

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

COMISIONADO DE
SEGUROS DE PUERTO
RICO

Recurrida

v.

ALICE MELÉNDEZ
MARENGO; JOSÉ A.
MELÉNDEZ ROMERO;
PRIMA GROUP, INC.

Recurrente

KLRA202300105

Revisión
administrativa
procedente de la
Oficina del
Comisionado de
Seguros de Puerto
Rico

Caso Núm.:
CM-2021-01(E)

Sobre:
VIOLACIÓN A LOS
ARTS. 9.060(1),
9.380(2) Y (3) Y
27.190 DEL
CÓDIGO DE
SEGUROS DE PR,
26 LPRA SECS.
949I(1), 952h(2) y (3)
y 2020a y a las
Reglas Núm. 29 y 55
del Reglamento de
dicho Código

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Jueza Grana Martínez y el Juez Rodríguez Flores.

SENTENCIA

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

Los recurrentes, Alice Meléndez Marengo, José Meléndez Romero y Prima Group Inc., solicitan que revisemos la determinación interlocutoria en la que la Oficina del Comisionado de Seguros se negó a descalificar a la Oficial Examinadora.

La recurrida, Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico (OCS), solicitó la desestimación del recurso por falta de jurisdicción. Según la recurrida, este tribunal no tiene jurisdicción para atender el recurso, porque los recurrentes no solicitan revisión de una resolución final del foro administrativo.

I

Los hechos procesales pertinentes a la controversia planteada son los siguientes.

La parte recurrente fue objeto de varias solicitudes de investigación presentadas en la OCS. El 14 de enero de 2021, la OCS dictó una ORDEN ENMENDADA en la que:

1. ordenó a los recurrentes a cesar y desistir de continuar con las prácticas descritas.
2. suspendió la licencia a la Representante Autorizada por doce meses.
3. ordenó a PRIMA y la Representante Autorizada a pagar una multa de ciento cincuenta mil dólares (\$150,000.00) y a José A. Meléndez Romero a pagar una multa de cinco mil dólares (\$5,000.00).

Véase, pág. 1 del apéndice.

El 2 de febrero de 2021, la parte recurrente solicitó una vista e impugnó la orden emitida por la OCS el 14 de enero de 2021. La recurrente alegó que la OCS no tiene jurisdicción para atender las solicitudes de investigación, porque carece de un reglamento de procedimiento adjudicativo y pidió que la controversia jurisdiccional se atendiera en primera instancia. Además, alegó violaciones a su derecho al debido proceso de ley y pidió que se reservara su derecho a una vista adjudicativa y al descubrimiento de prueba. Véase, pág. 41 del apéndice.

El 25 de febrero de 2021, la Oficial Examinadora emitió una RESOLUCION INTERLOCUTORIA. La funcionaria informó que las alegaciones de falta de jurisdicción, violaciones a la Ley de Procedimiento Administrativo del Gobierno de Puerto Rico y al debido proceso de ley, iban a ser atendidas en la Resolución del caso que en su día emita el Comisionado de Seguros. La Oficial Examinadora concedió treinta días a las partes para culminar el descubrimiento de prueba. Véase, pág. 50 del apéndice.

La OCS solicitó una orden protectora. La parte recurrida alegó que la recurrente envió interrogatorios a personas o entidades que no son partes en el caso sobre asuntos que no están relacionados a la controversia. La OCS adujo que dicho interrogatorio, convertiría

en oneroso e impertinente el descubrimiento de prueba y dilataría innecesariamente el procedimiento administrativo. Véase, pág. 52 del apéndice.

El 4 de agosto de 2021, la recurrente presentó *Moción informativa sobre descubrimiento y vista*, en la que alegó que la OCS se negaba injustificadamente a contestar su interrogatorio y había objetado injustificadamente los interrogatorios que envió a terceros. Véase, pág. 240 del apéndice.

El 17 de septiembre de 2021, la Oficial Examinadora ordenó a la OCS a contestar en o antes del 24 de septiembre de 2021 el interrogatorio enviado por la recurrente, si es que no lo había hecho; declaró ha lugar la solicitud de la OCS del 23 de julio de 2021; e informó que próximamente notificaría las fechas para la celebración de la vista y presentación del informe conjunto. Véase, pág. 248 del apéndice.

El 21 de octubre de 2021, el foro administrativo ordenó a la recurrente a fundamentar la existencia de un conflicto previo al señalamiento de vista notificado el 6 de octubre de 2021.

El 23 de octubre de 2021, la recurrente respondió que esa orden evidenciaba la falta de cortesía y respeto y ánimo prevenido de la examinadora. Su representación legal se reafirmó en que tenía compromisos profesionales previos para la fecha señalada. Además, alegó que la OCS no consultó el señalamiento con las partes. La recurrente argumentó que la OCS no debía celebrar la vista, porque el Tribunal de Apelaciones tenía ante su consideración un recurso relacionado con el descubrimiento de prueba. Según la recurrente, en dicho recurso alegó que las contestaciones del Comisionado al descubrimiento de prueba eran incompletas. Por último, expresó su preocupación por el empeño de la Oficial Examinadora de celebrar la vista sin evaluar y resolver las solicitudes sobre el descubrimiento de prueba. Véase, pág. 250 del apéndice.

El 1 de febrero de 2023, la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico dictó la RESOLUCION INTERLOCUTORIA en la que determinó que no existía justificación para remover a la Oficial Examinadora. El foro administrativo no encontró indicios de que el proceso ante la examinadora fue atropellado, impropio o con ánimo no prevenido. Por el contrario, encontró que la funcionaria resolvió que las alegaciones de falta de jurisdicción iban a ser atendidas y resueltas en la Resolución del caso; transfirió la vista a las fechas informadas como hábiles por las partes; concedió un término para realizar el descubrimiento de prueba; la recurrente presentó un pliego de interrogatorio y una solicitud de producción de documentos y requerimientos de admisiones y la OCS una solicitud de orden protectora; el primer día de la vista se convirtió en una vista sobre el estado de los procedimientos; la parte recurrente y su representación legal no comparecieron a esa vista, pero enviaron un correo electrónico al respecto; se señaló una nueva vista sobre el estado de los procedimientos; la recurrente y su representación legal no comparecieron a esa vista y tampoco se excusaron; se ordenó a la OCS contestar el interrogatorio cursado por la recurrente; se declaró ha lugar su solicitud de orden protectora; se señaló vista; la recurrente informó que presentó un Recurso de Revisión Administrativa sobre el descubrimiento de prueba; se requirió a la recurrente fundamentar y evidenciar el conflicto con el señalamiento y se le pidió proveer fechas hábiles. Véase, pág. 253 del apéndice.

Inconforme la recurrente presentó este recurso en el que alega que:

Erró la Oficina del Comisionado de Seguros al no remover la Oficial Examinadora asignada al caso de la parte recurrente tras esta mostrar ánimo prevenido en el proceder del caso al negarse a la parte recurrente, descubrir prueba lo que incide sobre la habilidad de los Recurrentes de defenderse y tener un debido proceso de ley.

Erró la Oficina del Comisionado de Seguros al no resolver con la debida preferencia la cuestión jurisdiccional planteada, relacionada a la ausencia de un reglamento que establezca la manera de conducir los procesos adjudicativos ante la agencia.

II

A.

La jurisdicción es la autoridad que tienen los tribunales para considerar y decidir los casos y controversias ante su consideración. *Miranda Corrada v. Departamento de Desarrollo Económico y otros*, 2023 TSPR 40. Cuando un tribunal determina que no tiene jurisdicción está obligado a ordenar la desestimación. *Yumac Home v. Empresas Massó*, 194 DPR 96, 103 (2015).

Un recurso prematuro al igual que uno tardío adolece del grave e insubsanable defecto de privar de jurisdicción al tribunal al cual se recurre. *Torres Martinez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, 98 (2008). Se considera que un recurso es prematuro, cuando se presentó en la Secretaría del tribunal antes de que tuviera jurisdicción. *Julia v. Epifanio Vidal SE*, 153 DPR 357, 366-367 (2001).

B.

