

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

ASOCIACIÓN DE
LABORATORIOS
CLÍNICOS, INC.

Parte Apelada

v.

ADMINISTRACIÓN DE
SERVICIOS DE SALUD DE
PUERTO RICO (ASES)

Parte Apelante

KLAN202001005

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
San Juan

Civil núm.:
SJ2017CV03067

Sobre:
SENTENCIA
DECLARATORIA
MANDAMUS
PERENTORIO
(Derecho acceso a
información y
solicitud de
información
pública)

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Rodríguez Flores¹ y la Jueza Brignoni Mártir²

Rodríguez Flores, Juez Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de junio de 2022.

Comparece la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (en adelante, ASES) y solicita que revoquemos la *Sentencia en Reconsideración* emitida y notificada el 12 de noviembre de 2020, por el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala de San Juan. Mediante el referido dictamen, el foro primario dispuso que se divulgara cierta información que la *Sentencia* dictada y notificada el 12 de mayo de 2020, había exceptuado de divulgación por constituir información de salud protegida.

Por los fundamentos que exponaremos a continuación, y con el beneficio de la comparecencia de la parte apelada, Asociación de

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2020-167 el Juez Rodríguez Flores sustituyó al Juez Adames Soto.

² Mediante OATA-2022-047 la Jueza Brignoni Mártir sustituyó a la Jueza Reyes Berrios.

Laboratorios Clínicos, Inc., (en adelante ALC), se revoca la *Sentencia en Reconsideración* de 12 de noviembre de 2020, y se reinstala la *Sentencia* original de 12 de mayo de 2020.

I.

El 29 de diciembre de 2017, la ALC presentó una demanda de sentencia declaratoria y *mandamus* contra la ASES. Adujo que el 19 de junio de 2017, requirió a ASES la producción de cierta información y que al momento de la presentación de la demanda ésta no había provisto la documentación requerida. La ALC solicitó al TPI que declarara el carácter público de los datos solicitados y, por consiguiente, obligara a ASES a divulgarlos. Los documentos solicitados son los siguientes:

a. Contratos suscritos durante los años de 2013 a la fecha de este requerimiento, entre ASES y las entidades que responden a los nombres de Triple S Salud Inc. y/o Triple S, PMC Medicare Choice LLC y/o PMC, Molina Health Care of Puerto Rico Inc y/o Molina Health Care, MMM Multihealth LLC y/o MMM, First Medical Health Plan Inc., y/o First Medical.

b. Estudios actuariales utilizados por ASES desde el año 2013 y hasta la fecha de estos requerimientos, para poner en vigor ajustes tarifarios en relación con los servicios ambulatorios cubiertos por el Plan de Salud del Gobierno (“PSG”) y/o “Reforma”.

c. Estudios periciales utilizados por ASES para el análisis y establecimiento de primas.

d. Los Request for Proposals (RFP’s) generados por ASES desde el año 2013 y hasta la fecha de estos requerimientos, para la contratación de aseguradoras que darán servicio al PSG.

e. Expedientes (de los años de 2013 a la fecha de este requerimiento) que contienen los documentos presentados por las aseguradoras que más adelante se nombran, para cumplir con los requerimientos contenidos en los Request for Proposals (RFP’s) generados por ASES para contratar aseguradoras que darán servicio al PSG. (Expedientes de: Triple S Salud Inc. y/o Triple S, PMC Medicare Choice LLC y/o PMC, Molina Health Care of Puerto Rico Inc y/o Molina Health Care, MMM Multihealth LLC y/o MMM, First Medical Health Plan Inc., y/o First Medical).

f. Minutas de las reuniones de la Junta de Directores/as de ASES (de los años de 2013 a la fecha de este requerimiento) en medio de las cuales se discutió la

contratación de aseguradoras que darán servicio al PSG.

g. Informes de Auditorías realizadas por ASES desde el año 2013 y hasta la fecha de estos requerimientos, a Triple S Salud Inc. y/o Triple S, PMC Medicare Choice LLC y/o PMC, Molina Health Care of Puerto Rico Inc y/o Molina Health Care, MMM Multihealth LLC y/o MMM, First Medical Health Plan Inc., y/o First Medical.

h. Todo y cualquier documento que refleje las deudas que las aseguradoras que más adelante se nombran han mantenido con el Gobierno de Puerto Rico, sus instrumentalidades y/o agencias en los años de 2013 a la fecha de este requerimiento ASES (Deudas de: Triple S Salud Inc. y/o Triple S, PMC Medicare Choice LLC y/o PMC, Molina Health Care of Puerto Rico Inc y/o Molina Health Care, MMM Multihealth LLC y/o MMM, First Medical Health Plan Inc., y/o First Medical).

