

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL
OATA-2023-131¹

DELTA DENTAL OF
PUERTO RICO, INC.

Recurrente

v.

OFICINA DEL
COMISIONADO DE
SEGUROS DE PUERTO
RICO

Recurrida

KLRA202300276

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*

procedente de la
Oficina del
Comisionado de
Seguros de Puerto
Rico

Caso Núm. CN-2023-
335-D

Sobre: Sección 2.7
de LPAU, 3 LPRA sec.
9617

Panel integrado por su presidente, el Juez Bonilla Ortiz, el Juez Adames Soto y el Juez Cruz Hiraldo.

Cruz Hiraldo, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de septiembre de 2023.

Comparece la parte recurrente, Delta Dental of Puerto Rico, Inc. (en adelante, “recurrente” o “parte recurrente”), para solicitarnos que se revise y se declare nulo la Carta Normativa Núm. CN-2023-335-D promulgada por la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico (en adelante, “OCS”) el 12 de mayo de 2023, en cuanto a la imposición de una tarifa adicional a todo asegurador de planes médicos y organización de seguros de salud.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se declara nulo la Carta Normativa Núm. CN-2023-335-D en cuanto a imposición de la tarifa y aplicación del código D1999 (*unspecified preventive procedure*).

I

El 12 de marzo de 2020, la Gobernadora de Puerto Rico emitió la Orden Ejecutiva OE-2020-020 decretando un estado de

¹ Mediante la Orden Administrativa OATA-2023-131 se designa al Juez Joel A. Cruz Hiraldo en sustitución del Juez Ángel R. Pagán Ocasio.

emergencia para atender la pandemia ocasionada por el COVID-19. Consecuentemente, el 16 de junio de 2020, la OCS emitió la Carta Normativa CN-2020-279-D, en la cual se le requirió a todas las aseguradoras y organizaciones de servicios de salud a incluir el código de facturación “D1999 – unspecified preventive procedure, by report” en la cubierta dental de planes médicos comerciales.

En virtud de lo anterior, se le requirió a los aseguradores y organizaciones de servicios de salud a pagar una tarifa adicional, no menor de treinta y cinco dólares (\$35), a los proveedores de servicios dentales por cada visita presencial a la oficina dental con el propósito de cubrir los gastos en equipo de protección personal (PPE por sus siglas en inglés) que incurrieron los proveedores de servicios dentales a causa de la pandemia. Según la Carta Normativa CN-2020-279-D, la facturación de la tarifa permanecería en vigor “hasta la fecha en que culmine el estado de emergencia o la OCS notifique la suspensión de sus efectos, de ambas, lo que ocurra primero”.²

El 11 de mayo de 2023, el Gobernador de Puerto Rico declaró la culminación del estado de emergencia causada por la pandemia mediante la Orden Ejecutiva OE-2023-12. Consecuentemente, el 12 de mayo de 2023, la OCS emitió la Carta Normativa CN-2023-335-D (en adelante, “CN-2023-335-D”) para derogar las cartas normativas que se emitieron para atender la emergencia del COVID-19, entre ellas la Carta Normativa CN-2020-279-D. No obstante, la CN-2023-335-D establece que, aunque la tarifa impuesta por la CN-2020-289-D queda sin efecto, el código D1999 (*unspecified preventive procedure*) en la cubierta dental de planes médicos comerciales debe ser reconocido para pago y que, por tanto, “todo asegurador de planes médicos y organización de seguros de salud debe acordar la tarifa correspondiente al código D1999 y procurar

² Véase apéndice del recurso KLRA202300276, pág. 5.

que ésta sea notificada, justa y negociada con el proveedor participante”.³ Como última nota, la CN-2023-335-D dispone que “[s]e requiere el estricto cumplimiento con la presente Carta Normativa”.⁴

El 31 de mayo de 2023, la recurrente cursó una misiva a la OCS solicitando a esta que dejara sin efecto la CN-2023-335-D. Al no haber recibido respuesta, el 12 de julio de 2023, la recurrente presentó el recurso de revisión judicial de epígrafe con el siguiente señalamiento de error:

Erró el Comisionado de Seguros de Puerto Rico al imponerle una tarifa a las compañías aseguradoras mediante la carta normativa CN-2023-335-D, sin haber cumplido con los procesos establecidos en la LPAU para la adopción de reglamentos.

El 12 de julio de 2023, la OCS presentó *Escrito en Cumplimiento de Resolución*. En apretada síntesis, la OCS arguyó que la CN-2023-335-D no constituye una regla o reglamento, sino que se trata de un documento guía que “únicamente informa e instruye a los aseguradores y organizaciones de servicios de salud sobre las recomendaciones y guías de la ADA y del CDC”. Particularmente, la OCS expresó que la CN-2023-335-D “recomienda que se continúe utilizando el Código D1999 para cubrir ese costo, [...] y exhorta a los proveedores y aseguradores a que, como parte de su relación contractual, negocien la cantidad sobre la tarifa”.

El 16 de agosto de 2023, la parte recurrente presentó una *Moción Informativa*. La parte recurrente evidenció haber recibido dos *Requerimientos de Información* enviados por la OCS, requiriéndole a la recurrente que demostrara que la recurrente acordó con dos proveedores de servicios dentales la tarifa correspondiente al Código

³ *Id.*, pág. 12-13, “*Carta Normativa Núm. CN-2023-335-D*”.

⁴ *Id.*, pág. 13, “*Carta Normativa Núm. CN-2023-335-D*”.

D1999 y que “procuró que dicha tarifa fue justa y negociada y notificada a esta, conforme a las directrices establecidas en dicha Carta Normativa Núm. CN-2023-335-D del 12 de mayo de 2023”. Además, la recurrente fue apercibida de que el incumplimiento con los requerimientos podría conllevar la imposición de sanciones. En síntesis, la recurrente arguye que existe incongruencia entre las acciones de la OCS y sus argumentos sobre la CN-2023-335-D ser una mera recomendación.

En respuesta, el 25 de agosto de 2023, la OCS presentó una *Moción Aclaratoria*. La parte recurrida alegó que los requerimientos de información surgieron como parte de unas solicitudes de investigación instadas por varios proveedores de Delta Dental y que la OCS no está adjudicando o asumiendo posición alguna sobre lo señalado por el proveedor. Añade la OCS que solo está ejerciendo su poder investigativo delegado, sin adjudicar ningún asunto.

Habiendo comparecido las partes y presentado sus respectivos escritos, damos por perfeccionado el presente recurso y procedemos a exponer el derecho aplicable.

II

A. Reglas y Proceso de Reglamentación

En nuestro ordenamiento, las agencias administrativas gozan del poder cuasilegislativo de aprobar reglas y reglamentos.⁵ Según establece la Ley Núm. 38-2001⁶, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico” (en adelante, “LPAU”), en su Sección 1.3(m), una regla o reglamento se define como “cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los

⁵ *Sierra Club v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596, 605 (2019).

⁶ 3 LPRA § 9601 et seq.

procedimientos o prácticas de una agencia que tenga fuerza de ley”.⁷

La misma incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente.⁸

En adición, la Sección 1.3(m) dispone que no se considerará como una “regla o reglamento” las siguientes: (1) Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia o comunicaciones internas o entre agencias que no afectan los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general; (2) Documentos guía; (3) Órdenes de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor y otros decretos u órdenes similares; y (4) Formas y sus instrucciones, siempre que no constituyan documentos guía.⁹ Pertinente al caso de autos, un documento guía es aquel “de aplicabilidad general desarrollado por una agencia, que carece de fuerza de ley[,] pero expresa la interpretación de la agencia sobre alguna legislación, la política pública de la agencia o que describe cómo y cuándo la agencia ejercerá sus funciones discrecionales”.¹⁰

Ahora bien, las agencias administrativas pueden formular reglas legislativas y reglas no legislativas.¹¹ **Las reglas se distinguen según el efecto que éstas tengan con respecto a los derechos y obligaciones de las partes.**¹² Las reglas no legislativas “constituyen pronunciamientos administrativos que no alteran los derechos ni las obligaciones de los individuos”.¹³ Estas reglas “surgen cuando las agencias aprueban directrices u otras reglamentaciones informales, con el propósito de dar uniformidad a

⁷ 3 LPRA § 9603(m).

⁸ *Id.*

⁹ 3 LPRA § 9603(m)(1)-(4).

¹⁰ *Mun. de San Juan v. JCA*, 152 DPR 673, 696 (2000).

¹¹ *Sierra Club v. Junta de Planificación*, *supra*.

¹² *Asociación Maestros v. Comisión*, 159 DPR 81, 95 (2003).

¹³ *Mun. de Toa Baja v. DRNA*, 185 DPR 684, 696 (2012).

sus propios procesos, pautar la discreción administrativa u otros fine internos”.¹⁴

Por el otro lado, **una regla legislativa “crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley”**.¹⁵ (Énfasis Nuestro). Es decir, es una regla que la agencia aprueba para darle contenido sustantivo o detallado, o de algún otro modo complementa la ley y **es aquella que afecta derechos y obligaciones de las partes o los individuos**.¹⁶ Por tanto, esta categoría de reglamentación tiene fuerza de ley, y obliga también a las agencias, quienes no tienen discreción para repudiarla.¹⁷

Debido a la importancia que reviste este tipo de regla o reglamento y el efecto que pueda acarrear para el público, la LPAU exige que las agencias administrativas cumplan con determinados requisitos al “aprobar, enmendar o derogar una regla o reglamento”.¹⁸ Por esta razón, todo procedimiento de reglamentación debe cumplir con cuatro requisitos básicos: (1) notificar al público la reglamentación que se aprobará; (2) proveer oportunidad para la participación ciudadana, que incluya vistas públicas cuando sea necesario u obligatorio; (3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para la aprobación correspondiente, y (4) publicar la reglamentación aprobada.¹⁹ **Estos requisitos son imprescindibles y de ineludible cumplimiento**.²⁰ El cumplimiento de este proceso es indispensable para poder reconocerle fuerza de ley a la regla promulgada, debido a que ello

¹⁴ Consejo de Titulares v. Triple-S Propiedad, 210 DPR 344, 366-367 (2022).

¹⁵ Mun. de San Juan v. JCA, supra, pág. 692.

¹⁶ Asociación Maestros v. Comisión, supra, pág. 93.

¹⁷ Id.

¹⁸ 3 LPRA § 9611; Sierra Club v. Junta de Planificación, supra, pág. 606; Mun. de Toa Baja v. DRNA, supra, pág. 694; Asociación Maestros v. Comisión, supra; Mun. de San Juan v. JCA, supra, pág. 690.

¹⁹ 3 LPRA § 9611-9613, 9618 y 9621; Sierra Club v. Junta de Planificación, supra, Mun. de Toa Baja v. DRNA, supra; Mun. de San Juan v. JCA, supra, pág. 690-691.

²⁰ Sierra Club v. Junta de Planificación, supra; Mun. de Toa Baja v. DRNA, supra, pág. 695; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., 174 DPR 174, 184 (2004).

forma parte de las garantías procesales que permean todo el estatuto.²¹ Este procedimiento aplica a todas las reglas o reglamentos promulgados por agencias administrativas, salvo aquellas que la propia LPAU exime.²²

La LPAU decreta la nulidad de toda regla o reglamento que se adopte mediante incumplimiento sustancial con los requisitos establecidos y permite a cualquier persona impugnar de su faz dicha regla o reglamento ante este tribunal revisor dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento.²³ El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha enfatizado que cualquier persona tiene la capacidad para impugnar el incumplimiento con las normas de la LPAU, por lo que no se requiere demostrar una lesión a un interés individualizado para que proceda una revisión.²⁴ Incluso, en estos casos, la parte que alegue ser afectada personalmente por la aplicación de una regla o reglamento podría impugnar su validez ante el Tribunal de Primera Instancia, siempre y cuando demuestre haber sido adversamente afectada por los actos de la agencia administrativa.²⁵

III

El recurrente planteó que la CN-2023-335-D constituye una regla legislativa por imponer el pago de una tarifa bajo el código de facturación D1999 al igual que obligar la negociación para que dicha tarifa sea notificada, justa y negociada. Por tanto, el recurrente señaló que la CN-2023-335-D debe declararse nula en cuanto a la imposición de la tarifa adicional a todo asegurador de planes médicos y organización de seguros de salud por no haber cumplido con los requisitos para adopción de reglas o reglamentos en la LPAU.

²¹ *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, *supra*, pág. 183.

²² *Mun. de San Juan v. JCA*, *supra*, pág. 691.

²³ 3 LPRA § 9617.

²⁴ *Sierra Club v. Junta de Planificación*, *supra*; *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445, 462-463 (2005); *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, *supra*, pág. 186.

²⁵ *Sierra Club v. Junta de Planificación*, *supra*; *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, *supra*, págs. 184-185.

Por el otro lado, la OCS argumentó que la CN-2023-335-D no constituye una regla o reglamento, sino que es un documento guía que meramente informa e instruye sobre las recomendaciones y guías de la ADA y CDC. La OCS sostiene que, como consecuencia de lo anterior, la CN-2023-335-D recomienda el uso del Código D1999 y exhorta la negociación de forma justa y bilateral de la cantidad de la tarifa. En desacuerdo con lo anterior, resolvemos que la CN-2023-355-D constituye una regla legislativa por imponer obligaciones y establecer un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. Veamos.

El propósito primordial de la CN-2023-335-D es expresamente notificar que se ha dejado sin efecto el conjunto de cartas normativas adoptadas a causa del estado de emergencia nacional con respecto a la pandemia e informar que la Ley 43-2020 continúa vigente. Sin embargo, no podemos pasar por alto que la CN-2023-335-D también establece que el código D1999 (*unspecified preventive procedure*) en la cubierta dental de planes médicos comerciales **debe** ser reconocido para pago y que se **debe** acordar la tarifa bajo dicho código y **procurar** que sea notificada, justa y negociada. Asimismo, de manera ineludible, la Carta Normativa establece expresamente que “[s]e requiere el estricto cumplimiento con la presente Carta Normativa”.

Las reglas legislativas y las reglas no legislativas se distinguen por el efecto que tiene con respecto a los derechos y obligaciones de las partes. En lo pertinente aquí, la regla legislativa es aquella que “crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley”.²⁶ No existe duda de que la CN-2023-335-D alteró los derechos y obligaciones de las aseguradoras de planes médicos, organizaciones de seguros de salud y de los

²⁶ *Mun. de San Juan v. JCA, supra*, pág. 692.

proveedores de salud dental con la imposición de la nueva tarifa. El lenguaje empleado en la CN-2023-335-D en cuanto a la tarifa es, indiscutiblemente, de obligatoriedad y no de una mera recomendación. Además, la CN-2023-335-D claramente establece el patrón de conducta a seguir para cumplir con la nueva obligación, requiriendo que se acuerde la tarifa y procure que ésta sea notificada, justa y negociada. Tampoco podemos ocultar la exigencia de estricto cumplimiento en la CN-2023-335-D, del cual concluimos que es en referencia a la nueva tarifa. Así pues, lo anterior presenta la interrogativa de quién hará cumplir el acuerdo de la nueva tarifa, de manera que sea notificada, justa y negociada, según requiere la CN-2023-335-D.

Según constamos anteriormente, la CN-2023-335-D ha provocado al menos dos (2) solicitudes de investigación por proveedores de salud dental en torno al cumplimiento de la CN-2023-335-D, bajo la premisa de que la misma tiene fuerza de ley e impone una obligación de negociar la tarifa. Ahora bien, aclaramos que “el propósito de la investigación es precisamente averiguar si se ha violado la ley y de su resultado puede depender si el organismo público concernido procede o no a la formulación de una querrela, demanda o acusación, según sea el caso”.²⁷ También reconocemos que la investigación no produce adjudicación alguna y que las agencias administrativas no adoptan una posición sobre el asunto al ejercer su amplio poder investigativo. Sin embargo, no podemos obviar que la importancia que posee el proceso investigativo, pues, de su resultado puede depender si procede o no la formulación de una acción legal o administrativa.

La OCS adujo que las investigaciones se iniciaron para asegurarse de que el asegurador no está incumpliendo con las

²⁷ *Comisionado de Seguros v. Bradley*, 98 DPR 21, 31 (1969).

disposiciones del Capítulo 30 del *Código de Seguros de Puerto Rico*. No obstante, de las solicitudes de investigación y de los requerimientos de información no surge mención alguna del referido Capítulo, sino que se limita a la CN-2023-335-D. Dado a que las solicitudes de investigación y los requerimientos de información giran únicamente en torno a la CN-2023-335-D, entonces, resta concluir que el propósito de las investigaciones es indagar sobre si se violó la CN-2023-335-D, particularmente la obligación de negociar la tarifa en cuestión según requiere la CN-2023-335-D. Lo anterior es evidente cuando los requerimientos de información solicitan que se provea:

Evidencia que demuestre que el Asegurador acordó con la Solicitante, como proveedor participante, la tarifa correspondiente al código D1999, y que procuró que dicha tarifa fue justa y negociada y notificada a esta, conforme a las directrices establecidas en dicha Carta Normativa Núm. CN-2023-335-D del 12 de mayo de 2023.

Resulta forzoso concluir que la CN-2023-335-D es una regla legislativa y no un documento guía como la parte recurrida alegó. Debido al efecto que acarrea la CN-2023-335-D en el público, la CN-2023-335-D debió cumplir con los requisitos establecidos por la LPAU, la cual son imprescindibles y de ineludible cumplimiento.²⁸ Empero, la OCS no cumplió con notificar al público la reglamentación que habría de adoptarse, no proveyó oportunidad para la participación ciudadana, no presentó la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación. La OCS sólo cumplió con la publicación correspondiente, por entender que era un documento guía. La LPAU decreta la nulidad de toda regla o reglamento que se adopte mediante incumplimiento sustancial de los requisitos esbozados en la ley. Por tanto, insatisfechas los

²⁸ *Sierra Club v. Junta de Planificación, supra; Mun. de Toa Baja v. DRNA, supra*, pág. 695; *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174, 184 (2004).

requisitos de la LPAU, no existe alternativa excepto decretar la nulidad de la CN-2023-335-D.

IV

Por los fundamentos antes expresados, se declara nulo la Normativa Núm. CN-2023-335-D en cuanto a imposición de la tarifa y aplicación del código D1999 (*unspecified preventive procedure*).

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