

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL II

RENALIUM, LLC.
Recurrente

V.

BIO MEDICAL APPLICATIONS
OF SAN JUAN, INC., BIO
MEDICAL APPLICATIONS OF
ARECIBO, INC. Y BIO MEDICAL
APPLICATIONS OF RIO
PIEDRAS, INC.
Recurrida

DEPARTAMENTO DE SALUD
Agencia Recurrida

KLRA201401027

Revisión

Administrativa
procedente del
Departamento
de Salud

Certificado de
Necesidad y
Conveniencia
Centro de Diálisis
Sub Región
Ponce 12-11-039

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de abril de 2015.

Comparece ante nos la corporación Renalium, LLC (en adelante *recurrente*) para solicitar la revocación de una *resolución administrativa* dictada el 23 de julio de 2014 por el Departamento de Salud.¹ En dicha resolución el Departamento de Salud denegó una solicitud de certificado de necesidad y conveniencia instada por la *recurrente*.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la resolución recurrida.

-I-

En primer orden, los hechos que dan origen a este recurso se resumen a continuación.

¹ Notificada el 24 de julio de 2014.

La *recurrente* solicitó un certificado de necesidad y conveniencia ante la Secretaría Auxiliar para la Reglamentación y Acreditación de Facilidades de Salud (en adelante *SARAFS*) para establecer un centro de diálisis en el Lote 4-A del *Ponce Town Mall*, que radica en la carretera Núm. 2, Barrio Cañas de Ponce.

Ante esa solicitud, *Bio Medical Applications of Arecibo, Inc.*, *Bio Medical Applications of Ponce, Inc.* y *Bio Medical Applications of Puerto Rico, Inc.*, en conjunto *BMA*, se opusieron a la solicitud de la *recurrente*. De igual forma, *Atlantis Healthcare Group PR, Inc.*, (en adelante *Atlantis*), se opuso.

Luego de los trámites de rigor, y de llevarse a cabo el descubrimiento de prueba, se celebró la vista en su fondo los días 18 y 19 de marzo de 2014.² Por la parte *recurrente* declararon su presidente, el señor Carlos Rivera Rivera y el perito economista, José A. Silva. Por *Atlantis*, testificó la señora Madeline Figueroa Rivera, vicepresidenta de Servicios Generales; y por *BMA*, declaró el señor Luis R. Emmanuelli Bolius, vicepresidente regional, y el perito economista, señor Vicente Feliciano.

Examinada la prueba testifical y documental ofrecida, la Oficial Examinadora emitió el informe correspondiente, el cual fue acogido por la *SARAFS* mediante la resolución recurrida. En dicha resolución, el Departamento de Salud determinó denegar el certificado de necesidad y conveniencia solicitado por la *recurrente*. Específicamente, entendió que la *recurrente* no había cumplido “*satisfactoriamente con el criterio de demostrar capacidad y disponibilidad de tener los recursos profesionales y económicos para llevar a cabo la acción propuesta de forma eficiente*”. En ese sentido, señaló que aunque la *recurrente* tenía “*experiencia en la*

² La Oficial Examinadora tomó conocimiento oficial del expediente sobre una solicitud de certificado necesidad y conveniencia presentada por *Atlantis* para establecer un Centro Renal en el Municipio de Coamo (perteneciente a la subregión de Ponce).

construcción, desarrollo y operación de facilidades de diálisis renal, no presentó ninguna prueba, tales como estados Financieros o Planillas, sobre su capacidad económica para llevar a cabo el proyecto propuesto, el cual tiene una inversión de sobre \$3 millones". Asimismo, la agencia dispuso que la recurrente no presentó "prueba alguna de que la facilidad propuesta serviría de centro de entrenamiento para futuros profesionales de la salud, acorde la Ley 2 sec. 334 b(e) supra".

