

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL VI

<p>PUERTO RICO MEDICAL DEFENSE INSURANCE COMPANY, Recurrida, v. COMISIONADO DE SEGUROS DE PUERTO RICO; SINDICATO DE ASEGURADORES PARA LA SUSCRIPCIÓN CONJUNTA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD PROFESIONAL MÉDICO HOSPITALARIO, Recurrente.</p>	<p>KLRA201800283</p>	<p>REVISIÓN procedente de la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico. Caso núm.: OE-2017-09. Sobre: solicitud de investigación núm. I-X-18780-2016.</p>
<p>PUERTO RICO MEDICAL DEFENSE INSURANCE COMPANY, Recurrente, v. COMISIONADO DE SEGUROS DE PUERTO RICO, Recurrida.</p>	<p>KLRA201800284</p>	<p>REVISIÓN procedente de la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico. Caso núm.: OE-2017-09. Sobre: solicitud de investigación núm. I-X-18780-2016.</p>

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Romero García y el Juez Torres Ramírez.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de julio de 2018.

El Sindicato de Aseguradores para la Suscripción Conjunta de Seguro de Responsabilidad Profesional Médico Hospitalaria (SIMED) presentó un recurso de revisión judicial el 4 de junio de 2018, en el que impugnó una resolución emitida por la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico (OCS). En el dictamen recurrido, la OCS revocó parcialmente una determinación emitida por su División de Investigaciones.

También, en esa misma fecha, 4 de junio de 2018, Puerto Rico Medical Defense Insurance Company (PRMDIC) presentó su recurso de revisión judicial en el que impugnó parcialmente el mismo dictamen. Posteriormente, ordenamos la consolidación de ambos recursos mediante la *Resolución* emitida el 18 de junio de 2018.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, revocamos el dictamen recurrido y devolvemos el caso al foro administrativo para la continuación de los procedimientos conforme lo aquí dispuesto.

I.

EL 24 de diciembre de 2015, PRMDIC presentó una solicitud de investigación ante la División de Investigaciones de la OCS (I-X-00018780-2016C). Allí, solicitó que la OCS interviniera con unas supuestas irregularidades cometidas por SIMED en una reunión de su Junta de Directores celebrada el 10 de diciembre de 2015. En particular, PRMDIC alegó que SIMED lo descalificó del proceso de elección de su Junta de Directores de forma discriminatoria. Adujo, además, que fue descalificado por ser un asegurador competidor que, al igual que SIMED, suscribe pólizas de responsabilidad médico-hospitalaria. No obstante, PRMDIC sostuvo que SIMED permitió que otros aseguradores competidores participaran en la elección.

Igualmente, PRMDIC solicitó que se investigara la presunta alteración de cierta lista generada por la OCS, que detallaba todos los aseguradores elegibles a ser miembros de la Junta de Directores de SIMED. Alegó que SIMED alteró la referida lista al colocar tres asteriscos (***) al lado del nombre de PRMDIC, junto con la siguiente anotación: "The Board of Directors have [sic] determined that this insurer is not eligible for election since it actively underwrites medical malpractice insurance business in Puerto Rico." A juicio de PRMDIC, SIMED lo indujo a error al añadir al documento una información que no formaba parte del original. Igualmente, PRMDIC solicitó a la OCS que revisara una determinación

previa en el caso número I-X-0015441-2012C, para que SIMED divulgara determinada información financiera.

Como resultado de la investigación, la OCS emitió un informe el 10 de junio de 2016. La agencia analizó la razón de SIMED para descalificar a PRMDIC de la elección de su Junta de Directores, las disposiciones aplicables del Código de Seguros y la Política de Conflicto de Interés de la Junta de Directores de SIMED. Asimismo, examinó la lista de los nominados y, en efecto, confirmó que PRMDIC era el único asegurador competidor. En virtud de ello, concluyó que, permitir que un asegurador competidor también sea miembro de la Junta de Directores, tendría el efecto práctico de lacerar la naturaleza competitiva de SIMED. Determinó, además, que si un asegurador competidor de SIMED fuera electo como miembro de la Junta de Directores, no tendría derecho a acceder a toda la información necesaria para llevar a cabo sus funciones adecuadamente, y tendría que abstenerse de participar en muchas de las discusiones y asuntos que acarreasen un conflicto de interés.

