Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

SAN LUCAS GUAYAMA EPISCOPAL HOSPITAL BEHAVIORAL UNIT; DEPARTAMENTO DE SALUD por conducto de la HONORABLE ANA RIUS Recurridos v. FIRST HOSPITAL PANAMERICANO, INC. Recurrente	KLRA201401291	*Revisión Administrativa* procedente del Departamento de Salud Caso Núm. 14-07-005 Sobre: Solicitud de Certificado de Necesidad y Conveniencia para aumento de camas (51) Hospital Episcopal San Lucas Guayama

Panel integrado por su presidente el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de agosto de 2015.

First Hospital Panamericano, Inc. (FHP) comparece mediante recurso de revisión judicial y recurre de una determinación dictada por la División de Vistas Administrativas del Departamento de Salud sobre una solicitud de descalificación de un abogado en el procedimiento administrativo.

Examinado el recurso y por los fundamentos que exponemos a continuación, CONFIRMAMOS la determinación recurrida. Veamos.

I

Iniciado un procedimiento administrativo ante el Departamento de Salud por el San Lucas Guayama Hospital Behavioral Unit (Hospital San Lucas) para obtener una

certificación de necesidad y conveniencia al amparo de la Ley Núm. 2 (Reglamento 112) para añadir 51 camas a la facilidad de Salud Mental que opera, se opuso FHP. Previo a la celebración de la primera vista ante la oficial examinadora, FHP presentó una *Moción de Descalificación y Solicitud de Conversión de la Vista del 11 de Abril y/o de Reseñalamiento*. En ella solicitó la descalificación del Bufete McConnel Valdés y el Lcdo. Mario Paniagua, representantes del Hospital San Lucas. La solicitud se basó en que dicho bufete había representado a FHP en un caso anterior, configurándose un conflicto de intereses a base del Canon 21 de Ética Profesional, basado en la doctrina de representación sucesiva adversa. A ello se opuso el Hospital San Lucas.

El 9 de julio de 2014 la División de Vista Administrativas del Departamento de Salud dictó una orden que declaró "no ha lugar" a la moción de descalificación presentada. FHP presentó, el 11 de agosto de 2014, una moción para que se notificara una nueva orden. Adujo que la orden del 9 de julio de 2014 era "final" y no le incluyó los apercibimientos apelativos correspondientes. La Agencia -el 20 de octubre de 2015- emitió una nueva orden en la que declaró "no ha lugar" la solicitud de re notificación, rechazó el argumento de que la orden anterior fuera "final" por lo que entendió que no procedían tales apercibimientos. De paso, reseñó las razones por las cuales no concedió la descalificación del abogado solicitada.

Inconforme, acude FHP ante nosotros y plantea como errores administrativos los siguientes:

> La decisión de la agencia constituye una orden final y no cumplió con los requisitos estatutarios de la LPAU, infra; violentando así los derechos de debido proceso de ley de FHP.

Erró la agencia al denegar la Moción de Descalificación.

II

Revisión Judicial de las determinaciones del foro administrativo

Los procedimientos y las determinaciones administrativas están revestidos de una presunción de corrección y regularidad. Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros, 172 D.P.R. 232 (2007); Hernández v. Centro Unido, 168 D.P.R. 592 (2006). La facultad revisora de los tribunales sobre decisiones emitidas por una agencia administrativa es limitada. Por ello, es ampliamente conocido que las actuaciones de las agencias gozan de la más dilatada deferencia. OEG v. Rodríguez Martínez, 159 D.P.R. 98 (2003).

La revisión judicial de las decisiones administrativas comprende tres aspectos: (1) la concesión del remedio apropiado, (2) las determinaciones de hechos y (3) las conclusiones de derecho del organismo administrativo. L.P.A.U., 3 L.P.R.A. 2175; Reyes Salcedo v. Policía de Puerto Rico, 143 D.P.R. 85 (1997); D. Fernández Quiñónez, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Colombia, Ed. Forum, 2001, pág. 534.

Al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. Otero v. Toyota, 163 D.P.R. 716 (2005). La revisión judicial de dictámenes administrativos debe limitarse a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituya un abuso de discreción. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 D.P.R. 386 (2011); JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177 (2009); Comisionado de Seguros P.R. v.

Integrand, 173 D.P.R. 900 (2008); Murphy Bernabe v. Tribunal Superior, 103 D.P.R. 692, 699 (1975).