Luego de múltiples incidencias procesales, las partes delimitaron las controversias y estipularon que solamente quedaba por resolver si la siguiente información – utilizada para la preparación de los estudios actuariales – era divulgable: (1) la cantidad que los proveedores facturaron por los servicios prestados (2) el número de contrato de los beneficiarios del Plan de Salud del Gobierno y (3) el día, mes y año de los servicios prestados por los proveedores. Las partes acordaron, además, que el asunto a adjudicarse era uno de estricto derecho que podía resolverse sin la celebración de una vista evidenciaria.

Así, con el beneficio de los memorandos de derecho de las partes, el TPI dictó *Sentencia* el 12 de mayo de 2020. En ésta, el foro primario se pronunció sobre el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información de carácter público y las instancias en que el Estado está legitimado para restringir el mencionado derecho, de estirpe constitucional. Así, en primer lugar, concluyó que la ASES no había cumplido con el estándar de preponderancia de la prueba para establecer que la información de las cantidades que los proveedores facturaron por los servicios prestados a los beneficiarios del Plan de Salud del Gobierno fuese materia confidencial protegida por el privilegio de secreto de negocio. Tampoco había acreditado la

existencia de un interés gubernamental de mayor jerarquía que el derecho al acceso a la información pública de los ciudadanos que justificara el reclamo de confidencialidad. Por ende, resolvió que la ASES tenía la obligación ministerial de divulgar la información concerniente a la cuantía facturada por los proveedores por servicios prestados y el año en que se prestó el servicio.

No obstante, a tenor con el derecho de confidencialidad de la información médica del paciente reconocido en la *Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996* (HIPAA) y la reglamentación federal aplicable, así como el Código de Seguros de Salud de Puerto Rico, el TPI exceptuó de divulgación los números de contrato de los pacientes, así como el día y mes en que los proveedores prestaron servicios a beneficiarios del plan de salud gubernamental. También impidió la divulgación de cualquier otro elemento identificador de los individuos objeto de información de salud protegida. Por lo cual, señaló que todo elemento identificador tendría que tacharse o removerse mediante cualquier método que garantizara la confidencialidad de identidad e información de salud protegida de individuos particulares.

El 15 de julio de 2020, la ALC presentó una *Moción en Solicitud de Reconsideración*. Solicitó que se le proveyera la información del número de contrato de los pacientes y también el mes y día de los servicios prestados, sujeto a una orden protectora (*HIPAA Qualified Protective Order*).

La ASES presentó su oposición y la ALC, su réplica.

El 12 de noviembre de 2020, el TPI emitió una *Sentencia en Reconsideración*, en la cual ratificó que, conforme a la norma jurídica federal y estatal aplicable, los números de contrato de los pacientes y cualquier otro elemento identificador de los individuos objeto de información de salud protegida se encontraban exentos de divulgación.

Sin embargo, el foro primario concluyó que era divulgable la información concerniente al día y mes de la prestación de los servicios beneficiarios del Plan de Salud del Gobierno. Por tanto, ordenó a ASES a producir tales datos solicitados por ALC. Es decir, ASES debía informar la fecha completa en que se prestaron los servicios a los pacientes. El TPI nada dispuso en cuanto a la solicitud de orden protectora.

Inconforme con la anterior decisión, el 11 de diciembre de 2020, la ASES acudió ante nos mediante el presente recurso de apelación y formuló el siguiente señalamiento de error:

Erró el TPI al enmendar su Sentencia del 12 de mayo de 2020 por vía de Reconsideración para obligar a la ASES a producir los datos del mes y día de la prestación de los servicios beneficiarios del Programa de Salud del Gobierno ("PSG), ya [que] dicha información constituye información de salud protegida capaz de identificar al beneficiario del PSG en violación de la Ley HIPAA, el Código de Seguros de Salud de Puerto Rico y en contravención con las propias conclusiones de derecho de su sentencia.

El 12 de junio de 2021, la ALC presentó su *Alegato de la Parte Apelada*. Evaluados los argumentos de las partes litigantes, resolvemos.

II.