Por otro lado, la OCS determinó que PRMDIC no brindó información nueva que les permitiera variar su determinación previa en la investigación I-X-0015441-2012C. En cuanto a la alteración del documento, la OCS determinó que SIMED no cometió violación alguna al Código de Seguros ni a su Reglamento. Así las cosas, la OCS concluyó el proceso de investigación y decretó el cierre y archivo del mismo. **Este informe fue debidamente notificado a SIMED.** En él, se apercibió a las partes sobre el derecho a presentar reconsideración y de solicitar una vista, conforme las disposiciones del Código de Seguros.

En desacuerdo con la determinación de la OCS, el 30 de junio de 2016, PRMDIC presentó una *Reconsideración y Solicitud de Vista Administrativa*, conforme los Artículos 2.140(2) y 2.190(2) del Código de Seguros. **Esta moción fue notificada a SIMED.**

En atención a ello, la OCS emitió un *Aviso de Señalamiento de Vista*, que pautó para el 3 de abril de 2017. También, ordenó a las partes a

presentar un informe con antelación a la vista. **El referido Aviso de Señalamiento de Vista fue notificado únicamente a PRMDIC y por correo interno a la OCS (por conducto de la Comisionada Auxiliar de Asuntos Legales). SIMED no fue notificado.**

Posteriormente, PRMDIC presentó una moción mediante la cual solicitó la transferencia de la vista administrativa previamente señalada. **Dicha moción no fue notificada a SIMED.** En atención a la solicitud de PRMDIC, la OCS dictó una resolución interlocutoria en la que re-señaló la vista administrativa para el 4 de mayo de 2017, y ordenó a las partes a presentar el informe con antelación a la vista el 27 de abril de 2017. **Esta resolución no fue notificada a SIMED.**

El 26 de abril de 2017, la OCS y PRMDIC presentaron una *Moción informativa conjunta y solicitando término*. Entre otras cosas, informaron su acuerdo de someter el caso mediante la presentación de la prueba estipulada y de memorandos de derecho, sin la necesidad de la celebración de una vista administrativa. A tenor con lo solicitado, la OCS emitió una resolución interlocutoria en la que concedió a las partes hasta el 7 de mayo de 2017, para someter la prueba estipulada. Asimismo, ordenó la presentación de sendos memorandos de derecho, en o antes del 25 de mayo de 2017. Luego de varios trámites, la OCS y PRMDIC presentaron la evidencia documental estipulada, así como sus respectivos memorandos de derecho. **Ni los documentos presentados por la OCS y PRMDIC, ni la resolución emitida por la OCS fueron notificados a SIMED.**

Sometido el asunto, sin contar con la postura de SIMED, la OCS emitió una resolución el 23 de enero de 2018, en la que revocó parcialmente la determinación de la División de Investigaciones, I-X-00018780-2016C. La OCS analizó el Artículo 41.040 del Código de Seguros, entre otras disposiciones, y determinó que PRMDIC o cualquier otro asegurador participante en el mercado de libre competencia, puede participar en las nominaciones prospectivas para las elecciones de los puestos de la Junta de Directores de SIMED. En consecuencia, **la OCS**

ordenó a SIMED a enmendar su política interna de forma prospectiva, en cuanto al manejo de los posibles conflictos de intereses que puedan surgir por la posible participación de algún asegurador competidor. Por otra parte, la OCS confirmó lo resuelto por su División de Investigaciones en cuanto a los demás reclamos de PRMDIC, referentes a la divulgación de la información financiera y la supuesta alteración de la lista de aseguradores elegibles. **Esta resolución fue notificada a SIMED.**

En desacuerdo, PRMDIC presentó una *Solicitud de Reconsideración*. En síntesis, alegó que procedía la divulgación de la política de inversiones de SIMED y copia de las minutas de la Junta de Directores. Asimismo, planteó que SIMED había incurrido en violaciones al Código de Seguros al alterar la lista de aseguradores elegibles, generada por la OCS.

Por su parte, SIMED presentó una *Moción sobre nulidad de procedimientos y reconsideración*. Allí, adujo que no se le había notificado del procedimiento adjudicativo llevado a cabo ante la OCS luego del 10 de junio de 2016. Particularmente, sostuvo que no se le notificó de ningún escrito, resolución o determinación de la OCS, hasta la resolución final dictada el 23 de enero de 2018. Adujo que esta resolución le afecta adversamente y que la actuación del foro administrativo violentó su debido proceso de ley.

Posteriormente, la OCS emitió una resolución mediante la cual ordenó a las partes a expresarse en torno a las mociones presentadas. En consecuencia, PRMDIC presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden*, en la que argumentó que SIMED tenía conocimiento del procedimiento adjudicativo instado y, sin embargo, no solicitó la intervención en dicho proceso. Por lo tanto, manifestó que la OCS no tenía la obligación de notificarle del procedimiento instado. Además, adujo que los intereses de SIMED estuvieron representados por la postura de la OCS, por lo que no se configuró ninguna violación al debido proceso de ley.

Por su parte, la OCS presentó una *Oposición a Solicitudes de Reconsideración*. Con relación a las alegaciones de SIMED sobre violación al debido proceso de ley, la OCS reconoció que SIMED no fue parte en el procedimiento adjudicativo. Además, indicó que las controversias planteadas no ameritaron la celebración de una vista administrativa. Por lo tanto, no objetó que se le concediera a SIMED la oportunidad de presentar, por escrito, su postura en cuanto a las alegaciones presentadas por PRMDIC.

Posteriormente, previa autorización de la OCS, SIMED presentó un escrito suplementario titulado *Petición de reconsideración y ratificación de solicitud sobre nulidad de procedimientos y planteamiento de cosa juzgada*. Allí, reiteró que se violentó su debido proceso de ley y que el proceso adjudicativo en su contra debía declararse nulo. Además, argumentó que los planteamientos de PRMDIC habían sido previamente investigados y adjudicados por la OCS en los casos número 1-15441-2012 y 1-0018296-2015. En virtud de ello, sostuvo que era de aplicación la doctrina de cosa juzgada y que PRMDIC estaba impedido de presentar los argumentos nuevamente. Finalmente, sostuvo que, a tenor con el propio Artículo 41.040 del Código de Seguros, la Junta de Directores tiene el deber de proteger al Sindicato contra todo acceso a aquella información que pudiera promover una posición competitiva privilegiada a otros aseguradores.

El 13 de abril de 2018, la OCS presentó una *Réplica a Moción de SIMED*, en la que alegó que SIMED no podía ser considerada como parte indispensable en el proceso administrativo, pues carecía de un interés real e inmediato que pudiera verse afectado como resultado del caso. Argumentó que el mero hecho de que SIMED hubiera contestado requerimientos de información de parte de la OCS durante el periodo de investigación, no lo convertía en parte en el proceso de adjudicación. Asimismo, indicó que la doctrina de cosa juzgada era inaplicable a los hechos de autos.

Ese mismo día, PRMDIC presentó una oposición a la moción de reconsideración presentada por SIMED. En síntesis, reiteró que SIMED tenía conocimiento del procedimiento adjudicativo instado y decidió no participar. Sostuvo, además, que cualquier violación al debido proceso de ley de SIMED había quedado subsanada mediante la participación de esta en la etapa de reconsideración. Igualmente, argumentó que la doctrina de cosa juzgada era improcedente.

Finalmente, el 4 de mayo de 2018, la OCS emitió una *Resolución en Reconsideración* mediante la cual declaró sin lugar ambas solicitudes de reconsideración. En consecuencia, confirmó lo resuelto previamente en la resolución dictada el 23 de enero de 2018. En cuanto al planteamiento de SIMED sobre la violación de su derecho a un debido proceso de ley, la OCS concluyó que las garantías mínimas del debido proceso de ley durante el proceso adjudicativo fueron salvaguardadas. Ello, porque la OCS defendió la misma postura que SIMED, tuvo notificación adecuada de la resolución final, y tuvo la oportunidad de intervenir en la etapa de reconsideración.

En desacuerdo, ambas partes presentaron sus respectivos recursos ante este Tribunal. En su recurso, SIMED (KLRA201800283) señaló los siguientes errores:

Erró el Comisionado de Seguros al privar a SIMED de su debido proceso de ley al adjudicar una controversia que afecta las facultades, intereses y operaciones de SIMED, sin haberle notificado ni permitido ser parte.

Erró el Honorable Comisionado de Seguros al interpretar el inciso 5 del Art. 41.040 y determinar que PRMD (o cualquier otra competidora) puede acceder a la Junta de Directores de SIMED; que la facultad de determinar cuáles aseguradores podrán ser partícipes como nominados a la Junta de Directores de SIMED recaerá sobre la OCS y no sobre la Junta como había sido hasta este momento; que SIMED debe enmendar su política interna para atemperarla a la determinación de esa Resolución; y al no salvaguardar, como le obliga la ley, el derecho de competitividad que le concedió la Asamblea Legislativa a SIMED.

Erró el Comisionado de Seguros al adjudicar en contrario una controversia que ya era cosa juzgada en dos previos procedimientos entre las mismas partes ante el Comisionado de Seguros, sin ningún cambio de ley ni de circunstancias que justifique dicha determinación.

(Énfasis suprimido).

Por su parte, PRMD (KLRA201800284) señaló los siguientes errores:

Erró el Comisionado al confirmar la decisión de SIMED de negarle a PRMD acceso a las minutas de su Junta de Directores y política de inversiones, sin realizar análisis alguno y dando total deferencia a la decisión arbitraria y sin fundamentos del regulado, lo que constituye una renuncia del Comisionado a su función fiscalizadora y, por tanto, una actuación arbitraria y caprichosa.

Erró el Comisionado, como cuestión de derecho, al no realizar un balance de los intereses envueltos y negarse a aplicar normas uniformes a regulados con estructuras y propósitos similares, en violación a las reglas de hermenéutica que gobiernan nuestro ordenamiento.

Erró el Comisionado al resolver que PRMD no tiene derecho a obtener la “información financiera” de SIMED, pues tal asunto no le fue sometido para adjudicación, y al ampliar su Resolución en Reconsideración mediante una resolución interlocutoria que carece de validez.

Erró el Comisionado como cuestión de derecho al entender que SIMED no violó el Código de Seguros al alterar una certificación oficial de la OCS para añadir información falsa sobre PRMD y lesiva a sus intereses.

(Énfasis suprimido).

Las partes comparecientes presentaron sus respectivos alegatos en oposición. Así pues, con el beneficio de su comparecencia, resolvemos.

II.

Tanto nuestra Constitución como la Constitución federal reconocen el derecho fundamental al debido proceso de ley. Const. EE UU, Enmiendas V y XIV, 1 LPRA; Const. ELA Art. II, sec. 7, 1 LPRA. Por su parte, nuestra Constitución expresa que “ninguna persona será privada de su propiedad o libertad sin un debido proceso de ley”. *Id.*

De otra parte, el debido proceso de ley tiene dos vertientes: la sustantiva y la procesal. *Rafael Rosario & Assoc. v. Depto. Familia*, 157 DPR 306, 329 (2002). Al considerar la doctrina del debido proceso de ley en su aspecto procesal, es necesario confirmar, en primer lugar, la existencia de un interés de libertad o propiedad protegido por esta cláusula constitucional, y que este interés se encuentre afectado por una acción del Estado (*state action*). *Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I*, 178 DPR 1, 46 (2010).

En segundo lugar, es menester determinar las características mínimas que debe reunir el procedimiento mediante el cual el Estado pretende afectar negativamente ese derecho protegido constitucionalmente. *Id.* La característica medular de este derecho es que el procedimiento que siga el Estado sea **justo**. *Rivera Santiago v. Srio. De Hacienda*, 119 DPR 265, 274 (1987). Diversas situaciones pueden requerir diferentes tipos de procedimientos, pero siempre persisten los requisitos de que el proceso sea justo e imparcial. *Domínguez Castro, et al. v. E.L.A. I*, 178 DPR, a la pág. 47.

En el contexto de los procedimientos adversativos, la jurisprudencia ha establecido que, para que se configure un debido proceso de ley, se deben cumplir los siguientes requisitos: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a conainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado, y, (6) que la decisión se base en el récord. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc.*, 133 DPR 881, 889 (1993).

Estas garantías están consignadas en la Sección 3.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017 (LPAU). Los procesos adjudicativos llevados a cabo ante las agencias administrativas tienen que cumplir con determinadas garantías procesales mínimas, a saber:

- (A) Derecho a notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte.
- (B) Derecho a presentar evidencia.
- (C) Derecho a una adjudicación imparcial.
- (D) Derecho a que la decisión sea basada en el expediente.

3 LPRA sec. 9641.

Estas garantías constituyen un resguardo infranqueable contra privaciones arbitrarias de la propiedad. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 DPR, a la pág. 889. Cualquier determinación de una agencia

que se haga en contravención a estas pautas mínimas, no puede prevalecer. *Comisionado de Seguros v. AEELA*, 171 DPR 514, 528 (2007).

Por su parte, la Sección 3.9 de la LPAU impone una obligación a la agencia administrativa a notificar **a todas las partes**, incluidos los interventores, sobre la celebración de una vista administrativa. 3 LPRA sec. 9649¹. A su vez, una parte indispensable es aquella persona, o entidad, cuyos derechos e intereses podrían quedar destruidos o inevitablemente afectados por una sentencia dictada, estando esa persona ausente del litigio. *Munc. de San Juan v. Bosque Real, S.E.*, 158 DPR 743, 756 (2003). Dicho interés no es cualquier interés, sino uno de tal orden que impida la confección de un decreto sin afectarlo. *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601, 606 (1983). Para determinar si se debe acumular una parte, es necesario evaluar los hechos particulares de cada caso y tomar en cuenta varios factores, tales como: tiempo, lugar, modo, clase de derechos, alegaciones, prueba, intereses en conflicto, formalidad y resultado. *Munc. de San Juan v. Bosque Real, S.E.*, 158 DPR, a la págs. 756-757.

III.

En su primer señalamiento de error, SIMED adujo que la agencia recurrida violentó su debido proceso de ley, al adjudicar una controversia que afecta sus facultades, intereses y operaciones, sin haber sido notificado del procedimiento adjudicativo instado. Le asiste razón.

Cual citado, el debido proceso de ley en su vertiente procesal exige una notificación adecuada de los procedimientos adversativos. A pesar de que las normas del debido proceso de ley no se aplican dentro del campo administrativo con la misma rigurosidad que se aplican dentro de la adjudicación judicial, se han hecho extensivas a los procedimientos administrativos las siguientes garantías: la concesión de una vista previa; la oportuna y adecuada notificación; el derecho a ser oído y a confrontarse

¹ El Artículo 2.200 del Código de Seguros, Ley Núm. 77 de 19 de junio de 1957, según enmendada, establece que el aviso de vista, así como el procedimiento de vista, se hará de conformidad a lo dispuesto en la LPAU. 26 LPRA sec. 252.

con los testigos, a presentar prueba a su favor, así como la presencia de un adjudicador imparcial.

Tanto la LPAU, como el Código de Seguros de Puerto Rico, exigen que los señalamientos de las vistas adjudicativas sean notificados por escrito, a todas las partes o a sus representantes autorizados, e interventores. Además, en dicha notificación debe constar la fecha, hora y lugar en que se celebrará la vista adjudicativa, así como las disposiciones legales pertinentes y las advertencias correspondientes.

Según surge del trámite procesal del presente caso, SIMED no figuró como parte en el procedimiento adjudicativo llevado a cabo ante la OCS. Esto a pesar de que la controversia de autos gira en torno a la autoridad de SIMED para descalificar a un competidor de su Junta de Directores, con el fin de proteger su competitividad y evitar que un miembro de dicha Junta tenga acceso a información privilegiada que acarree un posible conflicto de interés. Resulta meridianamente claro que SIMED es una parte indispensable en el proceso adjudicativo. Máxime cuando, de la propia *Resolución* recurrida, surge una orden dirigida a SIMED para que, prospectivamente, atempere su política interna para que futuros competidores sean elegibles a ocupar puestos en la Junta de Directores.

El foro recurrido tenía que cumplir con la notificación adecuada del proceso adjudicativo, según establecido en la LPAU y en el Código de Seguros. Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. Concluimos que la exclusión de SIMED del proceso adjudicativo llevado a cabo ante la OCS fue irrazonable e ilegal. La OCS violó el derecho a un debido proceso de ley que cobija a SIMED. En virtud de lo anterior, todo trámite posterior al informe de la División de Investigaciones del 10 de junio de 2016, fue nulo. Por lo tanto, el proceso adjudicativo deberá llevarse a cabo nuevamente y deberá incluir a SIMED como parte.

Dada la forma en que disponemos del presente recurso, nos abstenemos de considerar los méritos de la *Resolución* en controversia,

tanto en cuanto a los planteamientos de SIMED en el recurso KLRA201800283, como en aquellos expuestos por PRMDIC, en su recurso KLRA201800284.

IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, revocamos el dictamen recurrido y devolvemos el caso a la OCS para la continuación de los procedimientos conforme lo aquí dispuesto.

Notifíquese.

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