De igual forma, el *Departamento de Salud* razonó que la demanda estimada de pacientes de hemodiálisis podía ser atendida en las facilidades existentes. Respecto a esto señaló, que al considerar las facilidades existentes, éstas deben estar operando tres turnos con un 80% de utilización. En esa dirección indicó que "de la prueba vertida para récord y a la cual se le dio credibilidad, si no [se] toma en consideración la facilidad de Juana Díaz,³ los centros están operando al 80%". No obstante, determinó que era de suma importancia el hecho que el centro de Juana Díaz había obtenido el certificado de necesidad y conveniencia; por lo que dicho centro se le debía dejar que comenzara sus operaciones. Es decir, al tomar en consideración el centro de Juana Díaz y las veinte (20) estaciones aprobadas para ese fin, la agencia concluyó que la demanda estimada de pacientes de hemodiálisis puede ser atendida por las facilidades existentes. Esto, porque al tomar en consideración el Centro de Juana Díaz la tasa de utilización de los centros baja al 68%.

Por último, el *Departamento de Salud* expuso que estaba en desacuerdo con el análisis realizado por el perito de la recurrente,

³ En cuanto al Centro de Juana Díaz resaltamos que en la determinación de hechos número 13 de la resolución recurrida se indicó lo siguiente: *En el área de servicio propuesto operan cuatro facilidades renales. Sin embargo, hay un CNC otorgado a un centro en Juana Díaz, cuyo número es 09-117. Tiene 20 estaciones de hemodiálisis aprobadas. A pesar de que el CNC fue aprobado en el 2009 no ha podido comenzar a operar debido a que el mismo fue impugnado en los tribunales. Este no pudo comenzar la construcción del centro hasta tanto la Resolución del Departamento de Salud advino final, firme e inapelable.*

el señor José Silva, sobre la tasa de utilización, toda vez, que concluyó que éste tomó en consideración en su análisis a los pacientes de diálisis peritoneal, cuando el Reglamento solamente hace referencia a los pacientes de hemodiálisis. Así, concretamente resolvió que: *se le debía] denegar el Certificado de Necesidad y Conveniencia de la propuesta de autos debido a que los números de pacientes atendidos de hemodiálisis versus el número de estaciones para hemodiálisis aprobadas no cumple con el 80% requerido por el Reglamento.*

Insatisfecha con esta decisión, la *recurrente* presentó una moción de reconsideración ante la agencia, la cual no fue atendida. Ante ello, radicó el presente recurso que nos ocupa. En síntesis, la *recurrente* plantea que la resolución recurrida no está basada en evidencia sustancial; y que es arbitraria, irrazonable, parcializada y contraria a la prueba desfilada.

-II-

Resumidos los hechos que originan la presente controversia, examinemos el derecho aplicable.

-A-

La ley Núm. 2-1975, según enmendada y conocida como la *Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia*, se aprobó con el propósito de asegurar la planificación ordenada de las facilidades y los servicios de salud en Puerto Rico. Su propósito es garantizar al público un servicio adecuado para sus necesidades, reducir los costos de los servicios médico hospitalarios y velar porque los mismos se presten donde exista mayor necesidad en términos de accesibilidad y complejidad.⁴

En su *artículo 2* la referida *Ley* establece que toda persona interesada en adquirir, construir o desarrollar una facilidad de

⁴ Véase la exposición de motivos de la Ley Núm. 2 -1975. Además, véase dicha ley en el título 24 L.P.R.A. sec. 334 et. seq.; y la jurisprudencia de *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, 149 D.P.R. 121, 127 (1999).

salud tiene que obtener un *certificado de necesidad y conveniencia*.⁵ Asimismo, en su *artículo 1 (b)* faculta al *Secretario de Salud* a otorgar dichos *certificados* cuando ello sea necesario y conveniente para la población que dichas facilidades van a servir, siempre que no se afecten indebidamente los servicios existentes.⁶

Al otorgar o denegar un *certificado de necesidad*, el *Secretario de Salud* no solamente concede o deniega un permiso para operar una facilidad de salud, **sino que planifica el desarrollo de éstas en las diversas áreas regionales de salud**.⁷ En ese sentido, la determinación del *Secretario de Salud* afecta tanto al promovente de la solicitud como a toda la región de salud en que se encuentra ubicado el proyecto propuesto.⁸ Por esta razón, la *Ley de Facilidades de Salud* establece unos criterios para evaluar toda solicitud para un *certificado de necesidad* y exige una amplia y adecuada participación de la ciudadanía en el procedimiento.⁹

De conformidad con lo antes expresado, es importante indicar que la *Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia* en su *artículo 3* faculta al *Secretario de Salud* a establecer, mediante reglamento, el procedimiento para el recibo y la evaluación de las solicitudes de *certificados de necesidad*.¹⁰ Conforme esta facultad, el 9 de marzo de 2004 fue aprobado el **Reglamento del Secretario de Salud Núm. 112 para Regir el Proceso de Evaluación de Solicitudes para el Otorgamiento de Certificados de Necesidad y Conveniencia** (en adelante el *Reglamento 112*).¹¹

Para conformar su aplicación, el *artículo III en su inciso 33 del Reglamento 112* divide a Puerto Rico en cinco regiones, las

⁵ Artículo 2, Ley Núm. 2-1975, 24 L.P.R.A. sec. 334a.

