

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

SISTEMA DE SALUD
MENONITA

Recurrida

v.

MOLINA HEALTHCARE OF
PUERTO RICO, INC.

Recurrente

KLRA202000253

REVISIÓN
ADMINISTRATIVA
procedente de la
Administración de
Seguros de Salud
de Puerto Rico
(ASES)

Querella Núm.
17-PV-12-652

Sobre:
Recobro y Ajuste
Indebido

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rivera Colón y el Juez Adames Soto

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de diciembre de 2020.

El 3 de agosto de 2020, Molina Healthcare of Puerto Rico, Inc. (en adelante, Molina o recurrente), presentó ante nos una Revisión Judicial. Solicitó que revoquemos la *Resolución y Orden* emitida por la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (en adelante, ASES) el 30 de junio de 2020, notificada el 2 de julio del mismo año¹. Mediante esta, ASES dictó Resolución Sumaria y le ordenó a Molina pagar la diferencia en las tarifas reducidas unilateralmente para el periodo de 2017 hasta el presente.

Evaluados los documentos que surgen del expediente, modificamos la *Resolución y Orden* recurrida. Así modificada, se confirma. Exponemos.

¹ Apéndice Recurrente, págs. 1-2 y 17.

I.

El 29 de noviembre de 2017, el Sistema de Salud Menonita (en adelante, Menonita o recurrida), presentó una querrela ante ASES² en contra de Molina. En esta, Menonita solicitó el pago de reclamaciones adeudadas, luego de que Molina, en violación al contrato suscrito en 2015, redujera unilateralmente las tarifas acordadas.

Tras varios trámites procesales, el 24 de junio de 2019, Menonita presentó *Solicitud para que se Designe Juez Administrativo* para que presida y adjudique la querrela³. En esta, Menonita explicó que Molina fundamentó su postura de reducir las tarifas acordadas, principalmente, en una misiva de la Sra. Angela Ávila Marrero, la Directora Ejecutiva de ASES, fechada 7 de julio de 2017, mediante la cual alegadamente ASES le autorizó violar el contrato suscrito entre las partes. Por tanto, para salvar cualquier conflicto posicional, Menonita solicitó que ASES nombrara al entonces oficial examinador, el Lcdo. Harry Viera Villanueva, como Juez Examinador, para atender la querrela.

Oportunamente, Molina presentó su oposición⁴. En esta, Molina puntualizó que, su defensa no se basaba exclusivamente en la comunicación de 7 de julio de 2017, pues hubo expresiones verbales de ASES autorizándolo a cambiar las referidas tarifas. Además, Molina arguyó que la solicitud de Menonita, de designar a un oficial examinador como juez administrador, no salvaguardaba el debido proceso de ley pues este era un empleado o un contratista independiente de la agencia, entidad que había hecho expresiones públicas contradictorias al contenido

² Íd., págs. 413-414. Dicha querrela fue notificada el 28 de diciembre de 2017.

³ Íd., págs. 23-27. Es importante mencionar que la parte recurrente no incluyó en su anejo documentación sobre el trámite administrativo anterior a esta solicitud.

⁴ Íd., págs. 415-420.

de la referida misiva. Así, para garantizar un procedimiento imparcial, Molina sostuvo que el Tribunal de Primera Instancia (en adelante TPI) debería ser quien dirima la controversia.

Tras considerar ambas posiciones, la Sra. Yolanda García Lugo, Directora Ejecutiva Interina en aquel momento, mediante orden, declaró "No Ha Lugar" la solicitud para designar un Juez Administrativo⁵. Esta orden no fue objeto de reconsideración.

Luego, el 23 de septiembre de 2019, Menonita presentó *Solicitud de Resolución Sumaria Sobre el Aspecto de Responsabilidad de Pago para el Periodo de 2017 al Presente*⁶. En ella, Menonita arguyó que procedía dictar resolución sumaria pues ASES nunca emitió una directriz, por escrito, a los efectos de permitirle a Molina violentar el contrato suscrito en 2015. A su vez, Menonita sostuvo que, de ASES haber hecho expresiones verbales a esos efectos, las mismas no constituían pronunciamientos oficiales con efecto *erga omnes*. Menonita añadió además que, de existir expresiones verbales por parte de ASES, ellas eran *ultra vires*, pues dicha agencia no tenía autoridad en ley para instruir a un ente regulador a violentar un contrato con un proveedor de servicio. Finalmente, Menonita solicitó que se señalara una vista para determinar la cuantía de la deuda.

El 28 de octubre de 2019, Molina presentó su oposición a la solicitud de resolución sumaria⁷. En esta, Molina reiteró que ASES tenía un conflicto de interés en el caso que le impedía resolver la controversia. De otra parte, Molina sostuvo que no se podía resolver el caso sumariamente dado que tenía derecho a llevar a

⁵ Íd., pág. 421.

⁶ Íd., págs. 29-70. Surge de la primera nota al calce que en abril de 2018 las partes habían llegado a un acuerdo de transacción con relación a las reclamaciones comprendidas entre 2015-2016 y, además, acordaron entrar en un proceso de reconciliación, el cual fue infructuoso.

