

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

PROGRAMA DE SERVICIOS
DE SALUD EN EL HOGAR
GÉMINIS, INC.
REGIÓN NORTE

Recurrida

DEPARTAMENTO DE SALUD

Agencia recurrida

v.

ADVANCED HOME CARE
SERVICES WEST INC., y
VISION INFUSION
SERVICES, INC.

Recurrentes

METRO PAVÍA AT HOME,
INC.

Recurrente

KLRA201900536

KLRA201900557

*Revisión
Administrativa*
procedente del
Departamento de
Salud, Secretaria
Auxiliar Para
Reglamentación y
Acreditación de
Facilidades de Salud

Sobre: Solicitud de
Certificado de
Necesidad y
Conveniencia Para
Establecer un
Programa de
Servicios de Salud
en el Hogar en la
Región Norte de
Salud

Propuesta Núm.:
18-06-013 (JO)

Panel integrado por su presidenta, la Juez Cintrón Cintrón, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Rivera Torres

Rodríguez Casillas, juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de diciembre de 2020.

Comparecen, Advanced Home Care Services West Inc (AHCS); Vision Infusion Services, Inc. (VIS) y Metro Pavía at Home, Inc. (MPH)¹ —aquí recurrentes— solicitando la revisión de una Resolución emitida el 9 de abril de 2019 por la Secretaría Auxiliar para Reglamentación y Acreditación de Facilidades de Salud, División de Vistas Administrativas del Departamento de Salud

¹ AHCS y VIS acuden conjuntamente en el recurso de revisión KLRA20190536 el 27 de agosto de 2019. Por otra parte, el 4 de septiembre de 2019 MPH acudió ante nos en el recurso KLRA201900557. Cabe destacar que MPH, PSSHG y otros presentaron sendas mociones de reconsideración ante SARAFS y fueron acogidas el 14 de mayo de 2019; sin embargo, la agencia no resolvió dichas mociones dentro del término de noventa (90) días —5 de agosto de 2019— por lo que las partes tenían hasta el 4 de septiembre de 2019.

Número Identificador

SEN2020_____

(SARAFS).² Esta agencia otorgó —sin vista administrativa— el Certificado de Necesidad y Conveniencia (CNC) que el Programa de Servicios de Salud en el Hogar Géminis, Inc., (PSSHG) le había solicitado —Propuesta Núm. 18-06-013— dado que se trataba de una extensión de servicios bajo el CNC-NÚM. 19-020; por lo que cerró el caso sin hacer determinaciones de hechos y conclusiones de derecho.

El 4 de octubre de 2019 PSSHG presentó su alegato en oposición en cuanto el recurso KLRA20190536. Entre tanto, y a solicitud de las partes, el 31 de octubre de 2019 procedimos a consolidar los recursos KLRA20190536 y KLRA201900557. Así, y luego de varios trámites que huelgan mencionar, el 28 de octubre de 2020 PSSHG finalmente presentó su alegato oponiéndose al recurso KLRA201900557.

Perfeccionado el recurso de epígrafe, procedemos a desestimarlo por tratarse de una resolución carente de determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, por lo cual, no es una determinación final que estemos autorizados a resolver en sus méritos. Veamos.

-I-

A continuación, reseñamos únicamente los incidentes procesales relevantes a nuestro dictamen.

El 20 de febrero de 2019 PSSHG (proponente/aquí recurrido) sometió ante SARAFS del Departamento de Salud una carta de intención para ampliar operaciones en la Región Norte. A esos fines, el 26 de marzo de 2018 PSSHG solicitó la concesión de un CNC para establecer a dicha Región Norte el Programa de Servicios de Salud en el Hogar. La petición fue acompañada de la Solicitud de CNC bajo juramento; Comprobante de \$100; Certificado de Good Standing de la Corporación; Certificado de Resolución

² Archivada en autos el 15 de abril de 2019 y enviada por correo al mismo día.