⁶ Art. 1 (e), 24 L.P.R.A. sec. 334 (e); *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen, supra*.

⁷ *Ruiz Hernández v. Mahiques*, 120 D.P.R. 80, 88 (1987).

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*, págs. 88-89.

¹⁰ 24 L.P.R.A. sec. 334f-2.

¹¹ Reglamento Núm. 6786, aprobado el 9 de marzo de 2004.

cuales a su vez, se componen de varias sub regiones y los correspondientes municipios para cada sub-región.¹² Por otra parte, dicho *artículo III en su inciso 10* define como *certificado de necesidad y conveniencia* aquel [d]ocumento emitido por el *Secretario de Salud*, que autoriza a una persona a llevar a cabo cualesquiera de las actividades cubiertas por este Reglamento y la *Ley Núm. 2...*, y que certifica que dicha actividad es necesaria para la población a la que va a servir; no contribuirá a aumentar los costos de ese tipo de servicio y no afectará indebidamente los servicios ya existentes en el área a ser servida, por lo que va a contribuir al desarrollo ordenado y adecuado de los servicios de salud en Puerto Rico.¹³

Por consiguiente, el *artículo V del Reglamento 112* establece que toda solicitud deberá ser acompañada de, entre otras cosas, por un estudio de viabilidad económica del proyecto que incluya un análisis de la viabilidad funcional y operacional de la acción propuesta; así como de su impacto con relación a las facilidades de salud existentes en el área de servicio proyectada, y la capacidad que puedan tener las facilidades existentes para poder atender la demanda de los servicios de salud a ofrecerse.

Para ello, el *artículo VI del Reglamento 112* dispone las guías generales sobre la evaluación de solicitudes para obtener un *certificado de necesidad y conveniencia*. Ahora bien, en dicho proceso evaluativo el *Secretario de Salud* tomará en cuenta criterios generales al evaluar la solicitud de un *certificado de necesidad*, **disponiéndose que mantendrá la discreción necesaria para sopesar y examinar dichos criterios de modo que facilite el poner en vigor las disposiciones de la Ley Núm. 2 y la política pública del Departamento de Salud.**

¹² Definiciones, art. III, inciso 33, Reglamento 112.

¹³ Definiciones, art. III, inciso 10, Reglamento 112.

Cónsono con lo antes dicho, bajo el *inciso E del artículo VII del Reglamento 112*, el *Departamento de Salud* considerará, entre otros, los siguientes criterios para que se establezca un centro de diálisis: la necesidad de establecer una facilidad de diálisis renal, cuando las establecidas en el área de servicio de salud propuesta, estén operando tres turnos con un 80% de utilización sobre una base anual. Asimismo dicho articulado dispone que *“la necesidad de una facilidad estará basada en la tasa de incidencia y prevalencia de pacientes con enfermedades renales permanentes para el año pertinente y en el área de salud donde se contemple establecer el servicio.”* Tal necesidad deberá validarse con el Consejo Renal de Puerto Rico o cualquier otra entidad reconocida que disponga de estadísticas de la incidencia de enfermedades renales en Puerto Rico.

-B-

Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que las determinaciones de las agencias administrativas merecen deferencia judicial y que sus decisiones se presumen correctas.¹⁴ Nuestro derecho administrativo se basa en una actitud de consideración y respeto de parte de los tribunales a las decisiones de las agencias administrativas. De ahí que los procesos administrativos y las determinaciones de hechos de las agencias estén cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Por eso, *la revisión judicial se limita a determinar si hay evidencia sustancial en el expediente para sostener la conclusión de la agencia o si ésta actuó de manera arbitraria, caprichosa o ilegal.*¹⁵

Por ello, los tribunales debemos ser cautelosos al intervenir con las determinaciones de los organismos administrativos y ser

¹⁴ *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 D.P.R. 91, 97 (2000); *Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway*, 149 D.P.R. 881, 889 (1999).