⁷ Íd., págs. 423-426. Es importante destacar que Molina no incluyó evidencia alguna para sustentar su oposición.

cabo un descubrimiento de prueba sobre las supuestas instrucciones verbales comunicadas por ASES mediante las cuales le permitió reducir unilateralmente las tarifas. Además, Molina adujo que el lenguaje del contrato suscrito entre las partes era claro en permitirle enmendar el mismo cuando dicha enmienda se implantaba para mantener consistencia con la ley, con una política o directriz agencial o con un requerimiento del Plan de Gobierno.

Posteriormente, el 14 de enero de 2020, el oficial examinador le ordenó a ASES su intervención y a que expusiera su posición en torno a la solicitud de resolución sumaria⁸.

En conformidad con lo ordenado, el 27 de abril de 2020, ASES compareció mediante *Moción en cumplimiento de orden exponiendo la posición de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico con relación a controversia planteada*⁹. Sostuvo que ASES era la entidad con jurisdicción exclusiva para atender la controversia, pues no había ninguna disposición que le otorgara jurisdicción concurrente al TPI. A su vez, ASES arguyó que ante la salida de la Sra. Angela Ávila Marrero como Directora Ejecutiva, cualquier posible conflicto se había subsanado, dado que el nuevo Director Ejecutivo no estaba en la agencia al momento de los hechos. Finalmente, ASES alegó que la comunicación del 7 de julio de 2017 no constituía una directriz, reglamento, o documento guía; y que la misma tampoco autorizaba a reducir unilateralmente la tarifas.

Consecuentemente, el 20 de mayo de 2020, Molina presentó su oposición¹⁰. En esencia, Molina alegó que ASES ignoró y no atendió su evidente conflicto de interés en el caso pues, mediante

⁸ Íd., pág. 427. De esta orden se desprende que, para el 7 de octubre de 2019, ya le había ordenado a ASES intervenir en la controversia para expresarse en torno a la solicitud de reclamación sumaria.

⁹ Íd., págs. 71-82.

¹⁰ Íd., págs. 429-436.

el comunicado de prensa de 2018, ASES contradijo su directriz ejecutiva emitida en el 2016 para reducir las tarifas a los proveedores de salud. Además, Molina puntualizó que los actos y decisiones de ASES, bajo la administración pasada, eran vinculantes.

Así pues, luego de evaluar los documentos incluidos en el expediente administrativo, el oficial examinador emitió un informe favoreciendo la solicitud de resolución sumaria presentado por Menonita¹¹. Cónsono con anterior, el oficial examinador formuló las siguientes determinaciones de hecho:

1. Efectivo el 9 de julio de 2015, SSM [Menonita] y Molina suscribieron un Contrato de Servicios de Hospital. ("Contrato de 2015").

2. La sección 2.1 del Contrato de 2015 dispone:

Provision of Hospital Services. Hospital agrees to provide Hospital Services to Members Within the scope of Hospital's business, practice and license, and in accordance with applicable Law and terms of this Agreement including, but not limited to, The Provider Manual, Health Plan's QI and UM Programs and applicable Accreditation Organization standards. (Énfasis en el original).

3. La sección 2.12 (c) del Contrato de 2015 dispone:

Compensation. Health Plan Will pay Hospital for Clean Claims for Hospital Services provided to Members, including emergency requirements, and in accordance with applicable Laws, Government Program requirements, and in accordance with the terms of this Agreement. Such payment will be made within the lessor of: (i) the timeframes specified by Applicable Law and Government Program requirements, (ii) or sixty (60) days of the date such Clean Claim is delivered by Hospital to Health Plan and Health Plan determines such claim is a Clean Claim for Hospital Services and/or Emergency Services. Hospital agrees to accept such payment, applicable co-payment in full for Hospital Services provided to Members as deemed Medically Necessary and appropriate under this Agreement, Health Plan's Quality Improvement Utilization Review and Management Programs. Hospital will not balance bill Members for such Hospital Services. (Énfasis en el original).

4. La sección 3.1 del Contrato de 2015 dispone:

Compensation. Health Plan Will pay Hospital in accordance with the terms and conditions of this Agreement. (Énfasis en el original).

¹¹ Íd., págs. 3-15.

5. En el anejo C, párrafo 2 del Contrato de 2015 se dispone que las tarifas que inicialmente Molina le pagaría a SSM (Initial GHP Compensation), serían las "Tarifas Actuales Mi Salud".

6. La sección 5.3 del Contrato del 2015 dispone:

Governing Law. The Laws of Commonwealth of Puerto Rico will govern this Agreement. (Énfasis en el original).

