

6Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

CENTRO MÉDICO DEL
TURABO, INC. H/N/C
HOSPITALES HIMA SAN
PABLO (“CMT”)

Recurrido

v.

UTICORP/MOLINA
HEALTHCARE OF
PUERTO RICO, INC.

Recurrente

KLRA202000266

Revisión Judicial
procedente de la
Administración de
Seguros de Salud

Núm.

18-BN-03-001 a 012
18-BN-03-014 a 024
18-BN-04-025 a 054
18-BN-04-056 & 057
18-BN-04-058 a 061
18-BN-04-062 & 063
18-BN-04-064
18-BN-04-065
18-BN-04-066 & 067

Sobre:

Cobro de Dinero

Panel integrado por su presidente, el Juez Bonilla Ortiz, la Jueza Cortés González y la Jueza Santiago Calderón¹

Santiago Calderón, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de junio de 2021.

Molina Healthcare of Puerto Rico, Inc. (Molina o recurrente), presentó ante este foro una Solicitud de Revisión de una *Resolución Interlocutoria*², emitida por la Administración de Servicios de Salud de Puerto Rico (ASES), notificada el 29 de julio de 2020. Mediante dicha *Resolución Interlocutoria* ASES denegó la *Solicitud de Desestimación* presentada por Molina, la cual estaba fundamentada en que ASES carecía de jurisdicción para atender las querellas presentadas por el Centro Médico del Turabo h/n/c Hospitales HIMA San Pablo (recurrida), debido a que tanto en los contratos de ASES con el recurrente y este último con la recurrida existían

¹ Mediante la Orden Administrativa TA 2021-016 de 25 de enero de 2021, se designa a la Jueza Grisela M. Santiago Calderón en sustitución de la Jueza Olga Birriel Cardona.

² Véase, Apéndice 12 de la Solicitud de Revisión.

cláusulas de arbitraje, por lo cual ASES no podía preterir el proceso de arbitraje.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, se desestima el recurso.

I.

La génesis de este caso surge como consecuencia de que la recurrida presentó varias querellas ante ASES solicitando a UTICORP y al recurrente revertir las determinaciones sobre el pago a servicios de hospitalizaciones y ordenase el pago de estos.

El 29 de diciembre de 2018, UTICORP presentó *Contestación a la Querella*³, seguidamente, el recurrente presentó *Moción de Molina Healthcare para Unirse a los Planteamientos de UTICORP en su contestación a la Querella y Solicitud de Desestimación por falta de Jurisdicción*⁴. Alegó la parte recurrente que el contrato entre Molina y la recurrida contenía una cláusula de arbitraje. Así las cosas, la Oficial Examinadora de ASES ordenó la presentación de evidencia mediante la cual pudiese determinar si tenía jurisdicción para examinar las querellas. La Orden emitida era a los efectos de que se produjera copia del procedimiento interno de UTICORP, se produjese evidencia de que en realidad se agotaron los procedimientos internos para ventilar querellas y si las querellas fueron presentadas ante ASES dentro del término correspondiente. El 16 de septiembre de 2019, la recurrida presentó *Moción en Cumplimiento de Orden para someter evidencia y Oposición a Desestimación por falta de jurisdicción*⁵. Por otro lado, ASES emitió Orden enmendada el 4 de diciembre de 2019, en la cual requirió evaluar todos los documentos sometidos, solicitó que la recurrida y el recurrente presentaran sus argumentos, así como evidencia de la falta de jurisdicción por alegadamente haberse presentado las

³ Véase, Apéndice 1 de la Solicitud de Revisión.

⁴ Véase, Apéndice 3 de la Solicitud de Revisión.

⁵ Véase, Apéndice 4 de la Solicitud de Revisión.

querellas fuera del término reglamentario. Además, la Orden exigía que el recurrente debía mostrar causa por la cual no se debía denegar la solicitud de desestimación a la luz de lo dispuesto en la cláusula 16.12.6.3 del Contrato entre Molina y ASES. El 29 de junio de 2020, el Oficial Examinador emitió una Orden citando a las partes para una vista interlocutoria sobre jurisdicción. El 16 de julio de 2020, Molina presentó una *Moción en Cumplimiento con Segunda Orden Enmendada*⁶ y argumentó que no procedía celebrar la referida vista debido a que ASES aún no había atendido un asunto umbral sobre el arbitraje entre las partes. Alegó que la cláusula de arbitraje obliga a las partes a arbitrar, no solo las Querellas en los méritos, sino las controversias procesales sobre si la recurrida cumplió con las etapas que anteceden el arbitraje, además expresó que tanto en el contrato entre ellos y la recurrida y Molina y ASES existen cláusulas de arbitraje. El 29 de julio de 2020, el Oficial Examinador de ASES denegó la *Solicitud de Desestimación*.