A pesar de su carácter limitado, la revisión judicial de las determinaciones administrativas tiene como propósito fundamental el delimitar la discreción de los organismos administrativos, además de velar que sus actuaciones sean conformes a la ley y estén dentro del marco del poder delegado. T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, 148 D.P.R. 70 (1999); Misión Ind., P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64 (1998); Fernández Quiñónez, op. cit., pág. 503. Así pues, los tribunales apelativos debemos ser cautelosos al intervenir con esas determinaciones. Metropolitana S.E. v. A.R.P.E., 138 D.P.R. 200 (1995).

En lo correspondiente a la revisión judicial de las determinaciones administrativas, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme ("LPAU"), 3 L.P.R.A. § 2101, *et seq.*, limita la revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas a órdenes y resoluciones finales de la agencia, en que la parte afectada haya agotado todos los remedios administrativos. 3 L.P.R.A. § 2172. Esto quiere decir que la revisión judicial de las decisiones administrativas no se extiende a una orden o resolución interlocutoria, sino que se limita las resoluciones que ponen fin a la controversia ante la agencia. Padilla Falú v. A. V. P., 155 D.P.R. 183 (2001).

La LPAU no define el término el término "orden o resolución final", define "orden o resolución" como "cualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que adjudique derechos u obligaciones de una o más personas específicas, o que imponga penalidades o sanciones administrativas excluyendo órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador". 3 L.P.R.A. sec. 2102(f). En específico, define dos tipos de

órdenes o resoluciones: las parciales y las interlocutorias. A estos efectos, la Sec. 1.3(g) de la LPAU especifica que una "[o]rden o resolución parcial significa la acción agencial que adjudique algún derecho u obligación que no ponga fin a la controversia total sino a un aspecto específico de la misma". 3 L.P.R.A. sec. 2102(g). También aclara que una resolución interlocutoria se refiere a "aquella acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto procesal". 3 L.P.R.A. sec. 2102(h).

A pesar de que la LPAU no define el término "orden o resolución final", contiene una descripción de lo que tiene que incluir esta. Además, requiere incluir unas determinaciones de hecho y las conclusiones de derecho de la decisión y advertir del derecho a solicitar una reconsideración. 3 L.P.R.A. sec. 2164. De este lenguaje surge que el término "orden o resolución final" se refiere a las decisiones que ponen fin al caso ante la agencia y que tienen efectos sustanciales sobre las partes. Véase D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Colombia, Ed. Forum, 1993, pág. 479.

Por ende, una "orden o resolución final" tiene que ser aquella que pone fin a los procedimientos en un foro determinado. Para que una orden o resolución sea final tiene que resolver todas las controversias y no puede dejar pendiente una para ser decidida en el futuro. Pueblo ex rel. R.S.R., 121 D.P.R. 293 (1988).

En resumen, la normativa legal y jurídica establece que la revisión judicial está limitada a que se cumpla con dos requisitos: (a) que sean órdenes o resoluciones finales de la agencia, y (b) que la parte adversamente afectada haya agotado

todos los remedios provistos por la agencia administrativa. Sec. 4.6 de la LPAU, supra, 3 L.P.R.A. Sec. 2176; Procuradora del Paciente v. MCS, 163 D.P.R. 21 (2004); Junta Examinadora Tecnólogos Médicos v. Elías et al, 144 D.P.R. 483 (1997). Claro está el tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos sólo si: (1) el remedio es inadecuado; (2) el requerir el remedio resulta en un daño irreparable y en el balance de intereses no se justifica agotar dicho remedio; (3) cuando se alega una violación sustancial de derechos constitucionales; (4) cuando es inútil agotar el remedio por una dilación excesiva y (5) o cuando el caso presenta claramente que la agencia administrativa carece de jurisdicción. Sec. 4.3 de la LPAU, *supra*, 3 L.P.R.A. § 2173; Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey, 155 D.P.R. 906, 917 (2002); Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías, Et. Al, 144 D.P.R. 483, 492 (1997).