Corporativa; Certificado de Registro; Certificado de Incorporación; Resumé de la Sra. Emérita Vázquez; Permiso de Uso; Licencia para operar emitida por el Departamento de Salud; Escritura de Compraventa; Informe de Estadísticas; y, un Estudio de Necesidad y Conveniencia de la Expansión del PSSHG a la Región Norte. Además, el 4 de mayo de 2018 se publicó en el periódico El Vocero un edicto sobre dicha propuesta. Así, el Departamento de Salud notificó individualmente —mediante carta— a las facilidades similares que ubican el área de servicios.

Como resultado de lo anterior, el 21 de mayo de 2018 el Departamento de Salud emitió Informe de Partes Afectadas, en la que las partes recurrentes se opusieron.

El 11 de junio de 2018 PSSHG presentó un escrito intitulado: *MOCIÓN EN SOLICITUD DE EXPEDICIÓN DE CERTIFICADO DE NECESIDAD Y CONVENIENCIA SIN NECESIDAD DE VISTA CONFORME AL ARTÍCULO 12-A DE LA LEY CNC*. En resumen, adujo que —al amparo del Artículo 12-A— de la Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia,³ y del caso *Women & Prenatal Care of Puerto Rico, Inc.*,⁴ se le permitiera la ampliación de sus servicios de salud en el hogar —que ofrece en la Región Noreste— a la Región Norte sin la celebración de vista administrativa. Alegó que se trataba de una ampliación de servicios que no conllevaba la relocalización, ni el ofrecimiento o desarrollo de nuevo servicio de salud, así como tampoco conllevaba realizar cualquiera de las actividades contempladas en la Ley de CNC.

Oportunamente, las partes recurrentes se opusieron a la moción de PSSHG para que se expidiera el CNC sin celebración de vista administrativa.

³ Véase, la Ley Núm. 2 del 7 de noviembre de 1975, según enmendada.

⁴ KLRA201700860 del Tribunal de Apelaciones.

Así las cosas, el 1 de octubre de 2018 el Oficial Examinador del Departamento de Salud emitió la siguiente orden:

“Visto lo resuelto por el Honorable Tribunal de Apelaciones en *Women & Prenatal Care of Puerto Rico* KLRA201700860, se transfiere la presente solicitud de ampliación de servicios de salud ya establecidos al área de CNC de SARAFS para que dicha oficina sea la que la evalúe conforme lo dispuesto al Artículo 12-A de la Ley Número 2 del 7 de noviembre de 1975, según enmendada.”

Trabada ahí la controversia, el 9 de abril de 2019 el Departamento de Salud emitió una Resolución —archivada el 11 de abril de 2019 y notificada el 15 de abril de 2019— en la cual expidió el CNC Núm. 19-020 a PSSHG para ampliar a la Región Norte los servicios previamente autorizados —por el CNC Núm. 18-152— en la Región Noreste. Así, ordenó el cierre del caso de epígrafe sin emitir determinaciones de hechos ni conclusiones de derecho. La escueta resolución lee como sigue:

“Expedido el CNC Número 19-020 ORDENO el cierre de la solicitud de marras.
Así lo resuelve el Secretario de Salud, Rafael Rodríguez Mercado, MD FAANS, FACS.”

Las partes recurrentes sometieron sendas solicitudes de reconsideración con fecha de 30 de abril de 2019, 2 de mayo de 2019 y 6 de mayo de 2019 respectivamente. En consecuencia, el 14 de mayo de 2019 el Departamento de Salud ordenó a PSSHG a replicar en veinte (20) días las solicitudes de reconsideración.⁵

El 21 de mayo de 2019 PSSHG solicitó una prórroga hasta el 1 de julio de 2019 para oponerse a las solicitudes de reconsideración, aduciendo que su representante legal estaría fuera de la jurisdicción de Puerto Rico. Por lo que dentro del tiempo solicitado, sometió la oposición a las solicitudes de reconsideración. No obstante, el Departamento de Salud no se expresó en torno a las solicitudes de reconsideración, por lo cual las partes recurrentes, AHCS y VIS acuden conjuntamente el 27

⁵ Notificada el 15 de mayo de 2019.

de agosto de 2019 en el recurso de revisión KLRA20190536. Allí, señalaron dos (2) errores:

ERRÓ EL SECRETARIO DE SALUD AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN FINAL ORDENANDO EL CIERRE DE LA PROPUESTA 18-06-013 SIN DETERMINACIONES DE HECHO NI CONCLUSIONES DE DERECHO CONFORME A LO REQUERIDO POR LEY.

ERRÓ EL SECRETARIO DE SALUD AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN ORDENANDO EL CIERRE DE LA PROPUESTA 18-06-013 SIN LA CELEBRACIÓN DE LA VISTA REQUERIDA POR LA LEY NÚM. 2 Y EL REGLAMENTO NÚM. 112.

El 4 de septiembre de 2019 MPH acudió ante nos en el recurso KLRA201900557 y señaló dos (2) errores:

ERRÓ EL SECRETARIO DE SALUD AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN FINAL SIN DETERMINACIONES DE HECHO NI CONCLUSIONES DE DERECHO, LO QUE CONTRAVIENE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME Y VIOLENTA EL DEBIDO PROCESO DE LEY DE LAS PARTES.

ERRÓ EL SECRETARIO DE SALUD AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN AL AMPARO DE UNA ORDEN ADMINISTRATIVA NULA DE SU FAZ Y EN SU APLICACIÓN.

-II-

Sabido es que la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003 establece la facultad revisora de este Tribunal de Apelaciones.⁶ Ahora, en el ámbito administrativo dicha Ley nos limita a examinar órdenes o resoluciones finales. En lo pertinente reza como sigue:

*“[m]ediante recurso de revisión judicial, que se acogerá como cuestión de derecho, de las decisiones, órdenes y resoluciones **finales** de organismos o agencias administrativas”.*⁷

De igual modo, la Regla 56 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones (2004),⁸ limita nuestra jurisdicción revisora a determinaciones administrativas finales. En específico, dicha Regla dispone lo siguiente:

⁶ Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003, Ley Núm. 201-2003, según enmendada, 4 LPRA sec. 24 *et. als.*

⁷ Art. 4.006 inciso (c), 4 LPRA sec. 24y de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003.

⁸ 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 56.

Esta parte gobernará el trámite de las revisiones de todos los recursos instados ante el Tribunal de Apelaciones para la revisión de las decisiones, reglamentos, órdenes, resoluciones y providencias **finales** dictadas por organismos o agencias administrativas o por sus funcionarios(as), ya sea en su función adjudicativa o cuasi legislativa, conforme lo dispuesto en ley.⁹ Énfasis nuestro.

Cónsono con lo antes expuesto, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU),¹⁰ establece claramente que la agencia deberá emitir una orden o resolución final para que sea objeto de revisión judicial en este Tribunal de Apelaciones. A esos, fines dispone lo siguiente:

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** [...].¹¹

Más adelante, la LPAU establece que las órdenes y resoluciones interlocutoria no serán revisables. En particular, expresamente dispone:

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.¹²

En ese sentido, la LPAU claramente define como una orden o resolución final cualquier decisión o acción agencial que adjudique derechos u obligaciones o que imponga penalidades.¹³ Asimismo, define una orden interlocutoria como aquella que disponga de algún asunto meramente procesal.¹⁴ En ese sentido, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que:

⁹ *Id.*

¹⁰ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, según enmendada. 3 LPRa sec. 9601 *et als.* Énfasis nuestro.

¹¹ Sec. 4.2 LPAU, 3 LPRa sec. 9672. (Énfasis nuestro).

¹² *Id.*

¹³ Sec. 1.3(g) LPAU, 3 LPRa sec. 9603(g).

¹⁴ Sec. 1.3(i) LPAU, 3 LPRa sec. 9603 (i). Véase además, *ARPe v. Coordinadora*, 165 DPR 850, 866-867 (2005).

Una “orden o resolución final” de una agencia administrativa, según hemos interpretado en nuestra jurisprudencia, es aquella que dispone del caso ante la agencia y tiene efectos de adjudicación y dispositivos sobre las partes. **Se trata de la resolución que culmina en forma final el procedimiento administrativo respecto a todas las controversias.**¹⁵

En añadidura a lo antes dicho, cabe indicar que —para que una orden o resolución administrativa se considere final— debe contener determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. En lo pertinente, la Sección 3.14 de LPAU dispone lo siguiente:

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.¹⁶ Énfasis nuestro.

Así, nuestra jurisprudencia ha sido muy clara en sus explicaciones con respecto a cuándo una resolución u orden administrativa es final —y por tanto revisable— si en lo pertinente, contiene lo siguiente:

La ley [LPAU] contiene una descripción de lo que tiene que incluir una orden o resolución final; esto es, **requiere que incluya unas determinaciones de hecho, las conclusiones de derecho de la decisión,** una advertencia sobre el derecho a solicitar una reconsideración o revisión judicial, según sea el caso, y la firma del jefe de la agencia o de cualquier otro funcionario autorizado por ley.¹⁷

En resumen, las disposiciones discutidas obligan a este Foro Apelativo a revisar en sus méritos los recursos de revisión judicial que controvertan una resolución u orden final.

Por último, valga señalar que la Regla 83(C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones permite que este foro desestime, a iniciativa propia, aquellos recursos en los que carece de

¹⁵ *Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño* 168 DPR 527, 545 (2006). (Énfasis en el original).

¹⁶ Órdenes o Resoluciones Finales. 3 LPRA sec. 9654.

¹⁷ *ARPe v. Coordinadora*, *supra*, pág. 867. Énfasis en el original y nuestro.

jurisdicción.¹⁸ No podemos olvidar que los tribunales estamos obligados a ser *celosos guardianes de nuestra propia jurisdicción*.¹⁹

-III-

En el primer señalamiento de error —traído ante nuestra consideración por las partes recurrentes— versa sobre la ausencia de determinaciones de hechos y conclusiones de derecho de la Resolución recurrida. Tienen razón.

A todas luces la Resolución recurrida es una decisión administrativa interlocutoria, pues no cuenta con determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. Lo anterior, impide nuestra revisión judicial, conforme lo requiere nuestro derecho administrativo.

Noten que la Resolución recurrida expuso solamente lo siguiente:

“Expedido el CNC Número 19-020 ORDENO el cierre de la solicitud de marras.
Así lo resuelve el Secretario de Salud, Rafael Rodríguez Mercado, MD FAANS, FACS.”

Por tanto, al no contar con determinaciones de hechos ni conclusiones de derecho, la determinación recurrida no es final ni susceptible de revisión judicial como lo requiere la LPAU y su jurisprudencia interpretativa. En fin, la resolución recurrida es una de carácter interlocutoria y carece de efectividad legal para ser considerada como una determinación final válida.

En consecuencia —y conforme al derecho aplicable— este Tribunal revisor se encuentra privado de jurisdicción para atender la petición presentada por las partes recurrentes e impedido de resolver los méritos del caso de epígrafe. En ese sentido, el Departamento de Salud deberá emitir una Resolución Final que contenga determinaciones de hechos y conclusiones de derecho

¹⁸ 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83 (C).

¹⁹ *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991); *Martínez v. Junta de Planificación*, 109 DPR 839, 842 (1980); *Maldonado v. Pichardo*, 104 DPR 778, 782 (1976).

para que su determinación sea una válida y con base legal, conforme a lo discutido en esta sentencia.

-IV-

Por los fundamentos antes expresados, se desestima el recurso de revisión judicial de epígrafe KLRA201900536 y KLRA201900557 por tratarse de una determinación interlocutoria. Así, se le ordena al Secretario de Salud a emitir una Resolución final con determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, conforme a lo aquí resuelto.

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