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley”. Artículo 1210 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3375.

Recordemos que el cumplimiento de lo pactado está estrechamente vinculado con la buena fe de los contratantes. Es por ello que con respecto al principio de la obligatoriedad de los contratos, Díez-Picazo ha comentado:

"[Se] considera como un principio que debe regir en toda sociedad civilizada la idea de que los hombres deben poder contar con que aquellos con quienes tratan en el intercambio social actuarán de buena fe y por tanto llevarán a cabo las expectativas razonables que sus promesas o su conducta hayan creado razonablemente en los demás. La obligatoriedad del contrato se funda, pues, de acuerdo con esta idea en una norma ética derivada de la buena fe, que exige no defraudar la confianza que en otro pueda haber creado nuestra promesa o nuestra conducta. En definitiva, se trata de lo que el autor citado denomina la norma ética de veracidad en nuestras comunicaciones con el prójimo, y que ordinariamente se expresa como deber de atenerse a la palabra dada". L. Díez-Picazo, *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, 2da ed., Madrid, Ed. Tecnos,

1983, Vol. I, Cap. IV, pág. 99. *Unisys v. Ramallo*, 128 DPR 842, 852 (1991).

Cabe señalar, que es doctrina fundamental que cuando los términos de un contrato son claros, y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, se estaría al sentido literal de sus cláusulas. Artículo 1233 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3471. Es decir, los términos de un contrato se reputan claros “cuando por sí mismos son bastantes lúcidos para ser entendidos en un único sentido, sin dar lugar a dudas, controversias, ni diversidad de interpretaciones y sin necesitar para su comprensión razonamientos o demostraciones susceptibles de impugnación”. *S.L.G. Francis-Acevedo v. SIMED*, 176 DPR 372, 387 (2009).

Recordemos que, cuando en la contratación están involucrados fondos públicos, se ha insistido en la aplicación rigurosa de todas las normas pertinentes a la contratación y desembolso de esos fondos con el propósito de proteger los intereses y el dinero del Pueblo de Puerto Rico. *De Jesús González v. A.C.*, 148 DPR 255, 267-268 (1999). Véase, además: *Quest Diagnostics of Puerto Rico, Inc. v. Municipio de San Juan*, 175 DPR 994; *Johnson & Johnson International Inc. v. Municipio de San Juan*, 172 DPR 840 (2007); *Fernández & Gutiérrez v. Municipio de San Juan*, 147 DPR 824 (1999). Nuestro más Alto Foro ha establecido que uno de los requisitos formales al momento de contratar con un ente gubernamental es que los contratos se reduzcan a escrito. *CMI Hospital v. Depto. Salud*, 171 DPR 313, 320 (2007). El Tribunal Supremo ha determinado que exigir que los contratos suscritos se reduzcan a escrito tiene una insoslayable dimensión de sana administración pública en la medida que permite salvaguardar los intereses de las partes contratantes frente a un incumplimiento, permite la ordenada utilización de los fondos públicos, evita la incertidumbre en la confección del

presupuesto y hace posible la adecuada identificación de la partida contra la cual se harán los desembolsos públicos con la ley. *Colón Colón v. Municipio de Arecibo*, 170 DPR 718, (2007).

III.

Discutiremos los errores señalados en conjunto por estar estrechamente relacionados. Los recurrentes plantean que incidió la ASES al desestimar su querrela y ordenar el archivo y cierre de la misma. Arguyen que la ASES erró al no considerar su solicitud de reconsideración y de determinaciones de hechos adicionales. Además, éstos entienden que la ASES ignoró la posición del MASJ. A su vez, los recurrentes esbozan, en síntesis, que ASES erró al no fiscalizar su contrato con MCS con relación al procedimiento de querrela interno de la aseguradora.

El 25 de enero de 2016 la ASES emitió una Resolución Sumaria desestimando la querrela presentada por los recurrentes. En la referida Resolución, la ASES determinó que “[a]nte la ausencia de una relación contractual entre MCS HMO y [los recurrentes], es forzoso concluir que MCS HMO no responde a [los recurrentes] por su reclamación de cargos indebidos y liquidación de IBNR instadas en la Querrela presentada en el foro interno ante la aseguradora”. Además, concluyó que, según el lenguaje de los contratos entre MCS y el MASJ, las obligaciones de pago de MCS son “directamente frente al MSJ y no ante [los recurrentes]”.

Como vimos, en el ámbito de los contratos, cuando los términos de un contrato son claros, y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, se estaría al sentido literal de sus cláusulas. Además, según mencionamos, cuando están involucrados el desembolso de fondos públicos la norma es que los contratos consten por escrito. Éste requisito está relacionado con la sana administración pública.

Por ello, concluimos que no erró la agencia en su determinación. Según surge del expediente, las cuantías que solicitan los recurrentes están relacionadas a servicios prestados bajo los programas de seguros de salud del Gobierno de Puerto Rico. En su recurso de revisión éstos plantean que a pesar de que no existía un contrato escrito, MCS responde por la cláusula de garantía de pago. No obstante, según la normativa antes citada, cuando están involucrados fondos públicos, como en el caso de epígrafe, los contratos se tienen que reducir a escrito.

Cabe señalar que sí existen contratos por escrito entre el MASJ y MCS. Los contratos bajo los programas de Mi Salud y la Reforma ambos contienen cláusulas que disponen que la responsabilidad de pago por los servicios es del MASJ.

En cuanto al señalamiento de error relacionado al procedimiento interno de MCS, los planteamientos de los recurrentes no nos convencen. Éstos intentan revisar un asunto que se encuentra ante la consideración de la ASES. Al no recurrir de una decisión final del foro administrativo, estamos impedidos de considerar el mismo.

A esos efectos, carecemos de fundamentos o motivos para negarle deferencia a la determinación de la agencia, que es el ente que cuenta con la pericia para atender estos asuntos. No hay indicio, en el recurso ante nos, de que la agencia haya ejercido su discreción de forma irrazonable, arbitraria o ilegal. Los planteamientos de los recurrentes fueron considerados por la ASES y la respuesta a su solicitud es una adecuada y conforme a derecho.

En virtud de todo lo anterior, concluimos que la Resolución recurrida de la agencia fue una razonable y no requiere la intervención de este Tribunal.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la Resolución recurrida.

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

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