

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL I

ASOCIACIÓN DE SALUD
PRIMARIA DE PUERTO RICO,
INC.

Demandantes Recurridos

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO, *ET ALS.*

Demandados Peticionarios

KLCE201700094

Consolidado con

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

Civil Número:
K PE2002-1037

Sobre:
MANDAMUS

ASOCIACIÓN DE SALUD
PRIMARIA DE PUERTO RICO,
INC.

Demandantes Recurridos

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO, *ET ALS.*

Demandados Peticionarios

KLCE201700105

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

Civil Número:
K PE2002-1037

Sobre:
MANDAMUS

ASOCIACIÓN DE SALUD
PRIMARIA DE PUERTO RICO,
INC.

Demandantes Peticionarios

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO, *ET ALS.*

Demandados Recurridos

KLAN201700141

Apelación (se
acoge como
certiorari)
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala Superior de
San Juan

Civil Número:
K PE2002-1037

Sobre:
MANDAMUS

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, la Juez Colom García y el Juez Candelaria Rosa.

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de mayo de 2019.

Las partes de epígrafe nos solicitan la revisión de una *Resolución* emitida el 7 de octubre de 2016 y enmendada el día 21 del mismo mes y año por el Tribunal de Primera Instancia. De esta manera, se encuentran ante nuestra consideración los recursos KLCE201700094, KLCE201700105 y KLAN20170141 -acogido también como *certiorari*- consolidados al amparo de la Regla 80.1 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRÁ, Ap. XXII-B, R. 80.1, por recurrir de la misma determinación.

El auto de *certiorari* es un recurso procesal discrecional y extraordinario mediante el cual un tribunal de mayor jerarquía puede rectificar errores jurídicos en el ámbito provisto por la Regla 52.1 de Procedimiento Civil de Puerto Rico, 32 LPRÁ Ap. V, R. 52.1 y de conformidad a los criterios dispuestos por la Regla 40 del Reglamento de este Tribunal de Apelaciones, 4 LPRÁ Ap. XXII-A, R. 40; *García v. Padró*, 165 DPR 324 (2005). En tal sentido, la función del Tribunal de Apelaciones frente a la revisión de controversias por vía del *certiorari* requiere valorar la actuación del foro de primera instancia y predicar su intervención en si la misma constituyó un abuso de discreción; en ausencia de tal abuso o de acción prejuiciada, error o parcialidad, no corresponde intervenir con las determinaciones del Tribunal de Primera Instancia. *Zorniak v. Cessna*, 132 DPR 170 (1992); *Lluch v. España Service Sta.*, 117 DPR 729 (1986).

El presente caso tiene su origen en la presentación de una solicitud de *mandamus*, sentencia declaratoria y cobro de dinero en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) por parte de la Asociación de Salud Primaria de Puerto Rico y un grupo de proveedores de servicios de salud, certificados por el Gobierno Federal

bajo el Programa de Medicaid en Puerto Rico (denominados, en conjunto, los Centros). En su demanda, los Centros reclamaron al ELA el reembolso de los gastos incurridos como parte del servicio ofrecido a los beneficiarios del programa Medicaid que no habían sido cubiertos por el Gobierno Federal.

Luego de un extenso trámite procesal, el Tribunal de Primera Instancia emitió varias sentencias parciales en el año 2012 mediante las cuales ordenó al ELA el pago de lo adeudado a los Centros. Pendiente la ejecución de dichas sentencias, se aprobó la Ley Núm. 66-2014, conocida como *Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, por lo que el ELA argumentó que el estatuto aplicaba a las sentencias parciales en cuestión. Además, notificó al Tribunal que pagaría las mismas a razón de \$3,000,000 anuales, porque en conjunto excedían la suma de \$20,000,000.

El Tribunal de Primera Instancia resolvió que, en efecto, la Ley Núm. 66-2014 era de aplicación, aceptó la suma de \$3,000,000 como abono parcial a la deuda y ordenó que a partir del 2015 se consignaran \$5,000,000 anuales hasta saldar la misma. A solicitud del ELA, este Tribunal de Apelaciones expidió el auto de *certiorari* solicitado y confirmó la orden recurrida en cuanto a la aplicabilidad de la Ley Núm. 66-2014, aunque revocamos la parte que expresó un plan de pago distinto al dispuesto por dicha Ley. Por tanto, devolvimos el caso al foro primario para que estableciera el plan de pago correspondiente. Véase, *Sentencia* de 30 de abril de 2015, KLCE201500055. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia ordenó a las partes a

presentar una propuesta de pago conjunta conforme a lo establecido por la Ley Núm. 66-2014.

Ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre los Centros y el ELA, el Tribunal determinó, mediante una *Resolución* con fecha de 7 de octubre de 2016, entre otras cosas, que la Ley Núm. 66-2014 aplica por separado a las sentencias parciales finales y firmes, que el Estado debe establecer un plan de pago separado e independiente para cada Sentencia Parcial y que el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) debe entregar determinada documentación relacionada con el presupuesto solicitado por el Departamento de Salud para el año fiscal 2015-2016 y eventualmente fue autorizado por la OGP, con expresión de todos los pagos por servicios profesionales que realizó la agencia y referencia a los nombres de quienes recibieron dichos pagos. Asimismo, se ordenó que produjera el listado de todos los pagos que hizo o autorizó OGP como pagos finales o abonos a sentencias finales y firmes dictadas contra el ELA. Una vez presentadas las respectivas mociones de reconsideración presentadas por las partes, las mismas fueron declaradas sin lugar.

Inconformes con la *Resolución*, aunque por diferentes motivos, comparecen las partes de epígrafe. El Estado presentó el recurso KLCE201700094, en representación del Director de la OGP, sin someterse a la jurisdicción e impugnó allí la orden al Director de la OGP de entrega de información relacionada con el presupuesto y los pagos autorizados. También, mediante el recurso KLCE201700105, el Estado compareció por sí y en representación del Departamento de Salud y sostuvo que erró el foro primario al ordenar la presentación de planes de pago por separado para cada sentencia parcial y disponer, en

ese sentido, el término para cada uno de dichos planes de pago. Además, argumenta que incidió el Tribunal al mantener bajo escrutinio las dos certificaciones de falta de fondos hasta que se cumpliera con la presentación de los planes de pago.

A su vez, los Centros arguyen, en el recurso KLAN201700141, que incidió el foro primario al permitir que las sentencias parciales emitidas puedan pagarse en el plazo mayor dispuesto por la Ley Núm. 66-2014; también, que erró el Tribunal al negarse a determinar si, en la alternativa, el ELA le adeuda \$10,000,000 por no efectuar los pagos entre 2014 y 2016.

El Art. 28 de la Ley Núm. 66-2014, *supra*, estructura el modo en que se pagarán las sentencias finales y firmes adeudadas que recaigan sobre el ELA. Se establece que el pago se hará en determinados plazos, según el monto de la suma adeudada. Así, por ejemplo, si la cantidad adeudada por el Estado fuere mayor a \$1,000,000 pero menor o igual a \$7,000,000, podrá ser satisfecha mediante un plan de pago que comprenderá entre 4 años y un día a 7 años desde que la obligación de pago advenga final y firme. Art. 28(c). En cambio, si la cantidad adeudada fuere mayor de \$7,000,000 pero menor a \$20,000,000, el plan de pago comprenderá entre 7 años y un día a 10 años desde que la obligación de pago advenga final y firme. Art. 28(d). Finalmente, si la sentencia fuere mayor de \$20,000,000, el plan de pago se fijará como parte del proceso presupuestario siguiente a la fecha en que la obligación de pago advenga final y firme, tomando en consideración la situación fiscal, cuyo plan de pago nunca excederá la cantidad anual de \$3,000,000. Art. 28(e).

Cabe destacar que el Art. 28, en su inciso (f), indica que “[p]ara efectos de determinar el plan de pago aplicable, no se fragmentará la sentencia por cada reclamante, sino que se tomará como valor de partida la totalidad de la misma”. Luego, añade que de no estar disponibles los fondos para cumplir con el plan de pagos en determinado año fiscal, “este será aplazado para el próximo año fiscal, teniendo el efecto de extender automáticamente dicho plan por el número de pagos no realizados”. *Id.*, inciso (g).

De otra parte, el Art. 29 de la Ley Núm. 66-2014 impide que se obligue al Gobierno a realizar pago alguno respecto a una sentencia cuando no existan fondos para ello por haberse agotado la asignación legislativa destinada a esos fines. Además, en cuanto a la certificación de esa falta de fondos, el Art. 29, *supra*, establece lo siguiente:

La determinación de falta de fondos para realizar dicho pago deberá ser certificada por la agencia o instrumentalidades del Estado, corporación pública o municipio que se trate, y en caso de fondos que provengan de asignaciones legislativas, incluyendo del Fondo General, deberá ser confirmada por la Oficina de Gerencia y Presupuesto, cuya determinación al respecto será concluyente.

También, el citado Art. 29 regula cuál es el remedio disponible ante la ausencia de fondos para el pago de sentencias, señalando que el mismo “será el pago de interés sobre la cantidad adeudada conforme a lo establecido en las Reglas de Procedimiento Civil y las leyes especiales aplicables”. *Id.*

En lo que atañe al término *concluyente*, según se desprende del el Art. 29, *supra*, cabe notar que el mismo también es utilizado en el contexto de la Ley Núm. 7-2009. Dicho estatuto establece que, si el empleado no presenta documentación fehaciente para impugnar la

antigüedad, según fue certificada, esa certificación “será concluyente para todo propósito relacionado con este capítulo”. 3 LPRA sec. 8799 (b)(10). Al respecto, el Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de discutir el alcance del término *concluyente* en *Cruz Parrilla v. Depto. Vivienda*, 184 DPR 393 (2012). Allí, el Alto Foro señaló que el uso del adjetivo *concluyente*, en el marco de la Ley Núm. 7-2009, “es una expresión clara y evidente por parte del legislador para establecer que el término... es de naturaleza jurisdiccional”. *Id.*, pág. 405.

A su vez, el diccionario de la Real Academia Española define el término *concluyente* como “(1) que concluye; (2) resolutorio, irrevocable”. Real Academia Española, <http://www.rae.es>, última visita 15 de mayo de 2019. Asimismo, el diccionario de María Moliner define dicho término como “categórico o decisivo; se aplica a la razón o argumento que no admite duda”. María Moliner, *Diccionario del Uso de la Lengua Española*, Madrid, Gredos, 3ra ed., 2007, pág. 744; *Cruz Parrilla v. Depto. Vivienda*, *supra*, pág. 405.

Por otra parte, nuestro ordenamiento permite que el foro primario emita una sentencia parcial cuando, conforme a la Regla 42.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 42.3, se trate de un caso que tenga partes o reclamaciones múltiples y el juzgador concluya que “no existe razón para posponer el dictamen de la sentencia en cuanto a una o más de tales reclamaciones o partes hasta la resolución final del pleito”. *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, 95 (2008). Asimismo, la sentencia parcial emitida será final una vez el Tribunal ordene expresamente su registro y el archivo en autos de copia de la notificación, comenzando entonces a transcurrir el término para presentar un recurso de apelación. *Id.* Al respecto, cabe destacar que la

Regla 42.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 42.1 define sentencia “como cualquier determinación del Tribunal de Primera Instancia que resuelva finalmente la cuestión litigiosa y de la cual pueda apelarse”. Véase, además, *Cortes Pagán v. González Colón*, 184 DPR 807, 812-813 (2012).

Luego de examinar el recurso presentado por los Centros - KLAN201700141- concluimos que adolece de ciertos defectos que condicionan y, concretamente, impiden nuestra función revisora. En primer lugar, los señalamientos de error son sustancialmente distintos a los discutidos posteriormente. En tal sentido, cabe recordar que la mera alegación de un error, que no se fundamenta o discute, “no debe ser motivo para revisar, modificar o de alguna manera cambiar una decisión de un tribunal de instancia”. *Quiñones López v. Manzano*, 141 DPR 139, 165 (1996). La tramitación de los recursos ante nuestra consideración requiere que el recurso señale, discuta y fundamente el error que se le imputa al foro recurrido. Ello, dado que “[s]olamente mediante un señalamiento de error y una discusión fundamentada, con referencia a los hechos y a las fuentes de [D]erecho en que se sustenta, podrá el foro apelativo estar en posición de atender los reclamos que se le plantean”. *Morán v. Martí*, 165 DPR 356, 367 (2005). De lo contrario, el tribunal apelativo estará impedido de considerar el señalamiento de error planteado. *Id.*

Al señalarse un error y no discutir dicho señalamiento adecuadamente, el planteamiento se entiende renunciado. *Pueblo v. Dieppa Beauchamp*, 115 DPR 248 (1984). Es decir, al no exponer el Derecho y su aplicación a los hechos del caso, el promovente de la alegación de un error no fundamentado en efecto está renunciando a

que consideremos los méritos de su planteamiento. Como resultado de lo anterior, y dado que en este caso los errores señalados solo fueron una mera mención infundada de error, no estamos en posición de atender el reclamo ni habremos de considerarlo.

Ahora bien, en cuanto a los errores sí argumentados, que como mencionamos difieren de los señalados como error expresamente, los Centros plantean que el foro primario no aclaró que las sentencias parciales emitidas deben ser pagadas en el plazo dispuesto por el Art. 28 (d) de la Ley Núm. 66-2014, ni, en la alternativa, determinó si el ELA le adeuda a los Centros \$3,000,000 desde el año fiscal 2013-2014 al no justificar que no cuenta con los recursos para efectuar el plan de pago.

No obstante, si bien los Centros exponen su posición en el escrito, lo cierto es que no fundamentan sus planteamientos de manera específica, sino que se limitan a reproducir el texto del Art. 28 de la Ley Núm. 66-2014 y a discutir, de manera general, la jurisprudencia relacionada a la interpretación ordinaria de las leyes. Eso, por sí solo, resulta insuficiente para atribuir contenido jurídico a su planteamiento con relevancia a los hechos del presente caso. De modo similar, sostienen que, a pesar de que la certificación de falta de fondos emitida por el Director de la OGP sea concluyente, según establecido por el Art. 29 de la Ley Núm. 66-2014, el Estado debía someter información adicional a los efectos de justificar tal determinación. Sin embargo, nuevamente, no citan disposición de ley o reglamentaria, ni jurisprudencia alguna, que sostengan dicha contención con pretensión de darle consideración de derecho establecido a su aspiración de resultado.

De otra parte, en cuanto al planteamiento del Estado en el recurso KLCE201700094, sobre el cálculo de los planes de pago de sentencias adeudadas por el Estado, el Art. 28(f) es claro en determinar que no se puede fragmentar la sentencia por cada reclamante, sino que se debe tomar como valor de partida la totalidad de la misma. No obstante, cabe recordar que las sentencias parciales emitidas por el Tribunal de Primera Instancia son independientes entre sí. Es decir, no se fragmentó la sentencia por cada reclamante, sino que se emitieron sentencias parciales distintas unas de las otras en un pleito que incluía partes múltiples, según contemplado por la Regla 42.3 de Procedimiento Civil, *supra*.

Silente la Ley para efectos de determinar el plan de pago aplicable en el contexto de las sentencias parciales, concluimos que prima el carácter independiente de cada una de ellas. Nótese además que las sentencias parciales en cuestión datan del año 2012, mientras que la Ley Núm. 66 fue promulgada en 2014. Es decir, cuando las mismas fueron emitidas no estaba bajo la consideración del foro primario el impacto que los dictámenes parciales tendrían en el plan de pago delineado posteriormente mediante el estatuto. De otro lado, si hubiese sido la intención legislativa que las sentencias parciales tuviesen un trato especial al amparo de la Ley Núm. 66-2014, hubo amplia oportunidad para considerar dicho particular y no se legisló al respecto.

Por otro lado, en lo atinente al señalamiento del Estado en el recurso KLCE201700094 contra la divulgación de cierta información, resolvemos que le asiste la razón al objetar la orden emitida al Director de la OGP para entregar información relacionada con el presupuesto

solicitado por el Departamento de Salud para el año fiscal 2015-2016 y que finalmente le fue autorizado, así como los pagos por servicios profesionales y a sentencias finales y firmes. En tal sentido, la orden de producir y entregar dichos documentos a los representantes legales de los Centros constituyó un exceso inadecuado de discreción a la luz de la Ley Núm. 66-2014.

Según reseñado, la Ley Núm. 66-2014 establece que la determinación de falta de fondos para realizar el pago debe ser certificada por la agencia y confirmada por la OGP, añadiendo que dicha determinación será concluyente. La Ley no exige la presentación de otro documento más allá de la certificación de falta de fondos y, por otro lado, atribuye la generación de intereses como único remedio a tal determinación de falta de fondos. Así, la orden de suministrar información de tal carácter plantea serias interrogantes en cuanto a su pertinencia para que el foro primario dilucide su caso; por otro lado, la orden parece poner en duda la manera en que el Departamento de Salud recibió y utilizó fondos presupuestarios de un modo que escapa a la función judicial. En tal sentido, existe un impedimento constitucional plasmado en la doctrina de separación de poderes que emana de la Constitución federal y de la de Puerto Rico. Es decir, no corresponde al foro judicial pasar juicio sobre el proceso de aprobación del presupuesto ni sobre el modo en que la agencia administró los fondos que le fueron asignados como cuestión de política pública.

Por último, no podemos perder de vista que el presente recurso quedó paralizado por disposición de lo dispuesto en la Sección 301(a) de la *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act*, 48 USC sec. 2161(a) (PROMESA). Ello, en cuanto remite a la

paralización automática dispuesta por las secciones 362 y 922 del Código de Quiebras de los Estados Unidos. 11 USC 362 y 922. Véase, *Sentencia de Archivo Administrativo* de 30 de junio de 2017. No obstante, la Juez Federal de Quiebras a cargo del proceso ante el Tribunal Federal levantó la paralización el 10 de julio de 2018. Sin embargo, dicha paralización fue levantada solo a los efectos de que los tribunales estatales realizáramos las determinaciones correspondientes, pero no en cuanto a la ejecución o a la puesta en vigor de la sentencia final.¹

Por los fundamentos antes expuestos, expedimos el auto solicitado, revocamos la parte de la *Resolución* recurrida que ordena al Director de OGP la entrega de otra información, adicional a la certificación de falta de fondos, y confirmamos el resto de la *Resolución*, aunque sujeta su consecuencia jurídica a lo dispuesto por el Tribunal Federal en su dictamen de 10 de julio de 2018.

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

La Juez Colom García disiente, sin opinión escrita.

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

¹ Al respecto, el mencionado dictamen consigna lo siguiente: “The automatic stay... is lifted to the extent necessary to permit the State Court Action and related appeals to proceed through the entry, but not the execution or enforcement of final judgement”. *Memorandum Order Overruling Objections and Adopting Report and Recommendation* (Docket Entry Nos. 29, 55, 58 and 60), Case No. 17-AP-00227, págs. 9-10.