¹⁵ *Vélez Rodríguez v. A.R.P.E.*, 167 D.P.R. 684, 693 (2006).

deferentes con ellos, como lo exige la sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.¹⁶

Respecto al alcance de la revisión judicial de decisiones administrativas, el Tribunal Supremo ha establecido que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial por razón del conocimiento especializado y la experiencia en cuanto a los asuntos que le son encomendados.¹⁷ Al revisar una decisión administrativa, *el criterio rector será la razonabilidad en la actuación de la agencia*. Los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo, *si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad*.¹⁸

La evidencia sustancial según ha sido definida *es aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión*.¹⁹ Por ello, la parte afectada por una determinación de hecho de una agencia debe, en primer lugar, *demostrar que existe otra prueba en el récord que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración*.²⁰ Si la parte afectada no demuestra la existencia de otra prueba, las determinaciones de hechos de una agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor.²¹ Esto persigue evitar que los tribunales sustituyan el criterio de la agencia por el suyo propio.

La referida deferencia solamente cede en las siguientes circunstancias: *(1) cuando no está basada en evidencia sustancial;*

¹⁶ 3 L.P.R.A. sec. 2175.

¹⁷ *Otero Mercado v. Toyota de Puerto Rico*, 163 D.P.R. 716, 727 (2005).

¹⁸ *Id.*, págs. 727-728

¹⁹ *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 D.P.R. 670, 687 (1953).

²⁰ *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 D.P.R. 901, 905 (1999).

²¹ *Id.*

(2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley; y (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal.²²

Si el tribunal no se encuentra ante alguna de estas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, debe sostener la que seleccionó la agencia encargada.

En cuanto a la apreciación de la prueba, es nuestra obligación respetar la apreciación de la agencia en cuanto a la credibilidad de los testigos. No debemos perder de vista que la determinación en cuanto al testimonio y la deducción de hechos establecidos en la vista le corresponde al organismo adjudicador, por lo que este tribunal no debe pasar sobre la credibilidad del testigo o repesar la evidencia, sino que se limitará a tomar el expediente en su totalidad, para determinar si contiene evidencia sustancial que sostenga las conclusiones de la agencia.²³

-III-

Analícemos los hechos del presente caso a la luz del derecho discutido previamente.

La *recurrente* plantea que la resolución recurrida no está basada en evidencia sustancial y que la misma resulta arbitraria, irrazonable, parcializada y contraria a la prueba desfilada. No tiene razón.

De entrada es importante resaltar que el asunto ante nuestra consideración es uno técnico y quien cuenta con el conocimiento especializado o *expertise* es la agencia recurrida. No obstante, examinado el expediente administrativo en su totalidad y de conformidad con el principio de *deferencia judicial* a las determinaciones administrativas nos resulta **razonable** la determinación de denegar la solicitud de la *recurrente*. Entendemos que en su *discreción* la *Secretaria de Salud* sopesó los *pro y contra*

²² *Otero Mercado v. Toyota de Puerto Rico, supra.*

²³ *J.R.T. v. Línea Suprema Inc.*, 89 D.P.R. 840, 849 (1964).

de dicha solicitud, conforme a las disposiciones aplicables de la *Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia* y del *Reglamento 112*. A la luz de ello, entendió que no existe la necesidad de otro centro de hemodiálisis para la subregión de Ponce, toda vez, que la demanda estimada de pacientes puede ser atendida en las facilidades existentes. En específico, concluyó que la demanda estimada de pacientes de hemodiálisis puede ser atendida por las facilidades existentes. Incluyendo el Centro de Juana Díaz, la tasa de utilización de los centros de salud baja al 68%, lo cual está por debajo del 80% requerido reglamentariamente. La misma está sostenida en la evidencia que consta en el expediente.

La *recurrente* no ha demostrado que la actuación del *Departamento de Salud* sea *arbitraria, ilegal o tan irrazonable que constituya un abuso de discreción*. Por lo que a tono con lo antes expresado, no es la función de este *foro apelativo* sustituir el criterio del *Departamento de Salud* por el judicial.

-IV-

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la resolución recurrida.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones