

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XI

OFICINA DE ASUNTOS
MONOPOLÍSTICOS DEL
DEPARTAMENTO DE
JUSTICIA, Y EL ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

QUERELLANTES
RECURRIDOS

V.

ABARCA HEALTH, LLC

QUERELLADOS
PETICIONARIOS

KLRA202300365

REVISIÓN
ADMINISTRATIVA
procedente del
Departamento de
Asuntos al Consumidor

Caso Núm.:
SAN-2022-0012881

Sobre:

DEPARTAMENTO DE
JUSTICIA UNIDAD
ANTIMONOPOLIO

Panel integrado por su presidenta, la Juez Brignoni Mártir, el Juez Candelaria Rosa, la Jueza Alvarez Esnard, y la Jueza Díaz Rivera.

Brignoni Mártir, Juez Ponente

RESOLUCIÓN

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de octubre de 2023.

Comparece Abarca Health LLC (Abarca o la recurrente), y solicita la revocación de la *Orden* emitida y notificada el 12 de mayo de 2023, por el Departamento de Asuntos al Consumidor (DACO o la agencia recurrida). En la determinación aludida el DACO declaró *No Ha Lugar su Solicitud de Desestimación por Falta de Jurisdicción, Falta de Alegaciones que Justifiquen la Concesión de un Remedio y Prescripción*.

Por los fundamentos que pasamos a exponer *desestimamos* el recurso por falta de jurisdicción.

I

El 19 de diciembre de 2022, la Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia (OAM) presentó una querrela contra Abarca¹ ante el DACO por alegadas violaciones al Art. 3 de la Ley Antimonopolística de Puerto Rico, Ley Núm. 77 de 25 de junio de 1964, 1964, según enmendada (Ley de Monopolios) y al Reglamento Sobre Competencia

¹ Abarca es un manejador de servicios de farmacia o *Pharmacy Benefit Manager* (PBM por sus siglas en inglés).

Justa Núm. VII Proscribiendo Prácticas y Métodos Injustos de Competencia y Enumerando Actos que Constituyen Métodos Injustos de Competencia, Reglamento Núm. 2648 del Departamento de Justicia de 29 de mayo de 1980.² En esencia, alegó que Abarca realizó una enmienda a sus contratos de proveedores de farmacia que incluyó cambios en las tarifas contratadas. En la notificación sobre el cambio de tarifas a sus redes de farmacia indicó que previo a la enmienda realizó un análisis de mercadeo exhaustivo durante seis meses. Sin embargo, según la investigación realizada por la OAM, Abarca no realizó ningún análisis formal del mercado, incurriendo en una práctica o acto injusto o engañoso en los negocios o el comercio y en un método injusto de competencia. Ante ello, solicitó la imposición de una multa de \$5,000.00 por cada farmacia a la que se le envió el documento con la declaración falsa.

El 19 de enero de 2023, Abarca presentó su *Contestación a Querella* y una *Solicitud de Desestimación por Falta de Jurisdicción, Falta de Alegaciones Suficientes que Justifiquen la Concesión de un Remedio y Prescripción*. En esta última solicitó la desestimación bajo tres fundamentos: (1) DACO carece de jurisdicción para atender y adjudicar la querella ya que por ser Abarca un PBM no le aplican las disposiciones de la Ley de Monopolios sino la Ley Núm. 82-2019;³ (2) la querella no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio; y (3) la acción esta prescrita.

La OAM presentó una *Oposición a Solicitud de Desestimación* reiterando las alegaciones y fundamentos contenidos en la Querella. Entre otros extremos, argumentó que por disposición expresa del Art. 3(c) de la Ley de Monopolios, *supra*,⁴ DACO es el foro con jurisdicción, y que la Ley

² Querella Núm. SAN-2022-0012881.

³ Ley Núm. 82 de 30 de julio de 2019, Ley Reguladora de los Administradores de Beneficios y Servicios de Farmacia.

⁴ El Art. 3(c) de la Ley de Monopolios, *supra*, indica lo siguiente:

Sin menoscabo de la facultad de recurrir a los remedios autorizados por la sec. 269 de este título, la Oficina de Asuntos Monopolísticos podrá radicar y tramitar querellas administrativas en el Departamento de Asuntos del Consumidor para prevenir, evitar y detener las violaciones al inciso (a) de esta sección o los reglamentos aprobados de conformidad al inciso (b) de la misma. ...

Núm. 82-2019 se aprobó con posterioridad a los hechos alegados en la querella.

Mediante *Resolución* emitida y notificada el 12 de mayo de 2023, el DACO declaró *No Ha Lugar* varias mociones presentadas por Abarca, entre estas, la *Solicitud de Desestimación por Falta de Jurisdicción, Falta de Alegaciones Suficientes que Justifiquen la Concesión de un Remedio y Prescripción*. Según concluyó la desestimación de un pleito en esta etapa de los procedimientos solo procede en casos de excepción.

El 1 de junio de 2023, Abarca presentó *Solicitud de Reconsideración*, la cual no fue atendida por DACO dentro del plazo de quince (15) días, por lo que la recurrente presentó oportunamente el recurso de epígrafe y señala la comisión de los siguientes errores por parte de la agencia recurrida:

PRIMERO: ERRÓ EL DACO AL NO DESESTIMAR LA QUERELLA, TODA VEZ QUE LA RECLAMACIÓN ESTÁ PRESCRITA AL AMPARO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE MONOPOLIOS DE PUERTO RICO.

SEGUNDO: ERRÓ EL DACO AL NO DESESTIMAR LA QUERELLA POR CARECER DE ALEGACIONES QUE JUSTIFIQUEN LA CONCESIÓN DE UN REMEDIO AL AMPARO DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE MONOPOLIOS DE PUERTO RICO.

A solicitud nuestra, la OAM presentó su *Moción en Cumplimiento de Resolución* el 20 de septiembre de 2023. Entre otros asuntos adujo que las órdenes recurridas son interlocutorias por lo que no tenemos jurisdicción para revisar el recurso instado.

II

A

La jurisdicción es el poder o la autoridad de un tribunal para considerar o decidir casos o controversias. Es por ello que, la falta de jurisdicción de un tribunal incide directamente sobre su poder para adjudicar una controversia. *Allied Management Group, Inc. v. Oriental Bank*, 204 DPR 374, 386-387 (2020); *Peerless Oil v. Hermanos Pérez*, 186 DPR 239, 249 (2012); *SLG Solá-Morena v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011). La ausencia de jurisdicción trae consigo las consecuencias

siguientes: 1) no es susceptible de ser subsanada; 2) las partes no pueden conferirla voluntariamente a un tribunal, como tampoco este puede abrogársela; 3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; 4) impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; 5) obliga a los tribunales apelativos a examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y 6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal *motu proprio*. *Allied Management Group, Inc. v. Oriental Bank*, *supra*; *SLG Solá-Morena v. Bengoa Becerra*, *supra*.

Los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, por lo que los asuntos concernientes a la jurisdicción deben ser atendidos de forma preferente. *Peerless Oil v. Hermanos Pérez*, *supra*; *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 856 (2009). Este asunto es de tal importancia que, el tribunal que no tiene la autoridad para atender un recurso solo tiene jurisdicción para así declararlo y desestimar el caso. *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 355 (2003). De conformidad con lo anterior, la Regla 83(B)(1) y (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, establece que este foro puede desestimar un recurso por carecer de jurisdicción, a solicitud de parte o *motu proprio*. 4 LPRA Ap. XXII-B.

Una de las circunstancias que afecta la jurisdicción de este tribunal es la presentación de un recurso en el que se solicita la revisión de una determinación administrativa que no es final.

B

El Art. 4.006(c) de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 4 LPRA sec. 24y,⁵ establece que este Tribunal de Apelaciones atenderá, como cuestión de derecho, las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas, mediante recurso de revisión judicial. Cónsono con ello la Sección 4.2 de la Ley de

⁵ Ley Núm. 201-2003, según enmendada.

Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAUG) dispone en lo pertinente que:

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). 3 LPRA sec. 9672.

En cuanto al requisito de agotar remedios en la agencia administrativa, la Sección 4.3 de la LPAUG establece que:

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. (Énfasis nuestro). 3 LPRA sec. 2173.

Según surge de las disposiciones precitadas, la revisión judicial de las decisiones administrativas está limitada a aquellas instancias en que se cumplan con dos requisitos, a saber: (1) que se recurra de órdenes o resoluciones finales y (2) que la parte que solicita la revisión haya agotado todos los remedios provistos por la agencia administrativa. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903 (2018); *Fuentes Bonilla v. ELA et al.*, 200 DPR 364 (2018); *AAA v. UIA*, 199 DPR 638, 657 (2018). Dicho de otro modo, la revisión judicial esta limitada por la doctrina de finalidad y por la doctrina de agotamiento de remedios administrativos.

En cuanto a la doctrina de finalidad vale mencionar que una orden o resolución final es aquella determinación de la agencia administrativa que pone fin a los procedimientos en un foro determinado y tiene un efecto sustancial para las partes. *Comisionado Seguros v. Universal*, 167 DPR 21, 29 (2006). De otro lado, la LPAUG define orden interlocutoria como aquella acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto meramente procesal. Sec. 1.3, 3 LPRA sec.9603(i). Según indica la precitada Sección 4.2 de la LPAUG, *supra*, este Tribunal de Apelaciones solo revisará las determinaciones finales de las agencias administrativas. Las órdenes y resoluciones interlocutorias no son revisables directamente por este tribunal y solo pueden impugnarse mediante un señalamiento de error en el recurso de revisión judicial que se presente al finalizar el proceso adjudicativo.

De otro lado, la doctrina de agotamiento de remedios establece que una parte que desea obtener un remedio en una agencia debe utilizar todos los medios administrativos disponibles antes de acudir a un tribunal. *AAA v. UIA*, *supra*, pág. 913. Esto conlleva que la revisión judicial no estará disponible hasta tanto la parte afectada haya utilizado todos los procedimientos correctivos ofrecidos por el procedimiento administrativo. *Íd.; Guzmán y otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 711 (2022).

Ahora bien, el Tribunal Supremo ha reconocido que las doctrinas de finalidad y de agotamiento de remedios tienen un alcance análogo y gozan de las mismas excepciones. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 38 (2004). En particular, se ha reconocido como excepción a la norma de finalidad una situación de clara falta de jurisdicción de la agencia administrativa. *AAA v. UIA*, *supra*, pág. 659; *Procuradora Paciente v. MCS*, *supra*, pág. 38; *J. Exam. Tec. Med. V. Elías et al.*, *supra*, págs. 491-492. Ello quiere decir que un tribunal puede preterir el trámite administrativo cuando se impugne la jurisdicción de la agencia y de las alegaciones se deduce claramente que esta carece de jurisdicción. *AAA v. UIA*, *supra*, pág. 916. Esta norma parte de la premisa de que, si una agencia no tiene

jurisdicción para adjudicar una controversia, su actuación sería *ultra vires*, por lo que resultaría injusto requerir a una parte que litigue su caso ante la agencia, únicamente para cumplir con el requisito de finalidad. *Íd.*

Sin embargo, no toda alegación de ausencia de jurisdicción va a tener el efecto de liberar a la parte de agotar los remedios ante la agencia ni implicará una aplicación automática de la excepción. *Procuradora Paciente v. MCS*, supra. Incluso, es la propia agencia, salvo unas excepciones, a la que le corresponde hacer una determinación inicial de su propia jurisdicción cuando esta se le cuestiona. *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 DPR 433, 444 (1992). En atención a lo anterior el Tribunal Supremo ha adoptado tres criterios a ser evaluados ante un señalamiento de ausencia de jurisdicción de la agencia administrativa, a saber (1) considerar el riesgo de que se ocasione un daño irreparable si el tribunal pospone su intervención; (2) el grado de claridad con que surja la carencia o tenencia de jurisdicción; y (3) la pericia que tenga la agencia para dilucidar las cuestiones jurisdiccionales. *AAA v. UIA*, supra, pág. 917-918; *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716 (2012).

III

Abarca recurre de una orden interlocutoria emitida por el DACO en la cual denegó su *Solicitud de Desestimación por Falta de Jurisdicción, Falta de Alegaciones Suficientes que Justifiquen la Concesión de un Remedio y Prescripción*. Específicamente, alega en su recurso ante nos que la agencia incidió al no desestimar la querella toda vez que estaba prescrita y carecía de alegaciones que justifiquen la concesión de un remedio. A diferencia de lo planteado en su solicitud de desestimación, Abarca no cuestionó en su recurso de revisión judicial la falta de jurisdicción del DACO para atender la querella. Meramente impugnó la determinación sobre prescripción y suficiencia de las alegaciones. Por consiguiente, es forzoso concluir que, de conformidad con la Sec. 4.2 de la LPAUG y su jurisprudencia interpretativa, Abarca recurre de una determinación interlocutoria de la agencia que no es revisable en esta etapa.

En tanto la determinación administrativa impugnada versa sobre prescripción e insuficiencia de las alegaciones de la querrela y no sobre la falta de jurisdicción del DACO, no estamos ante una circunstancia que, a modo de excepción, nuestro ordenamiento nos faculta a revisar de manera interlocutoria. Según reseñáramos, no tenemos jurisdicción para revisar órdenes o resoluciones interlocutorias de las agencias en procesos adjudicativos. La determinación interlocutoria impugnada podría ser objeto de un señalamiento de error de presentarse un recurso de revisión de la resolución final que tenga a bien realizar el DACO.

IV

Por los fundamentos anteriormente expuestos *desestimamos* el recurso de revisión judicial por falta de jurisdicción.

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

La Jueza Álvarez Esnard concurre sin opinión escrita.

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