-A-

Sabido es que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos un derecho de acceso a la información pública, el cual garantiza poder examinar el contenido de los expedientes, informes y documentos compilados por el Estado en el ejercicio de sus gestiones gubernamentales. *Engineering Services v. AEE*, 205 DPR 136, 145 (2020); *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 80 (2017); *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 175 (2000). El derecho de acceso a la información pública es principio inherente de toda sociedad democrática, por lo que el Tribunal Supremo ha sido consecuente al reconocer su carácter fundamental y

constitucional. *Engineering Services v. AEE*, supra, pág. 145; *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56, 67 (2008); *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, supra.

Cónsono con ello, el Artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, reconoce que todo ciudadano tiene derecho a inspeccionar y a fotocopiar cualquier documento público de Puerto Rico, sujeto a las excepciones dispuestas por ley. 32 LPRA sec. 1781.

Al respecto, el Artículo 3(b) de la *Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico*, Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, según enmendada, provee la siguiente definición de *documento público*:

Es todo documento que se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de acuerdo con la ley o en relación con el manejo de los asuntos públicos y que de conformidad con lo dispuesto en la sec. 1002 de este título se haga conservar que se requiera conservar permanentemente o temporalmente como prueba de las transacciones o por su valor legal. Incluye aquellos producidos de forma electrónica que cumplan con los requisitos establecidos por las leyes y reglamentos.

3 LPRA sec. 1001 (b). (Subrayado nuestro).

La Ley de la Administración de los Seguros de Salud de Puerto Rico, Ley Núm. 72 de 7 de septiembre de 1993, según enmendada, 24 LPRA secs. 7001 *et seq.*, creó a la Administración de los Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES) como una corporación pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con personalidad jurídica independiente. 24 LPRA sec. 7003. Su función principal consiste en la administración e implementación del sistema público de seguros de salud. 24 LPRA sec. 7004. Por consiguiente, como regla general, los documentos que se originen, reciban o conserven en ASES son de carácter público y, por ello, cualquier persona tiene derecho a inspeccionarlo.

Empero, ese derecho a la información no es absoluto y está sujeto a aquellas limitaciones que por necesidad imperiosa dicta el Estado. En esa línea, el Estado no puede negar el acceso a la información pública de manera caprichosa y arbitraria. La negativa debe estar fundamentada y justificada. “Y es que, dada su condición de derecho fundamental, para prevalecer, las restricciones impuestas por el aparato gubernamental deben responder a un interés apremiante del Estado”. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, supra, pág. 82; *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582, 590 (2007).

En dicho contexto, el Tribunal Supremo ha delineado que un reclamo de confidencialidad por parte del Estado puede prosperar a modo de excepción cuando éste pruebe, de forma precisa e inequívoca, que: (1) una ley así lo declara; (2) la comunicación está protegida por alguno de los privilegios evidenciarios; (3) revelar la información puede lesionar derechos fundamentales de terceros; (4) se trate de la identidad de un confidente y; (5) sea información oficial conforme a la Regla 514 de Evidencia (32 LPRA Ap. VI). *Engineering Services v. AEE*, supra, pág. 148; *Bhatia Gautier v. Gobernador*, supra, pág. 83; *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 591.

En ocasión del primer supuesto - que una ley clasifique como confidencial determinada información - el mandato correspondiente debe ser claro y preciso. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 592. Ello así, puesto que, la mera invocación de una ley para restringir el acceso a la información no resulta bastante para mantener bajo el palio de la confidencialidad determinados documentos. *Íd.* Como corolario de ello, se reconoce que toda disposición legal a tal fin, debe interpretarse restrictivamente a favor del acceso a la información y, para justificarse, debe cumplir con los siguientes criterios: (1) cae dentro del poder constitucional del

Estado; (2) propulsa un interés gubernamental importante o sustancial; (3) el interés gubernamental no está relacionado con la supresión de la libre expresión y; (4) la restricción concomitante del derecho a la libre expresión no es mayor que la esencial para propulsar dicho interés. *Íd.*, págs. 592-593.

-B-

La ley federal *Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996* (HIPAA) tiene el propósito de mejorar la eficiencia y efectividad del sistema de salud mediante el desarrollo de estándares para la transmisión electrónica de la información médica de las personas. 42 USC sec. 261. Así, para proteger la privacidad de la información médica, el Congreso delegó en el Secretario del Departamento de Salud la autoridad para promulgar las reglas y reglamentos aplicables. 42 USC sec. 1320d-2 (d). Estas reglas, denominadas *Standards for the Privacy of Individually Identifiable Human Information*, y conocidas como el *Privacy Rule*, establecen que una entidad cubierta³ no puede divulgar información de salud protegida, sin la autorización expresa de cada individuo, salvo en las instancias que lo permiten dichas reglas. 42 USC sec. 1320d-6; 45 CFR secs. 160. 164, 164.502 (a).

El *Privacy Rule* define *protected health information* como aquella información de salud identificable individualmente (*individually identifiable health information*) transmitida por medios electrónicos, almacenada en medios electrónicos o transmitida o guardada de cualquier otra forma o medio. 45 CFR sec. 164.503.

Por su parte, la información de salud identificable individualmente (*individually identifiable health information*) se define de la siguiente manera:

³ Los planes médicos y ciertos proveedores de servicios de salud son *covered entities* bajo las regulaciones de la HIPAA. 45 CFR sec. 160.103.

The term “individually identifiable health information” means any information, including demographic information collected from an individual, that--

(A) is created or received by a health care provider, health plan, employer, or health care clearinghouse; and

(B) relates to the past, present, or future physical or mental health or condition of an individual, the provision of health care to an individual, or the past, present, or future payment for the provision of health care to an individual, and--

(i) identifies the individual; or

(ii) with respect to which there is a reasonable basis to believe that the information can be used to identify the individual.

42 USC sec. 1320d (6); 45 CFR sec. 160.103.

No obstante, el *Privacy Rule* contiene excepciones a la regla general contra la divulgación de información médica protegida, en las que dicha información sí se puede diseminar sin el consentimiento del paciente. Una de esas excepciones puede ocurrir en el curso de los procesos judiciales y administrativos. De tal forma, la sección 164.512 del Código de Regulaciones Federales permite la divulgación de la información de salud protegida durante el curso de un procedimiento judicial o administrativo conforme a una orden judicial, o en respuesta a un proceso legal no acompañado por una orden judicial, siempre que (1) se hayan realizado esfuerzos razonables para notificar al paciente, o (2) se hayan realizado esfuerzos razonables para obtener una orden de protección cualificada que prohíba la divulgación para cualquier propósito ajeno al litigio y se requiere que al final del litigio se devuelva o destruya la información médica. 45 CFR sec. 164.512.

Sin embargo, por disposición expresa de la sección 160.514 del citado Código, previo a divulgar información médica protegida, hay que eliminar los elementos identificadores de la persona objeto de la información, o aquella información con respecto a la cual sería razonable entender que se podría usar para identificar a la persona. Los elementos identificadores que tienen que suprimirse son: (1) nombre de la persona, sus familiares o patronos; (2) dirección,

excepto si la información se brinda de la forma especificada en la regulación; (3) **todo elemento de fecha (excepto año)** directamente relacionada con el individuo, tal como la fecha de nacimiento, fecha de admisión o de alta, fecha de muerte; (4) número de teléfono; (5) número de facsímil; (6) dirección de correo electrónico; (7) número de seguro social; (8) número de expediente clínico; (9) número de póliza o contrato; (10) número de cuenta bancaria; (11) número de licencia de conducir; (12) identificadores biométricos; (13) fotografías de cara completa, entre otros, y (14) cualquier otro número, característica o código que constituya un identificador del individuo. 45 CFR sec. 164.514.

-C-

En el ámbito estatal, el Código de Seguros de Puerto Rico también contiene un capítulo sobre protección de la información de salud, cuyo propósito es establecer las normas para proteger la información de salud de los asegurados. Para ello, se le requiere a las organizaciones de seguros de salud y los aseguradores que establezcan procedimientos para el manejo adecuado de la información de salud que generen, mantengan, usen o divulguen como parte de sus operaciones. 26 LPRA secs. 9231-9232. El Código de Seguros expresamente dispone que cualquier disposición del capítulo que conflija con la regla de privacidad de la ley HIPAA, o de cualquier otra ley federal aplicable, se entenderá enmendada para que armonice con la ley y la regla federal. 26 LPRA sec. 9233.

En lo pertinente a la controversia, el Código de Seguros define *información de salud protegida* de manera siguiente:

Significa información de salud:

- (1) Que identifica a la persona objeto de la información,
- o
- (2) información con respecto a la cual sería razonable entender que se podría usar para identificar a la persona objeto de ésta.

Los elementos identificadores incluyen, pero no se limitan a:

- (A) Nombre o apodo de la persona, sus familiares o patronos.
- (B) Dirección, excepto si la información se brinda de forma agregada por municipio.
- (C) **Todo elemento de fecha (excepto año)** directamente relacionada con una persona particular como fecha de nacimiento, fecha de admisión o de alta, fecha de muerte.
- (D) Número de teléfono, facsímil, cuenta bancaria, seguro social, número de póliza o contrato, dirección electrónica, número de expediente clínico, licencia de conducir.
- (E) Identificadores biométricos.
- (F) Fotografías de cara completa, entre otros.

26 LPRA sec. 9233 (c). (Énfasis nuestro).

Por su parte, el Art. 14.130 del Código de Seguros dispone:

Se prohíbe la recopilación, utilización o divulgación no autorizada de *información de salud protegida* por parte de una organización de seguros de salud o asegurador. Dicha recopilación, utilización o divulgación estará sujeta a las sanciones que se disponen en la sec. 9245 de este título. La recopilación, utilización o divulgación no autorizada incluye:

- (a) La publicación no autorizada de información de salud protegida;
- (b) la recopilación, utilización o divulgación no autorizada de información de salud protegida para beneficio personal o profesional, incluida la investigación no autorizada que no cumpla con los requisitos de este capítulo;
- (c) la venta no autorizada de información de salud protegida;
- (d) la manipulación no autorizada de información de salud codificada que revele información de salud protegida, y
- (e) el uso de medios engañosos, fraude o amenazas para conseguir la autorización para recopilar, utilizar o divulgar información de salud protegida.

26 LPRA sec. 9243. (Bastardillas nuestras).

-D-

En nuestro ordenamiento jurídico existen determinadas normas de hermenéutica legal que se imponen como principios rectores del ejercicio de la función adjudicativa. El principio cardinal es que, ante el lenguaje claro, explícito y libre de toda ambigüedad de un estatuto, no cabe menospreciar la letra de la ley bajo el pretexto de cumplir con su espíritu. *San Gerónimo Caribe Project v. Registradora*, 189 DPR 849, 867 (2013). Por tanto, el primer paso al interpretar un estatuto o reglamento es evaluar su propio texto, ya

que cuando el legislador se ha expresado clara e inequívocamente, el texto de ley es la expresión por excelencia de la intención legislativa. *Rosado Molina v. ELA y otros*, 195 DPR 581, 589 (2016). Una vez descubierto la voluntad del legislador, el fin de la interpretación ha sido logrado y resulta innecesario consultar otras fuentes relacionadas al estatuto en cuestión. *Dorante v. Wrangler of P.R.*, 145 DPR 408, 417 (1998).

Por otro lado, es norma básica que las conclusiones de derecho de los tribunales de primera instancia son revisables en su totalidad por el Tribunal de Apelaciones y, de ser el caso, por el Tribunal Supremo. *Dávila Nieves v. Meléndez Marín*, 187 DPR 750, 770 (2013).

III.

En la *Sentencia* emitida el 12 de mayo de 2020, el TPI ordenó a la ASES divulgar el año de prestación de los servicios a los beneficiarios del Programa de Salud del Gobierno. En la *Sentencia en Reconsideración*, aquí apelada, ordenó a la ASES que, además, divulgara el día y mes de la prestación de dichos servicios.

Sin embargo, la ley HIPAA y el Código de Seguros de Puerto Rico prohíben la divulgación de todo elemento de fecha, excepto el año, por tratarse de información protegida que identifica o razonablemente puede identificar a un paciente. Por ello, las legislaciones decretan que, previo a divulgar información médica de un paciente sin su autorización, se elimine estos y otros elementos identificadores de la persona objeto de la información.

En otro extremo, si bien es cierto que la reglamentación permite la divulgación de la información de salud protegida durante el curso de un procedimiento judicial o administrativo conforme a una orden judicial, en dicha tarea, el tribunal debe realizar un balance de intereses entre el derecho de acceso a la información solicitada y el interés apremiante del Estado de proteger la

información de salud de los pacientes, de estirpe constitucional. En el presente caso, la ALC no presentó ninguna razón que justificara la divulgación de información confidencial de terceros, quienes tampoco son parte del procedimiento judicial.

Por tanto, y en virtud del mandato de ley, concluimos que el TPI incidió al reconsiderar su dictamen para compeler a ASES a producir los datos del mes y día de la prestación de los servicios a los beneficiarios del Programa de Salud del Gobierno. Conforme a la legislación aplicable, ASES solamente puede producir el año de la prestación de tales servicios. Así pues, revocamos la *Sentencia en Reconsideración* de 12 de noviembre de 2020. Se reinstala la *Sentencia* original de 12 de mayo de 2020.

IV.

Por los fundamentos expresados, se revoca la *Sentencia en Reconsideración* emitida por el Tribunal de Primera Instancia el 12 de noviembre de 2020, y se reinstala la *Sentencia* original de 12 de mayo de 2020.

Notifíquese.

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

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