Por otro lado, y en lo pertinente a esta controversia, cuando se trata de los procedimientos de descalificación de abogados, estos no constituyen -de por sí- acciones disciplinarias sujetas a la jurisdicción original exclusiva del Tribunal Supremo. Kmart Corp. v. Walgreens of P.R., Inc. , 121 D.P.R. 633 (1988). Es el Tribunal de Primera Instancia, en el ejercicio de su poder inherente de supervisar y controlar la conducta de los abogados que postulan ante sí, quien puede entender y resolver las mociones de descalificación de abogados. Kmart Corp. v. Walgreens of P.R., Inc., *supra*. De igual manera, los organismos administrativos cuasijudiciales tienen la facultad de dirimir mociones de descalificación con mira a mantener el orden y el control en sus procedimientos y evitar una posible violación a los cánones de ética profesional. En Kmart

Corp. v. Walgreens of P.R., Inc., *supra*, el Tribunal Supremo aclaró que una vez el organismo administrativo disponga lo correspondiente sobre la descalificación de un abogado, dicha orden de carácter interlocutorio, está sujeta a la revisión judicial.[1]

III

En su primer señalamiento de error FHP aduce que la decisión de la agencia que declaró *no ha lugar* a la moción de descalificación constituye una orden final y que, como tal, no cumplió con los apercibimientos estatutarios de la LPAU. FHP alega que conforme al caso Kmart Corp. v. Walgreens of P.R., Inc., *supra*, una determinación del foro administrativo sobre una solicitud de descalificación es una resolución objeto de revisión judicial, y que, por ser esta determinación objeto de revisión judicial, tiene el carácter de final. Por ello alega que resultan necesarios los apercibimientos establecidos en la LPAU correspondientes a las determinaciones finales de la agencia administrativa.

Al examinar el derecho vigente surge que, en efecto, las determinaciones de la agencias administrativas sobre las solicitudes de descalificación son revisables ante el foro judicial conforme a lo establecido en Kmart Corp. v. Walgreens of P.R., Inc., *supra*. Pero ello no quiere decir que tal orden tiene el carácter de final. Conforme a la doctrina jurisprudencial establecida y las disposiciones de ley, una orden o resolución final tiene que ser aquella que pone fin a los procedimientos en

---

[1] En específico el Tribunal Supremo en Kmart Corp. v. Walgreens of P.R., Inc., *supra*, establece : "Una vez el organismo administrativo resuelva el incidente sobre la descalificación, su orden está sujeta a revisión judicial. Véase Silver Chrysler Plymouth, Inc. v. Chrysler Motors Corp. 496 F.2d 800 (1974) **en torno al carácter apelable de órdenes interlocutorias concediendo o denegando mociones de descalificación**". (Énfasis nuestro).

el foro que estos se atienden. Esto es, tiene que resolver todas las controversias y no puede dejar pendiente una para ser decidida en el futuro. En este caso, la controversia que se ventila en el foro administrativo es sobre una solicitud de certificado de necesidad y conveniencia y tal procedimiento no ha sido terminado, por lo que, tal orden de *no ha lugar* a la descalificación no es final. Debido a que no tiene el carácter final no es meritoria la contención de los recurrentes de que son necesarios -en este caso- los apercibimientos correspondientes a las determinaciones finales administrativas. Ahora bien ello no quiere decir que no pueda ser revisable ante este foro, toda vez que el Tribunal Supremo ha establecido que las determinaciones administrativas sobre la descalificación de un abogado están sujetas a la revisión judicial.

Como segundo señalamiento de error, aduce el recurrente que erró el foro administrativo al declarar no ha lugar la solicitud de descalificación. Sostiene que con su moción expuso que su solicitud no fue una mera imputación general de la relación abogado cliente y que la oposición de la parte recurrida sirve para confirmar la posición de FHP.

Debido a que el foro administrativo adujo en su orden del 21 de octubre de 2014, las razones para la cual declaró sin lugar la moción de descalificación, atendemos la determinación como una orden en la que nuevamente se resuelve denegar la moción de descalificación solicitada.

El Canon 21 del Código de Ética Profesional establece, en lo pertinente, que:

> [e]l abogado tiene para con su cliente un deber de lealtad completa. Este deber incluye la obligación de divulgar al cliente todas las circunstancias de sus relaciones con las partes y con terceras personas, y cualquier interés en la controversia que pudiera

> influir en el cliente al seleccionar su consejero. Ningún abogado debe aceptar una representación legal cuando su juicio profesional pueda ser afectado por sus intereses personales.
>
> No es propio de un profesional el representar intereses encontrados. Dentro del significado de esta regla, un abogado representa intereses encontrados cuando, en beneficio de un cliente, es su deber abogar por aquello a que debe oponerse en cumplimiento de sus obligaciones para con otro cliente.
>
> La obligación de representar al cliente con fidelidad incluye la de no divulgar sus secretos o confidencias y la de adoptar medidas adecuadas para evitar su divulgación. Un abogado no debe aceptar la representación de un cliente en asuntos que puedan afectar adversamente cualquier interés de otro cliente anterior ni servir como árbitro, especialmente cuando el cliente anterior le ha hecho confidencias que puedan afectar a uno u otro cliente, aun cuando ambos clientes así lo aprueban. Será altamente impropio de un abogado el utilizar las confidencias o secretos de un cliente en perjuicio de éste.

4 L.P.R.A. Ap.IX C.21.

El citado Canon busca evitar que los abogados y abogadas incurran en la representación de intereses encontrados, ello para preservar la lealtad del abogado o abogada hacia su cliente. In re Aponte Duchesne, 2014 TSPR 85, 191 D.P.R.___ (2014); In re Reyes Coreano, 2014 TSPR 51, 191 D.P.R. ___ (2014); In re Pérez Marrero, 185 DPR 449, 457 (2012); In re Gordon Menéndez, 183 DPR 628, 638 (2011). Según del referido Canon, el deber de lealtad consiste en que el abogado o abogada no revele confidencias que el cliente le haya comunicado, por lo que prohíbe, entre otros casos[2], que el abogado o abogada incurra en representaciones simultáneas o sucesivas adversas. . In re Aponte Duchesne, *supra*; In re Pérez Marrero, *supra*, en la pág. 457. Esto quiere decir que el Canon 21 no permite que un

[2] Conforme al Canon 21, *supra*, hay tres situaciones que el profesional del derecho debe evitar: (1) aceptar la representación legal cuando a su juicio ésta pueda verse afectada por sus expectativas o intereses personales; (2) aceptar la representación legal simultánea de dos clientes CP-2008-14 10 con intereses contrapuestos; y (3) aceptar la representación legal de un cliente en asuntos que puedan afectar cualquier interés de un cliente anterior. In re Aponte Duchesne, *supra*; In re Gordon Menéndez, *supra*, en las págs. 639-642; In re Torres Viera, 170 DPR 306, 311 (2007).

miembro de la profesión represente a un cliente en una controversia que está sustancialmente relacionada con la de otro cliente actual o anterior, cuando los intereses de ambos son adversos. In re Aponte Duchesne, *supra*; In re Pérez Marrero, *supra*, págs. 457-458. A estos efectos, el tribunal supremo ha expresado que: "el abogado debe cuidar que sus actuaciones no den margen a la más leve sospecha de que promueve o defiende intereses encontrados con los de su cliente". In re Aponte Duchesne, *supra*; In re Reyes Coreano, *supra*. Véase además, In re Pérez Marrero, *supra*, en la pág. 458; In re Monge García, 173 DPR 379, 384 (2008).

Con respecto a la controversia aquí presentada, la última situación contemplada por este Canon que configura un conflicto de intereses es la representación sucesiva adversa de clientes. In re Gordon Menéndez, *supra*, en las págs. 639-641. Esto es, cuando "un abogado acepta la representación legal de una persona, cuyos intereses en el caso actual podrían ser conflictivos con los de un cliente pasado del abogado, y por lo tanto, éste se coloca en una posición de desventaja frente a aquél". S. Steidel Figueroa, Ética y responsabilidad disciplinaria del abogado, Estados Unidos, Pubs. JTS, 2010, en la pág. 133.

El Tribunal Supremo ha establecido que para determinar si un miembro de la profesión legal incurrió en la representación sucesiva de intereses encontrados de clientes, se debe analizar si existe una relación sustancial entre los asuntos que maneja el abogado o abogada con dos clientes actuales o entre los que manejó con un cliente pasado y los que maneja con un cliente actual. In re Aponte Duchesne, *supra*; In re Gordon Menéndez, *supra*, en la pág. 640. La relación sustancial debe ser más que una mera coincidencia de los sujetos involucrados o de la

temática involucrada, sino que supone algún grado de coincidencia entre la información pertinente y las controversias involucradas en los asuntos entre la representación actual y la pasada. In re Aponte Duchesne, *supra*; In re González Hernández, 2014 TSPR 11, 190 D.P.R. ___ (2014); Steidel Figueroa, op. cit., en la pág. 136.

Con relación a la representación sucesiva adversa, para que se configure la misma es necesario probar: una relación de abogado y cliente previa; que la representación del segundo cliente resulte adversa a la del cliente anterior; y que esté relacionada sustancialmente con la anterior. In re Aponte Duchesne, *supra*; In re Gordon Menéndez, *supra*, en la pág. 641; In re Carreras Rovira y Suárez Zayas, 115 DPR 778, 791–792 (1984); Véase además, Steidel Figueroa, op. cit., en las págs. 136–137.