7. La sección 5.8 del Contrato de 2015 dispone que para enmendar las tarifas, servicios o facturación se requiere la autorización previa y por escrito del hospital. Así el Contrato del 2015 lee:

Amendment. Health Plan may, without Hospital's consent, immediately amend this Agreement to maintain consistency and/or compliance with any applicable Law, government agency policy, government agency directive or Government Program requirement. Health Plan may otherwise amend this Agreement upon thirty (30) days prior written notice to Hospital as required in section 5.13 Notice. If Hospital does not deliver the Health Plan a written notice of rejection of the amendment within that thirty (30) day period, the amendment will be deemed accepted by and will be binding upon Hospital. For proposed amendment regarding contracted rates, services, billing and collection procedures, and utilization review, the effect of the amendment will require Hospital's prior written consent. Such consent shall not be unreasonably withheld. Both parties agree to work in good faith to resolve any disputes with regards to any amendment of this agreement. Parties are required to have this discussion prior to taking additional steps to resolve the dispute. (Enfasis en el original, subrayando lo nuestro).

8. La sección 5.12 del Contrato del 2015, sobre notificaciones, dispone así:

Notice. All notices required or permitted by this Agreement will be in writing and may be delivered in person or may be sent by registered or certified mail or US Postal Service Express Mail, with postage prepaid, by Federal Express or other overnight courier that guarantees next day delivery, by facsimile transmission, or by electronic mail or other means of electronic delivery, including but not limited to Health Plan's website and interactive web portal. All notices will be deemed sufficiently given if served in the manner specified in this section. [...] (Énfasis en el original, subrayando el nuestro).

9. En el anejo C, párrafo del Contrato del 2015 se dispone que una nueva compensación sería negociada de buena fe y que, de no llegar a un entendido para el 31 de marzo de 2016, las partes por mutuo acuerdo podrían extender la vigencia de la compensación inicial (Initial GHP Compensation) o terminar el Contrato de 2015.

10. El 10 de julio de 2018, en una llamada telefónica, la Sra. Edna María Ramos, vicepresidenta de Molina a cargo de proveedores, expresó que Molina no iba a pagar ni compensar a SSM por su reclamo basado en la reducción unilateral de tarifas.

- 11.El 20 de diciembre de 2018, el Ing. Fernando Escobar, Director Corporativo de Facturación y cobro del SSM, le envió una carta a la Sra. Marín haciendo constar la posición de Molina.
- 12.Molina nunca le solicitó a SSM su autorización verbalmente o por escrito para reducir unilateralmente las tarifas ni para reducir el Initial GHP Compensation.
- 13.Molina nunca le solicitó a SSM negociar de buena fe para modificar las tarifas.
- 14.El 7 de julio de 2017, la entonces Directora Ejecutiva Angela M. Ávila Marrero, le envió una carta al Presidente de Molina, el Sr. Carlos Carrero, confirmando que todas las MCOs debían considerar utilizar al "maximun provider reimbursement rates" igual al 80% del Tarifario de Medicare de 2016 para los servicios allí indicados y el 70% del mismo tarifario para los servicios allí indicados.
- 15.El 2 de junio de 2018, ASES emitió un comunicado de prensa indicando que no existe mandato de ASES para reducir las tarifas a los proveedores.
- 16.El 24 de junio de 2018, ASES le emitió una orden de cese y desista a Molina, prohibiéndole que le redujeran unilateralmente a los cardiólogos invasivos las tarifas contratadas.

A base del expediente, las determinaciones anteriores y el derecho aplicable, el oficial examinador concluyó que no existían hechos materiales en controversia; que el Contrato de 2015 suscrito entre las partes no permitía las enmiendas unilaterales en materia de tarifas, pagos, servicios y facturación, pues requería el consentimiento escrito de Menonita; y que ASES nunca ordenó la reducción de tarifas a los proveedores.

Luego de evaluar el informe rendido por el oficial examinador, ASES lo acogió y resolvió que en este caso no existía una controversia real y sustancial sobre los hechos esenciales relacionados a la falta de autoridad legal y contractual de Molina para reducir unilateralmente las tarifas contratadas por Menonita en el contrato de 2015. Por ello, ASES dictó Resolución Sumaria y le ordenó a Molina pagar la diferencia en las tarifas reducidas unilateralmente para el periodo de 2017 al presente. Además, acorde a la sección 16.11.2.3 del contrato entre ASES y Molina, le

impuso a este último el pago de los intereses generados sobre las diferencias no pagadas desde 2017 hasta su pago total.

Inconforme, la parte recurrente compareció ante nos mediante revisión judicial y le imputó los siguientes errores a ASES:

Erró ASES al concluir que el contrato entre Molina y Menonita no permite las enmiendas unilaterales en cumplimiento con cualquier ley aplicable, política o directriz de alguna agencia gubernamental o requisito de algún programa gubernamental.

Erró ASES al no proveer un juzgador imparcial y al prejuzgar los méritos de la controversia.

Posteriormente ASES presentó una moción de desestimación por falta de jurisdicción, pero el 10 de agosto de 2020 la declaramos *No Ha Lugar*. Además, el mismo día emitimos otra *Resolución* mediante la cual le concedimos a la parte recurrida un término de treinta (30) días para presentar su alegato en oposición.

Por su parte, Menonita también presentó una moción de desestimación. Sin embargo, mediante *Resolución* del 18 de agosto de 2020, reafirmamos nuestra determinación anterior.