La revisión judicial de las decisiones que emiten las agencias está sujeta a que la parte afectada haya agotado los remedios administrativos disponibles y que la resolución sea final y no interlocutoria. *Miranda Corrada v. Departamento de Desarrollo Económico y otros*, supra; *Orill v. El Farmer Inc.*, 204 DPR 229, 239 (2020); *Procurador del Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 34-35 (2004). El Tribunal de Apelaciones únicamente podrá revisar las decisiones y resoluciones finales de las agencias u organismos administrativos. Artículo 4.006 de la Ley Núm. 201-2002,4 LPRA sec. 24 y (c). Las secciones 4.2 y 4.6 de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA secs. 9672 y 9676, también establecen que la revisión judicial está limitada a las órdenes y resoluciones finales de las agencias y al agotamiento de

todos los remedios administrativos disponibles. Una orden o resolución final es aquella que pone fin a todas las controversias dilucidadas ante la agencia y cuyo efecto es sustancial entre las partes. *Miranda Corrada v. Departamento de Desarrollo Económico y otros*, supra; *AAA v. UIA*, 199 DPR 638, 657-658 (2018); *Tosado v. AEE*, 165 DPR 377, 385 (2005).

Por su parte, en la Sección 4.2, supra, además, se dispone que las órdenes o resoluciones interlocutorias de las agencias no serán revisables directamente. Las disposiciones interlocutorias del foro administrativo podrán ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia. Las órdenes interlocutorias son las acciones realizadas por las agencias en los procedimientos adjudicativos para disponer de algún asunto meramente procesal. Sección 1.3 de la Ley Núm. 38, supra, 3 LPRA sec. 9603(i); *Miranda Corrada v. Departamento de Desarrollo Económico y otros*, supra.

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos limita la revisión judicial. La parte que desea obtener un remedio en una agencia debe utilizar todos los medios administrativos disponibles antes de acudir a un tribunal. La revisión judicial no está disponible hasta tanto la parte afectada haya utilizado todos los procedimientos correctivos ofrecidos por el procedimiento administrativo. La doctrina de agotamiento de remedios administrativos permite que la agencia desarrolle un historial completo del asunto ante su consideración y adopte las medidas correspondientes a la política pública formulada por la entidad y evita los disloques causados por las intervenciones inoportunas de los tribunales en etapas interlocutorias. Por otro lado, facilita la revisión judicial, porque garantiza que los tribunales tengan la información más precisa sobre el asunto en controversia y les permite tomar una decisión más informada. Además, promueve una

distribución más eficiente de tareas entre los poderes ejecutivos y judicial. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903, 913-914 (2018); *Procuradora Paciente v. MCS*, supra, págs. 35-36.

Los contornos de la doctrina de agotamiento de los remedios administrativos se han elaborado jurisprudencialmente. La doctrina de agotamiento de los remedios administrativos suele confundirse con el requisito de finalidad. Los tribunales en muchos casos se refieren a ambas doctrinas instintivamente, porque tienen un alcance análogo. *AAA v. UIA*, supra, pág. 915.

Como excepción a la doctrina de agotamiento de remedios administrativos, la Sección 4.3 de la Ley Núm. 38 de 2017, 3 LPRA sec. 9673, autoriza al tribunal a relevar a una parte de agotar los procesos administrativos, cuando el remedio provisto es inadecuado; el requerir su agotamiento resulta en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios; se alega una violación sustancial a derechos constitucionales; es inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos; cuando sea un acto claro de falta de jurisdicción de la agencia; o cuando sea un asunto estrictamente de derecho que hace innecesaria la pericia de la agencia.

Por otro lado, aunque el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado la importancia de la promulgación de reglamentos, especialmente si la ley habitadora es ambigua. Sin embargo, ha sido claro en que no le ha adjudicado carácter jurisdiccional a esa promulgación. *Procurador del Paciente v. MCS*, supra, pág. 45. El Tribunal Supremo de Puerto Rico también ha dicho que la denegatoria a descalificar un oficial examinador, únicamente podrá ser revisada, luego de que el organismo administrativo haya adjudicado la controversia en sus méritos. *Comisionado de Seguros v. Real Legacy Insurance Co.*, 179 DPR 692, 716 (2010).

Los tribunales pueden preterir el trámite administrativo, cuando de las alegaciones se deduce claramente que la agencia carece de jurisdicción. Los organismos administrativos actúan de forma “ultravires”, cuando atienden controversias sobre las que no tienen jurisdicción. Ante esas circunstancias es injusto que una parte tenga que continuar litigando su caso ante la agencia, únicamente para cumplir con el requisito de finalidad. No obstante, la alegación de ausencia de jurisdicción no aplica automáticamente. El Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció tres criterios que deben ser evaluados al momento de analizar un señalamiento de ausencia de jurisdicción. Estos criterios son los siguientes: (1) el riesgo de un daño irreparable si el tribunal pospone su intervención, (2) el grado de claridad con que surge la carencia o tenencia de jurisdicción, (3) la pericia de la agencia para dilucidar los asuntos jurisdiccionales. *AAA v. UIA*, supra, págs. 916-918.

La parte que pretende acudir al tribunal y preterir los remedios de la agencia, tiene que probar mediante hechos específicos y bien definidos que, se debe prescindir de los remedios administrativos. *Procurador del Paciente v. MCS*, supra, pág. 36.

III

La parte recurrente solicita que revisemos una determinación interlocutoria de la OCS. No obstante, las razones que aduce no justifican obviar la culminación del procedimiento administrativo disponible.

Los recurrentes argumentan en el primer señalamiento que el foro administrativo debió remover a la Oficial Examinadora, porque ha mostrado un ánimo prevenido y parcialidad en su contra. Sostiene que la Examinadora le ha negado el descubrimiento de prueba y, por consiguiente, su oportunidad de defenderse. La parte recurrente aduce que la Examinadora no tiene discreción para prohibirle el descubrimiento de prueba y que esa es razón suficiente

para ser removida. Según la recurrente, la ley le garantiza el derecho a descubrir prueba, cuando el procedimiento de adjudicación es promovido por la agencia.

Dicha parte plantea que la conducta de la Examinadora amerita la intervención del tribunal, sin que haya culminado el procedimiento administrativo, porque la controversia está relacionada a un asunto de estricto derecho. Además, alega que la conducta de la Examinadora le ha ocasionado un daño irreparable y ha violentado sustancialmente sus derechos constitucionales.

La parte recurrida arguye que la denegatoria a la descalificación de un Oficial Examinador únicamente puede revisarse judicialmente, luego de que la agencia haya adjudicado el caso en sus méritos. La OCS aduce que la recurrente no puede solicitar revisión de esa decisión, porque todavía no ha dispuesto de la controversia en los méritos y solo denegó las alegaciones de parcialidad.

El planteamiento de la OCS es correcto. No podemos pasar juicio sobre las alegaciones contra la Oficial Examinadora, porque la recurrente todavía no ha agotado el procedimiento administrativo disponible. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ya resolvió que la determinación administrativa sobre la descalificación de un Oficial Examinador solo será revisada judicialmente, una vez concluido el procedimiento administrativo. La ausencia de una resolución final del foro administrativo nos priva de jurisdicción para pasar juicio sobre la procedencia de la descalificación de la Oficial Examinadora.

La recurrente alega en el segundo señalamiento de error que la ausencia de un Reglamento Adjudicativo privó a la OCS de jurisdicción para atender las solicitudes de investigación en su contra. Además, argumenta que la OCS debió atender ese planteamiento jurisdiccional en el momento que le fue presentado y no esperar a la resolución final.

El segundo error señalado tampoco fue cometido. La falta de un reglamento no es causa para no agotar el procedimiento administrativo. El Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que la falta de un reglamento no priva de jurisdicción a las agencias y, por consiguiente, no es causa para preterir el cause administrativo.

La parte recurrente no ha cumplido con la obligación de establecer mediante hechos específicos y bien definidos que se debe prescindir de los remedios administrativos. Sus alegaciones son insuficientes para deducir con claridad la falta de jurisdicción de la OCS. La recurrente se limitó a hacer alegaciones generalizadas de que la controversia que plantea está relacionada a un asunto de estricto derecho y que la conducta de la Examinadora le ha ocasionado un daño irreparable y constituye una violación sustancial de sus derechos constitucionales.

Los recurrentes pretenden que revisemos una resolución interlocutoria de la OCS. Sin embargo, no han demostrado cuál es la necesidad de no esperar a la resolución final. Sus argumentos de violaciones al debido proceso relacionados al descubrimiento de prueba, no presentan una injuria a derechos sustantivos o constitucionales de tal magnitud que ameriten prescindir del requerimiento de una resolución final de parte de la OCS en contra de estado de derecho. Este escenario nos obliga a desestimar el recurso, porque es prematuro.

IV

Por lo antes expuesto, se desestima por falta de jurisdicción el recurso, debido a que la recurrente no solicita revisión de una resolución final del foro administrativo.

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

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