Inconforme con lo resuelto, el recurrente acudió ante este foro apelativo imputándole a ASES la comisión de los siguientes errores:

ERRÓ ASES AL DENEGAR LA SOLICITUD DE DESESTIMACIÓN AUN ANTE CLÁUSULAS CONTRACTUALES MEDIANTE LAS CUALES EXPRESAMENTE PACTÓ QUE TODA CONTROVERSIAS RELACIONADA AL CONTRATO SE DILUCIDARÍA MEDIANTE ARBITRAJE.

ERRÓ ASES AL DENEGAR LA SOLICITUD DE DESESTIMACIÓN SIN PROVEER FUNDAMENTOS LEGALES PARA SU DECISIÓN.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, estudiado el expediente apelativo; así como estudiado el derecho aplicable, procedemos a resolver.

II.

Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico

⁶ Véase, Apéndice 6 de la Solicitud de Revisión.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, en adelante LPAUG, define Orden o Resolución como “cualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que adjudique derechos u obligaciones de una o más personas específicas, o que imponga penalidades o sanciones administrativas excluyendo órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador”⁷. En cambio, define Orden o Resolución Interlocutoria como “aquella acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto meramente procesal”⁸.

En lo pertinente a la revisión judicial de resoluciones administrativas, la sección 4.2 de la LPAUG dispone:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la Sección 3.15 de esta Ley, [...].

[.]

Una orden o resolución interlocutoria de una agencia, incluyendo aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas, no serán revisables directamente.

La disposición interlocutoria de la agencia podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia. ... (Énfasis nuestro).

Por otra parte, los criterios que justifican la preterición de los remedios administrativos se encuentran en la propia LPAUG, veamos:

Sección 4.3. El tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, o cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.

⁷ 3 LPRA sec. 9654.

⁸ 3 LPRA sec. 9672.

Sin embargo, se puede preterir el trámite administrativo cuando se cuestiona ante el tribunal la falta de jurisdicción de la agencia sobre el asunto que está bajo su consideración⁹. Para obviar el trámite administrativo de la agencia el tribunal debe considerar los siguientes factores: (1) el riesgo de que se ocasione un daño irreparable al afectado si el tribunal pospone su intervención dejando que prosigan los procedimientos, (2) el grado de claridad que surja la ausencia o presencia de jurisdicción, y (3) la pericia que tenga la agencia para dilucidar las cuestiones pertinentes a su jurisdicción.

El Tribunal Supremo ha establecido claramente¹⁰ que se puede prescindir del trámite administrativo cuando se impugne la jurisdicción del foro administrativo y de las alegaciones se desprende claramente que la agencia no tiene jurisdicción. Dicha doctrina parte de la premisa que, si la agencia no tiene jurisdicción, su actuación es *ultra vires* y es innecesario agotar los remedios provistos. Además, cuando se trata de un caso claro de falta de jurisdicción, el asunto es enteramente de la competencia judicial.

La doctrina acepta que cuando surge claramente que no hay jurisdicción, ningún beneficio se obtiene obligando al litigante a mantenerse en la agencia hasta culminar el proceso. No es entonces necesario consumir los remedios. Requerirlo en esas circunstancias sería una futilidad en términos de tiempo y dinero, porque finalmente el foro judicial, con toda probabilidad, invalidaría el proceso. Así, en la medida que la cuestión jurisdiccional es menos clara y disminuyen estos riesgos, es adecuado compeler a que se agoten dichos remedios. (Cita omitida.) *Vélez Ramírez v. Romero Barceló, supra*, pág. 725.

⁹ *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 723 (1982).

¹⁰ *J. Exam Tec. Med. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 493 (1997).

Posterior al caso de *J. Exam Tec. Med. v Elías et al.*, 144 DPR 483 (1997), el Tribunal Supremo resolvió *Procuradora Paciente v MCS*, 163 DPR 21 (2004), donde se reitera que la doctrina de que un caso claro de falta de jurisdicción de una agencia administrativa constituye una excepción a la norma de finalidad. No obstante, “es preciso aclarar que no toda alegación de ausencia de jurisdicción va a tener el efecto de liberar a la parte de culminar sus gestiones en la agencia” ni implicará una aplicación automática de la excepción. Solo en aquellos casos en los que la agencia administrativa carece realmente de jurisdicción, el proceso administrativo se convierte en final por no quedar asunto o controversias pendientes de dilucidar por la agencia. Solo entonces sería revisable por el Tribunal de Apelaciones”¹¹.

Dos años después el Tribunal Supremo resolvió *Comisionado de Seguros v Universal*, 167 DPR 21 (2006) y determinó que: “No obstante, aunque es necesario que la orden o resolución sea final para que sea susceptible de revisión por parte del Tribunal de Apelaciones, en el caso *J. Exam Tec. Med. v Elías et al.*, 144 DPR 483 (1997) expresamos que una situación clara de falta de jurisdicción de la agencia es una excepción a la norma de que sólo serán revisables ante el Tribunal de Apelaciones las resoluciones finales de una agencia administrativa”.

III.

Como cuestión de umbral debemos determinar si esta *Curia* tiene jurisdicción para atender el recurso. Tras un examen del recurso de epígrafe, discutiremos de forma conjunta los errores por estar íntimamente relacionados. El primer error traído a la atención de este foro gira en torno a si la *Resolución Interlocutoria* emitida por ASES es contraria en derecho. Específicamente, argumenta el

¹¹ *Comisionado Seguros v Universal*, 167 DPR 21, 31 (2006).

recurrente que ASES no tenía facultad en ley para preterir las cláusulas contractuales relacionadas con el proceso de arbitraje por lo que la Resolución Interlocutoria, se emitió sin jurisdicción. El segundo error está relacionado a si el Oficial Examinador de ASES tenía o no que fundamentar la *Resolución Interlocutoria*.

Así pues, la pregunta a contestar es: ¿si el recurrente presentó prueba mediante hechos específicos y bien definidos para demostrar a este Tribunal que deba revisar la resolución interlocutoria emitida por ASES? La respuesta es no. Veamos. Cabe puntualizar que es norma reiterada que el Tribunal de Apelaciones no debe revisar las Resoluciones Interlocutorias de los foros administrativos, a menos que el recurrente demuestre con hechos y prueba sus alegaciones de falta de jurisdicción. En este caso, Molina no logró establecer los criterios que justifican la preterición de los remedios administrativos. No nos convence la alegación del recurrente sobre la falta de jurisdicción de ASES debido a las cláusulas contractuales de arbitraje. En todo caso, podemos colegir que no están presentes las condiciones o factores para preterir el remedio administrativo, y queda diáfano establecido que, en el caso de autos, ASES es el ente administrativo para ventilar y adjudicar las controversias relacionadas a la Reforma de Salud¹².

Por otro lado, el recurrente alega como segundo error que la resolución interlocutoria no contiene los fundamentos por los cuales se denegó la desestimación. Sin embargo, de una lectura de la

¹² Veamos lo que la Ley Núm. 72, *supra*, dispone: “La Administración tendrá la responsabilidad de implantar, administrar, y negociar, mediante contratos con aseguradores, un sistema de seguros de salud que eventualmente les brinde a todos los residentes de la Isla acceso a cuidado médico-hospitalario de calidad, independientemente de la condición económica y capacidad de pago de quien los requiera.” Artículo II, 24 LPR sec. 7001.

[...]

(n) Establecer en los contratos que suscriba con las aseguradoras:

(1)...

(2) Los mecanismos de evaluación y de cualquier otra naturaleza que garanticen todos los aspectos que afecten, directa o indirectamente, la accesibilidad, calidad, control de costos y de utilización de los servicios, así como la protección de los derechos de los beneficiarios y proveedores participantes.

LPAUG establece de manera clara que solamente en las resoluciones finales, se exige que la agencia administrativa incluya y exponga separadamente determinaciones de hechos¹³, obviamente en el caso de autos la resolución recurrida es una interlocutoria, no una final por lo que ASES no tenía que esbozar las determinaciones o fundamentos solicitados por la parte recurrente.

Lo cierto es que, en esta etapa de los procedimientos administrativos, la determinación impugnada no es revisable por este foro. Siendo así, concluimos que en esta etapa no se ha emitido una orden o resolución final que adjudique derechos u obligaciones del recurrente, por lo que debemos concluir que debido a la ausencia de una determinación final revisable emitida por ASES no podemos ejercer nuestra función revisora.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el recurso por falta de jurisdicción. Se remita al foro administrativo para la continuación de los procedimientos administrativos en ASES.

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

¹³ Sección 3.14. — Órdenes o Resoluciones Finales. (3 LPRA sec. 9654). La orden o resolución deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hecho si éstas no se han renunciado, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso. La orden o resolución deberá ser firmada por el jefe de la agencia o cualquier otro funcionario autorizado por ley.