A su vez, el 6 de octubre de 2020, Molina presentó una Moción en Auxilio de Jurisdicción, para paralizar el caso consolidado SJ2020CV04346 Y SJ2020CV04575 donde se dilucida la procedencia de un embargo basado en la Resolución Parcial ante nuestra consideración. No obstante, el mismo día, la declaramos *No Ha Lugar*.

El 21 y 23 de octubre de 2020, tanto Menonita como ASES presentaron sus respectivos alegatos en oposición. Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes, procedemos a resolver.

II.**Revisión Judicial**

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017 (en adelante, "LPAU"), delimita el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas. Así lo reitera nuestro Tribunal Supremo al expresar, "[e]n el ejercicio de la revisión judicial de decisiones administrativas, los tribunales deben concederle deferencia a las resoluciones emitidas por las agencias administrativas". Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde, 202 DPR 117 (2019), Op. de 29 de marzo de 2019. Véase, además Mun. de San Juan v. CRIM, 178 DPR 163, 175 (2010). Es decir, las decisiones de las agencias gozan de una presunción de regularidad y corrección. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., 173 DPR 934, 960 (2008). Como resultado, es necesario que aquel que desee impugnar dichas decisiones presente evidencia suficiente que derrote la presunción de corrección de la que gozan y no descansen en meras alegaciones. García Reyes v. Cruz Auto Corp., 173 DPR 870, 893 (2008); Otero v. Toyota, 163 DPR 716, 728 (2005). Ello, pues, el principio de deferencia al foro administrativo está cimentado en que las agencias "cuentan con el conocimiento experto y con la experiencia especializada de los asuntos que les son encomendados". Otero v. Toyota, *supra*, a la pág. 727. Así pues, al evaluar recursos de revisión administrativa, la facultad revisora de los tribunales es limitada. Mun. de San Juan v. CRIM, *supra*, 175.

Partiendo de lo anterior, en cuanto a las determinaciones de hecho que realiza una agencia, el Tribunal Supremo ha resuelto que los tribunales revisores tienen que sostenerlas si se encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del

expediente administrativo al ser considerado en su totalidad. Pacheco v. Estancias, 160 DPR 409, 432 (2003). Por evidencia sustancial se entiende "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". Rolón Martínez v. Superintendente, 2018 TSPR 157, a la pág. 10, 201 DPR 26 (2018), Op. de 27 de junio de 2018; González Segarra et al. v. CFSE, 188 DPR 252, 277 (2013); Otero v. Toyota, *supra*, a la pág. 728-729. Por lo tanto, la parte afectada deberá reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial. Otero v. Toyota, *supra*, a la pág. 728. En fin, el tribunal debe limitar su intervención a evaluar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. *Íd.*

Por otra parte, respecto a las conclusiones de derecho, la LPAU señala que éstas pueden ser revisadas en todos sus aspectos. *Íd.*, a la pág. 729. Ahora bien, lo anterior "no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia". *Íd.* Consecuentemente, cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, éste debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. Otero v. Toyota, *supra*, 729. Dicho de otro modo, "[e]l tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio solo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa". *Íd.*

En resumen, de conformidad con el marco doctrinal antes expuesto, los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Mun. de San Juan v. CRIM, *supra*, a la pág. 175. Por lo tanto, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a evaluar si la actuación de la agencia fue razonable y dicha deferencia solo puede ceder al escrutinio judicial cuando esté presente alguna de las siguientes situaciones: (1) cuando la decisión no está basada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley; y (3) cuando ha mediado una actuación ilegal o una decisión carente de una base racional. Otero v. Toyota, *supra*, 729. Véase, además, Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Corporación para la Defensa del Poseedor de Licencia de Armas de Puerto Rico, Inc., 202 DPR 842 (2019), Op. de 21 de junio de 2019;

Finalmente, reiteramos que la intervención judicial en las determinaciones administrativas debe ocurrir cuando la agencia haya actuado de forma arbitraria, ilegal o irrazonable. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 DPR 177, 187 (2009). Los tribunales le deben dar gran peso o deferencia a la aplicación e interpretación que las agencias realizan sobre las leyes y los reglamentos que administran, por lo que no pueden descartar libremente sus conclusiones e interpretaciones de derecho. Cruz Negrón v. Adm. de Corrección, 164 DPR 341, 357 (2005). Ello, en consideración de la experiencia y el conocimiento especializado que poseen sobre los asuntos que les han sido delegados. Vélez v. A.R.Pe., 167 DPR 684, 693 (2006); Rivera Concepción v. ARPE, 152 DPR 116, 122 (2000). Por motivo de lo anterior, el estándar de revisión judicial en materia de decisiones administrativas se circunscribe a determinar: (1) si el remedio concedido por la

agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos de la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. Batista de Nobbe v. Jta. Directores, 185 DPR 206, 217 (2012); Asoc. FCIAS. v. Caribe Specialty II, 179 DPR 923, 940 (2010), citando a: Mun. de San Juan v. J.C.A., 149 DPR 263, 279–280 (1999).

Resolución Sumaria en los procesos administrativos

La Sección 3.7 de la LPAU, supra, sec. 9647, establece que, si la agencia determina que no es necesario celebrar una vista adjudicativa, podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias. Esta determinación se hará previa solicitud de parte y luego de un análisis de los documentos que obran en el expediente y en la moción de solicitud de resolución sumaria y su oposición correspondiente.

La agencia no podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias en los casos en que: (1) existen hechos materiales o esenciales controvertidos; (2) hay alegaciones afirmativas en la querella que no han sido refutadas; (3) surge de los propios documentos que se acompañan con la petición, una controversia real sobre algún hecho material y esencial, o (4) como cuestión de derecho no procede. *Íd.*

Excepto que su ley orgánica disponga lo contrario, la LPAU, supra, faculta a las entidades administrativas a disponer de los asuntos ante su consideración mediante resolución sumaria. OCS V. Universal, 187 DPR 164, 177 (2012)¹². Dicho mecanismo persigue agilizar el proceso adjudicativo en casos en que no estén presentes hechos materiales en controversia. OCS V. Universal,

¹² En ese caso, el Tribunal Supremo estaba interpretando la sección 2157 de la LPAU de 1988. Sin embargo, su texto quedó inalterado en la LPAU de 2017.

supra, 177-178. Además, el Tribunal Supremo indicó que, “nada impide que [una agencia] pueda adjudicar sin celebrar una vista evidenciaria cuando no exista controversia sobre los hechos y, además, toda la evidencia documental que surge del expediente señale claramente la corrección de la determinación de la agencia...”. *Íd.*, citando Mun. de San Juan v. CRIM, 178 DPR 163, 179 (2010).

Cónsono con lo anterior, la Regla 3.8 de la LPAU, *supra*, dispone lo relativo al descubrimiento de prueba en los procesos de adjudicación formal:

“(a) Los procedimientos de descubrimiento de prueba no serán de aplicación a los casos de adjudicación administrativa, a menos que se autoricen en los reglamentos de procedimiento de adjudicación de la agencia y así lo autorice el funcionario que presida el procedimiento adjudicativo. No obstante, lo anteriormente dispuesto, en los reglamentos de las agencias se garantizará a todo querellado el derecho a los mecanismos de descubrimiento de prueba para los casos en que el procedimiento de adjudicación sea promovido a iniciativa de la agencia.

(b) Podrá, además, emitir citaciones para la comparecencia de testigos; órdenes para la producción de documentos, materiales u otros objetos; y órdenes protectoras, conforme a las Reglas de Procedimiento Civil.

[...]”

LPAU, *supra*, sec. 9648.

Impugnación de imparcialidad del proceso adjudicativo de una agencia

La sección 3.3 de la LPAU, *supra*, establece la facultad de una agencia de designar oficiales examinadores. Específicamente dispone:

Toda agencia podrá designar oficiales examinadores para presidir los procedimientos de adjudicación que se celebren en ella, los cuales no tendrán que ser necesariamente abogados, particularmente cuando el procedimiento en cuestión es uno informal.

El jefe de la agencia podrá delegar la autoridad de adjudicar a uno o más funcionarios o empleados de su agencia. A estos funcionarios o empleados se les designará con el título de jueces administrativos.

[...]

LPAU, *supra*, sec. 9643.

El objetivo que persigue esta sección descansa en consideraciones prácticas, pues resulta imposible para el jefe de una agencia presidir todas las vistas y adjudicar todas las controversias presentadas ante la oficina bajo su dirección, razón por la cual necesita delegar esas funciones. Tosado v AEE, 165 DPR 377, 378-379.

La figura del oficial examinador tiene a su cargo la crucial tarea de adjudicar los hechos en controversia durante el transcurso de la vista evidenciaria. Comisionado de Seguro v. Real Legacy Assurance Co., 179 DPR 692, 710 (2010). Su cargo le exige recopilar, de manera integral, la evidencia presentada en los procedimientos, esto es el responsable de la formación del récord administrativo. *Íd.* De esta forma se garantiza que el funcionario que tome la decisión final lo haga de manera independiente y objetiva, ateniéndose exclusivamente al expediente constituido mediante un proceso justo y libre de influencias. *Íd.*, 710-711. Es importante destacar que el oficial examinador goza de gran independencia sobre la manera de llevar a cabo los procedimientos que preside. *Íd.*, 712.

Concluidos los procedimientos, el oficial examinador lo que produce es una recomendación de cómo adjudicar el caso, la cual puede ser acogida o rechazada, cuyo alcance y consecuencia depende de lo que disponga el estatuto o del poder que se le ha delegado. *Íd.*, 711.

Ahora bien, en caso de que se impugne la parcialidad del proceso adjudicativo, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que:

“[u]na mera alegación de parcialidad o prejuicio no es suficiente para sostener una reclamación de violación del debido proceso. La demanda debe contener alguna alegación fáctica específica que indique parcialidad o prejuicio y no descansar meramente en conclusiones.”

Henriquez Soto v. Consejo de Educación Superior, 120 DPR 194, 210 (1987).

Esto es así, pues los procedimientos y las decisiones ante un organismo administrativo tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que la impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla. *Íd.* Así, para poder rebatir la presunción de que los administradores que fungen como adjudicadores carecen de parcialidad, las alegaciones deben revelar un verdadero prejuicio o un interés pecuniario o institucional que los descalifique. *Íd.*

En los procesos administrativos presididos por un oficial examinador, la clave radica en identificar si del comportamiento exhibido por el oficial examinador se puede concluir que éste, previo a presentarse la prueba o durante el transcurso de los procedimientos, denota que con anterioridad al inicio del proceso había prejuzgado cuestiones específicas que inciden sobre la solución de la controversia. Comisionado de Seguro v. Real Legacy Assurance Co., *supra*, 713.

En cuanto a "cuestiones específicas", el Tribunal Supremo ha expresado que:

“[n]o se refiere a que este funcionario haya demostrado una clara convicción en cuanto a su interpretación de las disposiciones legales aplicables o de la política administrativa impuesta por la agencia concerniente, pues precisamente ello se refiere a aspectos generales del caso. De igual forma, estar meramente familiarizado con aspectos legales o fácticos generales sobre cuestiones relacionadas con

el caso, por sí solo, no es demostrativo de que el funcionario está predispuesto a emitir determinada recomendación. Más bien, para que se plantee con éxito la parcialidad a los efectos de descalificar al oficial examinador, es necesario que se evidencie un compromiso previo de éste a obtener determinada conclusión en relación a cuestiones específicas del caso." *Íd.*, 713-714.

Finalmente, en vista de que no es un solo funcionario el que interviene en el proceso adjudicativo para que se consiga revertir la determinación final de la agencia, es necesario demostrar que la parcialidad demostrada por el oficial examinador influyó lo suficiente como para subvertir la integridad del proceso adjudicativo. *Íd.*, 714-715. Es decir, "tiene que haber incurrido en un comportamiento de un grado tan alto de favoritismo o antagonismo que hace imposible la solución justa del caso". *Íd.*, 715.

Contratos en General

Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse a tenor de los mismos. Art. 1044 del Código Civil, 31 LPR sec. 2994. Dispone el Código Civil de Puerto Rico que "[e]l contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de otra u otras, a dar alguna cosa, o prestar algún servicio." Art. 1206, 31 LPR sec. 3371.

En Puerto Rico se reconoce el principio de autonomía contractual entre las partes contratantes, lo cual significa que éstas pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por convenientes, siempre que no sean contrarias a las leyes, la moral y el orden público. Art. 1207 del Código Civil, 31 LPR sec. 3372. Este principio está atado a la norma jurídica de que los 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. Art. 1210, 31 LPRÁ Sec. 3375.

Los contratos serán obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurran las condiciones esenciales para su validez. Art. 1230, 31 LPRÁ sec. 3451. Los requisitos de los contratos válidos son: consentimiento, objeto y causa. Art. 1213 del Código Civil, 31 LPRÁ 3391. Cuando los términos de un contrato, sus condiciones y exclusiones, son claros y específicos y no dan margen a ambigüedades o diferentes interpretaciones, así deben aplicarse. Artículo 1233 del Código Civil, 31 LPRÁ sec. 3471; Unisys v. Ramallo Brothers, 128 DPR 842, 582 (1991).

III.

En el primer señalamiento de error, el recurrente nos planteó que ASES se equivocó en su interpretación del contrato entre Molina y Menonita. El recurrente arguyó que el inciso 5.8 del referido contrato, le permitía a Molina enmendar o alterar el mismo, unilateralmente, para estar en cumplimiento con cualquier ley aplicable, política o directriz agencial. Explicó que, si ese no fuese el caso, entonces, procedía procurar el consentimiento escrito de Menonita para modificar las tarifas. A esos efectos, el recurrente sostuvo que ASES, mediante la carta circular del 7 de julio de 2017 y una serie de reuniones oficiales celebradas con Molina entre 2016-2017, lo obligó a implantar una reducción de ciertas tarifas pactadas con los proveedores.

Por su parte, ASES indicó que Molina fundamentó su posición únicamente con la carta del 7 de julio de 2017, pero no presentó evidencia respecto a las supuestas reuniones oficiales que tuvo con ASES, en las cuales este, alegadamente, lo obligó a

ajustar las tarifas negociadas con los proveedores. A su vez, explicó que no se desprendía de la carta una imposición a Molina de ajustar las referidas tarifas. Por tanto, indicó que, contrario a lo que arguyó Molina, nunca hubo una directiva de ASES a los efectos de ajustar las tarifas negociadas con Menonita. También hizo alusión al hecho de que ASES se manifestó públicamente para expresar que no había emitido instrucciones de reducir las tarifas a los proveedores. Así, como nunca existió una directriz agencial, ASES explicó que Molina tenía que conseguir el consentimiento escrito de Menonita para ajustar las tarifas acordadas.

De otra parte, Menonita sostuvo que el contrato suscrito con Molina estipulaba que cualquier cambio tarifario tenía que ser aprobado por escrito y, sin el mismo, dicho cambio no podía entrar en vigor. En la alternativa, Menonita alegó que ASES nunca emitió una directriz que le impusiera a Molina la obligación de reducir las tarifas acordadas con los proveedores. Además, arguyó que Molina no presentó evidencia que demostrase las supuestas reuniones oficiales con ASES, celebradas en los años 2016-2017, mediante las cuales la agencia le permitió violar los contratos con los proveedores. Finalmente, Menonita indicó que la carta del 7 de julio de 2017 no era una carta circular ni tampoco le imponía la obligación de reducir las tarifas acordadas con los proveedores.

Tras evaluar el expediente, observamos que el oficial examinador fundamentó su determinación en el expediente administrativo, el cual contenía el contrato suscrito entre Menonita y Molina¹³ la carta del 7 de julio de 2017¹⁴, comunicado de ASES que establecía su posición en cuanto a la reducción de tarifas¹⁵,

¹³ Apéndice Recurrente, págs. 42-53.

¹⁴ Id., pág. 65.

¹⁵ Id., págs. 66-67.

entre otros. En lo atinente, el oficial examinador tuvo ante sí prueba documental que le permitió concluir que, contrario a lo alegado por Molina, ASES no le emitió ninguna directriz agencial ordenándole la reducción unilateral de tarifas con sus proveedores¹⁶. Finalizó su informe resolviendo que el contrato suscrito entre Molina y Menonita no permitía la reducción unilateral de tarifas, por lo que no había controversias de hechos esenciales y procedía dictar resolución sumaria. Si bien estuvo correcta su determinación, no así el fundamento en el que se basó, veamos.

Antes de entrar de lleno en la discusión, destacamos que, como el primer señalamiento de error versa sobre una conclusión de derecho, este foro apelativo lo puede revisar en toda su extensión.

Al leer el inciso 5.8 del contrato suscrito entre Molina y Menonita notamos que, en efecto, Molina sí puede alterar o enmendar dicho contrato bajo ciertas circunstancias. En ese sentido, la conclusión del oficial examinador respecto a que Molina no podía, unilateralmente, enmendar las tarifas acordadas, fue errada. El texto de la sección 5.8 del contrato, lee como sigue:

Amendment. Health Plan may, without Hospital's consent, immediately amend this Agreement to maintain consistency and/or compliance with any applicable Law, government agency policy, government agency directive or Government Program requirement. Health Plan **may otherwise** amend this Agreement upon thirty (30) days prior written notice to Hospital as required in section 5.13 Notice. If Hospital does not deliver the Health Plan a written notice of rejection of the amendment within that thirty (30) day, period, the amendment will be deemed accepted by and will be binding upon Hospital. **For proposed amendment regarding contracted rates, services, billing and collection procedures, and utilization review, the effect of**

¹⁶ Id., pág. 11. Ver penúltimo párrafo mediante el cual el oficial examinador concluyó que la carta del 7 de julio de 2017 no constituía una directriz agencial, un documento guía ni un reglamento.

the amendment will require Hospital's prior written consent. Such consent shall not be unreasonably withheld. Both parties agree to work in good faith to resolve any disputes with regard to any amendment of this agreement. Parties are required to have this discussion prior to taking additional steps to resolve the dispute.¹⁷

A base de lo anterior, colegimos que Molina puede enmendar dicho contrato sin el consentimiento de Menonita si se hace bajo el supuesto de cumplir con una directriz agencial. Si ese no fuese el caso, y la enmienda propuesta tuviese que ver con asuntos tarifarios, entonces, Molina necesitaría el consentimiento escrito de Menonita. En ese sentido, Molina tiene razón. **No obstante**, Molina no presentó evidencia de que ASES les haya emitido una directriz a esos efectos.

En la oposición a que se dictara resolución sumaria, Molina alegó que mediante la carta del 7 de julio de 2018 y tras la celebración de varias reuniones oficiales, ASES le ordenó a reducir las tarifas con los proveedores, por lo que actuó acorde a lo estipulado en el contrato suscrito con Menonita. Sin embargo, Molina no incluyó en su escrito de oposición (ni en su recurso de revisión judicial) algún documento que demostrase la alegada directriz de ASES, ni evidenció la existencia de las referidas reuniones oficiales celebradas ante ASES.

Con relación a las reuniones, el recurrente pudo haber incluido una minuta de la reunión o una declaración jurada de un oficial o empleado de Molina que hubiese estado presente en la reunión, pero no lo hizo. Por lo tanto, dichas alegaciones no tienen ningún peso probatorio y las mismas no controvirtieron los hechos incontrovertidos formulados por Menonita.

¹⁷ Id., pág. 93.

En cuanto a la carta del 7 de julio de 2017, esta lee como sigue:

Mr. Carlos Carrero
President
Molina Healthcare
[...]

The following is to confirm that all Managed Care Organizations (MCOs) **must consider** the use of maximum provider reimbursement rates equaling eighty percent (80%) of the 2016 Medicare Fee Schedule for the reimbursement of non-facility professional services related to cardiology and nuclear medicine [...] ¹⁸.

De lo anterior se desprende varios asuntos: que no era una carta circular como alegó Molina; y que dicha carta no obligaba a Molina reducir las tarifas acordadas. No podemos deducir que la misma era una carta circular porque estaba dirigida al presidente de Molina, y el recurrente tampoco presentó evidencia que demostrase lo contrario. Con relación a lo segundo, entendemos que la misma no obligaba a Molina reducir las tarifas acordadas con sus proveedores pues la carta utiliza "must consider", que se traduce a "tiene que considerar" y considerar no implica obligación. Por ende, no surge de la carta que ASES le haya ordenado a Molina a reducir las tarifas acordadas con sus proveedores.

A su vez, al analizar dicha carta junto a la posición oficial de ASES¹⁹, mediante la cual, su entonces directora ejecutiva, la señora Ávila Marrero, expresó que no existía ningún mandato de reducir las tarifas con los proveedores, es forzoso concluir que no existió una directriz de ASES a los efectos de reducir las tarifas con los proveedores. Al no existir ninguna directriz de ASES, si Molina quería reducir las tarifas acordadas con Menonita, según lo

¹⁸ Id., pág. 65.

¹⁹ Id., pág. 66-67.

dispuesto en el contrato suscrito entre ellos, este debía conseguir el consentimiento escrito de Menonita, cosa que no hizo.

Así pues, dado que no existe controversia con el hecho de que Molina incumplió el contrato suscrito con Menonita, al este reducir las tarifas acordadas unilateralmente, procedía dictar resolución sumaria en su contra.

En el segundo señalamiento de error, Molina alegó que no gozó de un juzgador imparcial, pues este prejuzgó la controversia. Entre los argumentos, Molina adujo que ASES no podía ser el juzgador de los hechos pues este le había instruido reducir las tarifas en la carta del 7 de julio de 2017, y luego se contradijo al expresar su posición oficial. Por tanto, sostuvo que la controversia debió haber sido ventilada ante un juzgador imparcial independiente de ASES.

Por su parte, ASES arguyó que Molina, no presentó evidencia que apuntara a la parcialidad del oficial examinador o que este había prejuzgado la controversia. Además, ASES adujo que el oficial examinador redactó su informe basado en la prueba que obraba en el expediente. Finalmente, planteó que, en todo caso, como la señora Ávila Marrero, pasada directora ejecutiva de ASES y funcionara que le cursó a Molina la carta del 7 de julio de 2017, no fue la directora ejecutiva de ASES que evaluó el informe del oficial examinador, cualquier posible conflicto se había subsanado.

De otra parte, Menonita sostuvo que Molina no alegó un hecho específico en el cual el oficial examinador hubiera actuado de forma parcializada, ni tampoco presentó prueba que demostrase que hubiera prejuzgado la controversia. A su vez, Menonita arguyó que, en cualquier caso, el posible conflicto se subsanó pues el director ejecutivo que evaluó el informe del oficial

examinador no fue el director ejecutivo que envió la misiva del 7 de julio de 2017.

Recordemos, los procedimientos y las decisiones ante un organismo administrativo tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección, por tanto, las alegaciones deben revelar un verdadero perjuicio o un interés pecuniario. En caso de que el proceso administrativo haya sido presidido por un oficial examinador, se tiene que demostrar que previo a presentarse la prueba o durante el transcurso de los procedimientos, este prejuzgó cuestiones específicas que incidieron sobre la solución de la controversia. Además, para que se consiga revertir la determinación final de la agencia, es necesario demostrar que la parcialidad demostrada por el oficial examinador influyó lo suficiente como para subvertir la integridad del proceso adjudicativo.

En el caso de auto, y como mencionamos anteriormente, surge que las determinaciones de hecho formuladas por el oficial examinador están sostenidas en el expediente, y, además, estas fueron utilizadas para formular las conclusiones de derecho. Por tanto, el oficial examinador resolvió a base de la prueba presentada por las partes. El recurrente, en su recurso, no nos presentó un hecho específico o alguna prueba que demostrase que el oficial examinador estuvo parcializado. Asimismo, Molina tampoco mostró como el juzgador, antes de recibir la prueba, prejuzgó la controversia.

Así, puesto que la resolución recurrida se sostiene en el expediente, y, además, como el recurrente no nos demostró que el oficial examinador estuvo parcializado o prejuzgó la controversia, el segundo error tampoco se cometió.

En fin, modificamos la resolución recurrida a los efectos de cambiar el fundamento utilizado por ASES. En vista de lo discutido, entendemos que no existen controversias sustanciales sobre los hechos esenciales del caso, pues al no haber una directriz de ASES, Molina no podía enmendar unilateralmente las tarifas acordadas con Menonita sin antes obtener su consentimiento escrito. De otra parte, como el informe del oficial examinador se sostiene en el expediente y, como Molina no presentó evidencia para demostrar su alegada parcialidad, concluimos que dicho juzgador fue imparcial al emitir su determinación.

IV.

Por los fundamentos anteriormente reseñados, se modifica la *Resolución y Orden* recurrida, sustituyendo el fundamento utilizado por ASES al interpretar las disposiciones del contrato y rechazar la enmienda al mismo, por el fundamento que esbozamos en el presente dictamen, y así modificada, se confirma.

Notifíquese.

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

El Juez Adames Soto concurre con el resultado sin opinión escrita.

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