Esto quiere decir que se debe evidenciar que un primer cliente está en una posición de desventaja frente a un segundo cliente, quedando así en una situación de vulnerabilidad debido a que se presume que el abogado advino en conocimiento de secretos o confidencias del primer cliente, lo que redundaría en beneficio del segundo, y por ende, en detrimento del primero. In re González Hernández, *supra*; Steidel Figueroa, op. cit., pág. 134. En fin la prohibición de la representación sucesiva adversa aspira a garantizar que las confidencias que el cliente anterior le brindó al abogado no se usen en su contra en representaciones posteriores. In re González Hernández, *supra*.

En la moción de descalificación, FHP alegó: que entre el Bufete Mc Connell y First Hospital se inició una relación de abogado cliente que terminó en agosto de 2012; que el Hospital San Lucas -ahora cliente de Mc Connell- presentó una propuesta

sobre la obtención de un certificado de necesidad y conveniencia (CNC) a la cual FHP se opone; que la consultoría a favor de FHP por parte del Bufete incluyó la representación de la entidad ante el Gobierno del Estado Libre Asociado incluyendo el Departamento de Salud; que el ámbito de la representación era extenso; que la representación legal no estuvo limitada a un caso o controversia o a una situación de hechos específica, sino que se presentó una consultoría extendida con miras a adelantar el desarrollo de dicho negocio; que el Bufete adquirió información altamente privilegiada y confidencial a la operación de FHP que podrían ser susceptibles de divulgación por el Bufete McConnell para beneficiar al Hospital San Lucas; y que la propuesta del Hospital San Lucas solicita la aprobación de un permiso de CNC para añadir 5 camas y establecer una facilidad hospitalaria contraproducente a los intereses de First Hospital.

Por otro lado, en la oposición presentada por el Hospital San Lucas el Bufete McConnell describió en detalle los asuntos y temas en los que representó a FHP. A estos efectos, adujo que: representó a FHP ante una querella en ASES de cobro de dinero en contra de APS Healthcare y el asunto concluyó en octubre de 2012; en asuntos laborales sobre reclamaciones de despidos injustificados y/o discriminatorios; y en un asunto ante el CRIM relacionado a una controversia sobre lo adeudado por FHP al CRIM por contribución sobre la propiedad. Alegó que existió una relación abogado cliente con el Bufete y FHP, pero limitada a tales asuntos. Alegó además que no existía una controversia adversativa ni se demostraba una relación sustancial de los asuntos.

Al revisar los documentos correspondientes al caso de epígrafe, de las alegaciones que se exponen en la moción de

descalificación presentada por la aquí recurrente FHP, surge que, como lo determinó el foro administrativo, no se demuestra que exista una relación sustancial entre los asuntos que McConnell representó a FHP y el asunto objeto de la propuesta de epígrafe, esto es, la solicitud del certificado de necesidad y conveniencia por parte del Hospital San Lucas. Las alegaciones aducidas en la moción de descalificación no son suficientes para que proceda esta. Adicional a ello de los temas y asuntos en los que el Bufete representó a FHP no surge relación alguna con la obtención de un certificado de necesidad y conveniencia o el acceso del Bufete con información de FHP que fuera relevante con la obtención de un certificado de necesidad y conveniencia.

Sabido es que para que se configure la representación sucesiva adversa es necesario probar que la relación de abogado y cliente actual resulte adversa a la anterior y que esté relacionada sustancialmente con esta. A estos efectos se debe evidenciar que un primer cliente está en una posición de desventaja frente a un segundo cliente. Para determinar si se incurrió en la representación sucesiva adversa se debe analizar si existe una relación sustancial entre los asuntos que manejó el abogado con el cliente pasado y los que maneja con el cliente actual. Esta relación sustancial debe ser más que una mera coincidencia de los sujetos involucrados o de la temática involucrada, sino que supone algún grado de coincidencia entre la información pertinente y las controversias involucradas en los asuntos entre la representación actual y la pasada. En este caso la solicitud de los recurrentes sobre la descalificación del Bufete McConnell es general y de ella no surgen los criterios para que proceda en efecto la descalificación, por cuanto no establecen de

manera específica la existencia de una relación sustancial que resulte adversa a la anterior.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, CONFIRMAMOS la determinación recurrida.

Notifíquese.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones