

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL ESPECIAL¹

MENONITE GENERAL
HOSPITAL, INC.; HOSPITAL
MENONITA DE CAGUAS,
INC.; PRESBYTERIAN
COMMUNITY HOSPITAL,
INC.; y CONSUELO
VILLALONGO

Recurrentes

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
SALUD; JUNTA
EXAMINADORA DE
ENFERMERAS(OS) DE
PUERTO RICO

Recurridos

KLRA201500419

REVISIÓN JUDICIAL
procedente
de la Junta
Examinadora de
Enfermeras(os) de
Puerto Rico del
Departamento de
Salud

Caso Núm.:
Q-2014-809

Sobre:
Resolución
Interpretativa y
Orden 2014-1006
Enmendada

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Brignoni Mártir y la Jueza Romero García.

Jiménez Velázquez, Jueza Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de julio de 2015.

El Menonite General Hospital, Inc., Hospital Menonita de Caguas, Inc., el Presbyterian Community Hospital, Inc., y la enfermera práctica Consuelo Villalongo comparecieron ante nos, y solicitaron la nulidad de la *Resolución Interpretativa y Orden 2014-1006-Enmendada* emitida por la Junta Examinadora de Enfermeras(os) de Puerto Rico. En virtud de esta resolución, la Junta indicó, en esencia, que la práctica de flebotomía o venopunción no es función de la enfermería práctica, por lo que no se debe estimular y fomentar el ejercicio de dicha función por parte de por las(os) enfermeras(os) prácticas(os).

¹ La Orden Administrativa Núm. DJ-2015-101 emitida el 4 de marzo de 2015, por la Hon. Liana Fiol, Jueza Presidenta del Tribunal Supremo de Puerto Rico, dispone que cuando la distribución de los recursos que se asignen a los once (11) Paneles no resulte equitativa, la Jueza Administradora del Tribunal de Apelaciones podrá reasignarlos de una Región Judicial o Panel a cualquiera de las otras Regiones o Paneles que se establecen mediante la misma, según las necesidades del servicio. Dicha Orden tiene vigencia a partir del 10 de marzo de 2015.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, desestimamos el presente recurso por falta de jurisdicción.

I

La Junta Examinadora de Enfermeras (os) de Puerto Rico, adscrita a la Oficina de Reglamentación y Certificación de los Profesionales de la Salud del Departamento de Salud (la Junta), emitió, el 9 de septiembre de 2014, la *Resolución Interpretativa y Orden 2014-1006-Enmendada*, sobre la práctica profesional de enfermería en flebotomía o venopunción. La resolución fue emitida en consideración a la facultad y autoridad legal de la Junta de reglamentar la profesión de enfermería, conforme a la *Ley de Enfermería de Puerto Rico*, Ley Núm. 9 de 11 de octubre de 1987; a la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988 (LPAU), según enmendadas; el Reglamento General Núm. 7533 de 27 de junio de 2008, y la jurisprudencia Interpretativa. Específicamente, la Junta señaló lo siguiente en la *Resolución Interpretativa y Orden 2014-1006-Enmendada*:

POR CUANTO: La Junta ha advenido en conocimiento de la proliferación de Escuelas que ofrecen educación en flebotomía o venopunción, dirigida a grados de enfermería que por disposición de ley y reglamentación antes citada, no corresponde. Las enfermeras prácticas no están autorizadas por Ley y reglamentación a realizar procedimientos de Flebotomía o venopunción. [...] [L]a enfermera práctica lleva a cabo funciones y técnicas básicas de enfermería relacionadas con la higiene, comodidad, alimentación, eliminación, ambulación, descanso y otras necesidades del paciente.

POR CUANTO: El procedimiento de flebotomía o venopunción es clínicamente invasivo, donde el riesgo de complicaciones son complejas y altamente nocivas a la salud. La enfermera práctica no tiene la preparación de juicio crítico que exige la ley y reglamentación para entender en este tipo de funciones que no le corresponden, y por ende, de realizarlas coloca en riesgo al paciente.

POR CUANTO: para poder laborar con una licenciatura en la jurisdicción de Puerto Rico, el profesional de la salud, tiene que proceder con el registro de su licencia, donde se establece un expediente profesional oficial que da paso a la presentación futura de educaciones continuas, colegiación, recertificación cada tres años, cumplimiento con las órdenes administrativas del Secretario de Salud, presentación de las certificaciones que se amparan en leyes especiales, como lo son, la del estatus ante la Administración para el Sustento de Menores (ASUME), certificación de antecedentes penales, y

dependiendo de circunstancias especiales, aquellas otras que sean necesarias según el caso.

POR CUANTO: la flebotomía o venopunción no puede ser parte de los ofrecimientos de educación continua, ni de grados universitarios, escuelas, colegios o cualquier institución educativa para enfermería de grado práctico.

POR CUANTO: Se ha reconocido que no existe un derecho absoluto al ejercicio de las profesiones u oficios; pues están subordinadas al poder de reglamentación del Estado. [...] El Estado tiene facultad para regular y controlar la práctica de una profesión, a fin de proteger la salud y el bienestar público. También, para evitar el fraude y la incompetencia profesional. Por ello, puede condicionar la práctica de una profesión a la obtención previa de una licencia, permiso o certificado de alguna entidad examinadora. [...] Además, puede establecer requisitos y condiciones sobre conocimientos, capacidades, destrezas, carácter moral o cualquier otra calificación relacionada con el objetivo de garantizar una práctica adecuada y competente. [...] Ello no priva al ciudadano de su profesión, sino que regula la misma por razones de interés público. [...]. Por otro lado, la claridad de la Ley y Reglamentación no faculta para la realización de interpretaciones contrarias a su propósito y cumplimiento, en el caso que nos ocupa, las facultades y funciones de enfermería están claramente delimitadas según las categorías de enfermería, obviamente, quien carece del licenciamiento exigido para la realización de funciones y deberes no está facultado en ley para realizarlas, mucho menos bajo el subterfugio de haber tomado cursos académicos para ello; lo que faculta a practicar una profesión de la salud en nuestra jurisdicción es el licenciamiento, lo académico es uno de los requisitos, de tantos otros, que se requieren para poder tener la autorización de practicar la profesión que se aspira.

POR TANTO: la Junta Examinadora de Enfermeras y Enfermeros de Puerto Rico, determina: que la práctica de flebotomía o venopunción, no es función de la enfermería práctica, ni su práctica se enmarca dentro de cualquiera de las funciones determinas [sic] por ley y reglamentación. La Junta de Enfermería determina que no se debe estimular y fomentar mediante actividades de educación, el ejercicio de dicha función para que se realice por enfermeras(os) prácticas(os). La Junta no reconocerá certificado de graduación alguno con esta función de enfermería práctica de flebotomía o venopunción a partir de la notificación oficial de esta Resolución y Orden. Por otro lado, quien con sus actos proceda a practicar funciones que corresponden a otras categorías de la enfermería de mayor rango o especialidad, estará practicando ilegalmente la profesión, por lo que se expone a la acción disciplinaria de suspensión inmediata e indefinida de toda licencia que le autoriza a ejercer la enfermería en esta jurisdicción, multa de hasta cinco mil dólares por acción contraria a la ley y reglamentación que regula la enfermería en Puerto Rico, la anotación de tal acción indisciplinaria [sic] en su "goods standing" (sic) profesional por el término de tiempo que determine la Junta en su Resolución final y la obligación de tomar aquellos cursos remediativos o reeducativos que establezca la Junta en sus determinaciones finales. Se le advierte a todo patrono que permita o exija a enfermeras (os) prácticas (os) la realización de funciones de práctica [sic] de flebotomía o venopunción que se le radicarán cargos por complicidad en la práctica ilegal de la profesión de enfermería en Puerto Rico a través del Departamento de Justicia Estatal o Federal, dependiendo de los hechos acaecidos.

Así lo aprueba, determina y ordena la Junta Examinadora de Enfermeras y Enfermeros de Puerto Rico con el voto afirmativo por unanimidad y con el quorum mandatario por ley; por otro lado, se enmienda la presente Resolución a los únicos fines de que contenga la fecha de aprobación y fecha de certificación de archivo en autos.

La parte adversamente afectada por esta determinación, luego de que haya agotado los remedios administrativos ante la Junta, podrá presentar una solicitud de revisión judicial de esta decisión ante el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico, dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de esta Resolución. Dicha solicitud de revisión judicial deberá ser notificada a la Junta y a todas las partes envueltas en este caso, dentro del término para solicitar dicho procedimiento.

El término de treinta (30) días para acudir en revisión judicial, podrá ser interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración dentro del término de veinte (20) días, contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la presente resolución. Si se presentare una moción de reconsideración a esta resolución, la Junta deberá considerar dicho escrito dentro de los quince (15) días de haberse presentado. Si lo rechazare de plano, o no actuare dentro de los quince (15) días indicados, el término de treinta (30) días para solicitar revisión judicial comenzara a contar nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria, o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso. Si la Junta tomare alguna determinación en su consideración, el término de treinta (30) días para solicitar la revisión judicial, comenzará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución de la Junta resolviendo definitivamente la moción de reconsideración. Tal resolución deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los noventa (90) días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la Junta acoge la moción de reconsideración, pero deja de tomar alguna acción con relación a esta moción dentro de los noventa (90) días de haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma, y el término de treinta (30) días para solicitar la revisión judicial comenzará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa (90) días, salvo que la Junta, por justa causa y dentro de esos noventa (90) días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de treinta (30) días adicionales.

De no tomarse acción alguna para solicitar la reconsideración o la revisión judicial de esta decisión dentro de los términos indicados, la presente resolución advendrá final, firme e inapelable, luego de los treinta (30) días siguientes a la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de esta resolución.

(Énfasis nuestro).

El 9 de marzo de 2015, la Junta notificó con copia de la aludida resolución, la cual fue depositada en el correo el 19 de marzo, a la Oficina de Reglamentación y Certificación de los Profesionales de la Salud del Departamento de Salud de Puerto Rico, Irza Torres Aguiar, Directora de Administración Interina; a la

División de Enfermería de la Oficina de Reglamentación y Certificación de los Profesionales de la Salud, Sra. Carmen Colón, Supervisora; a la División de Registro de la Oficina de Reglamentación y Certificación de los Profesionales de la Salud del Departamento de Salud de Puerto Rico, Sra. Isabel Meléndez, Directora; a la División de Educación Continua de la Oficina de Reglamentación y Certificación de los Profesionales de la Salud de Puerto Rico; a las Escuelas o instituciones educativas de la enfermería en Puerto Rico; al Colegio de Enfermería Práctica de Puerto Rico, Sra. Ana C. Marrero Torres, Presidenta; al Colegio de Profesionales de Enfermería de Puerto Rico, Dr. Juan C. Soto, Presidente; al Consejo de Educación de Puerto Rico, Dra. Blanca E. Rivera Alicea, Directora Área de Licenciamiento y Acreditación; a los Hospitales de Puerto Rico; y a Andrés Ojeda Ojeda, Director Interino de Instituciones de Salud Ley 101, Departamento de Salud.

Así las cosas, el 20 de abril de 2015, Menonite General Hospital, Inc., Hospital Menonita de Caguas, Inc. (en conjunto, Hospital Menonita), el Presbyterian Community Hospital, Inc. (Presby), y la enfermera práctica Consuelo Villalongo (Villalongo) recurrieron ante este Tribunal mediante un *Recurso de revisión*, en el que señalaron que la Junta erró “al utilizar el mecanismo de ‘Resolución Interpretativa’ para darle contenido sustantivo detallado a una norma, afectando al público en general e incumpliendo así con el trámite legislativo de reglamentación administrativa”. Según los recurrentes, la Junta actuó de forma ilegal al utilizar el mecanismo de una resolución administrativa para darle contenido sustantivo detallado a una norma estatutaria y, así, afectar al público en general e incumplir con el trámite provisto por LPAU para promulgar reglamentación. En esencia, los Hospitales Menonita y Presby, así como la señora Villalongo,

impugnaron el uso de una resolución Interpretativa de la Junta para, de este modo, establecer unas normas de carácter legislativo, que hacen más específicos los criterios establecidos mediante la reglamentación pertinente, y que afectan los derechos de las partes involucradas.

Luego de las prórrogas concedidas, la Junta Examinadora de Enfermeros(as) de Puerto Rico, por conducto de la Oficina de la Procuradora General, presentó su *Alegato* el 26 de junio de 2015, en cumplimiento con lo ordenado. Según la Junta, la resolución constituyó una declaración Interpretativa, o regla no legislativa, mediante la cual reafirmó lo ya establecido en su ley orgánica y reglamento, por lo cual la Junta no tenía que cumplir con los requisitos procesales de reglamentación de la LPAU.

Tras examinar los escritos de las partes comparecientes, los documentos unidos a los mismos, así como la legislación y reglamentación relacionada a la presente controversia, estamos en posición de resolver. Exponemos a continuación el derecho aplicable.

II

El inciso (e)(4) del Artículo 2 de la *Ley para Reglamentar la Práctica de la Enfermería en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 9 de 1 de octubre de 1987 (Ley de Enfermería de Puerto Rico), 20 LPRA sec. 203, define la categoría de “enfermera/enfermero práctico licenciado” como aquella persona que posee un diploma de enfermera/enfermero práctico licenciado(a) otorgado por una institución educativa acreditada por el Departamento de Educación de Puerto Rico. Es la persona que realiza, en beneficio de enfermos, lesionados o impedidos, actos selectivos que requieren habilidad y juicio de su preparación en enfermería, pero no los conocimientos extensos requeridos a las

enfermeras o los enfermeros generalistas² o especialistas,³ ni los conocimientos requeridos a la enfermera/enfermero asociado(a)⁴ y que, por tanto, sólo pueden trabajar bajo la dirección de éstos o de los médicos o dentistas autorizados para ejercer en Puerto Rico.⁵

De otra parte, la Junta y el Departamento de Salud son los encargados de establecer los mecanismos de consulta y coordinación, de adoptar los acuerdos necesarios para llevar a cabo sus respectivas funciones, relacionadas con la reglamentación y certificación de enfermeras y enfermeros autorizados que practiquen la enfermería en Puerto Rico. 20 LPRA sec. 203a. Entre las facultades y deberes de la Junta, se encuentra adoptar el reglamento necesario para la ejecución de las disposiciones de la Ley de Enfermería de Puerto Rico; autorizar el ejercicio de la enfermería en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y expedir las correspondientes licencias; otorgar certificación para trabajar en áreas de especialidad, de acuerdo con las estipulaciones de la Ley de Enfermería de Puerto Rico y los criterios y requisitos establecidos en su reglamento, entre otros. 20 LPRA sec. 203f.

A su vez, los Artículo 9 y 12 de la Ley de Enfermería de Puerto Rico, 20 LPRA secs. 203g y 203j, disponen aquellas conductas que están sujetas a medidas disciplinarias o penalidades por parte de la Junta, según dispuestas en su reglamentación, tales como ejercer la enfermería sin haber cumplido con los requisitos para la práctica de la enfermería en Puerto Rico.

Cónsono con ello, el *Reglamento de la Junta Examinadora de Enfermeras y Enfermeros de Puerto Rico para la Implantación de la Ley Núm. 9 del 11 de octubre de 1987, Ley para Reglamentar la*

² Véase, inciso (e)(2) del Artículo 2 de la Ley Núm. 9-1987, *supra*.

³ Véase, inciso (e)(1) del Artículo 2 de la Ley Núm. 9-1987, *supra*.

⁴ Véase, inciso (e)(3) del Artículo 2 de la Ley Núm. 9-1987, *supra*.

⁵ Igual definición recoge el inciso (e) (4) del Reglamento Núm. 7533, *infra*.

Práctica de Enfermería en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Reglamento Núm. 7533, fue adoptado por la Junta y es aplicable a todos los procedimientos, las prácticas y las decisiones que ejecute la Junta en el descargue de sus obligaciones de Ley. El Capítulo III establece las categorías en la práctica de la enfermería, y describe las funciones y responsabilidades de cada una. La sección 4.1 del Reglamento Núm. 7533 enumera las 22 funciones y responsabilidades de los enfermeros prácticos licenciados, a saber:

- 4.1.1- Realiza en beneficio de enfermos, lesionados o impedidos, actos selectivos que requieren habilidad y juicio propios de su preparación en enfermería.
- 4.1.2- Presta sus servicios bajo la dirección de la/el enfermera/o especialista o generalista; enfermera/o asociada/o; médicos o dentistas autorizados para ejercer en Puerto Rico.
- 4.1.3- Hace observaciones significativas de la condición del paciente/cliente e informa a la/el enfermera/o encargada o al médico, cambios o reacciones que impliquen progreso o deterioro en problema de salud presentado.
- 4.1.4- Contribuye en la identificación de alteraciones al bienestar físico, mental social y espiritual del paciente/cliente.
- 4.1.5- Contribuye con sus observaciones en el desarrollo de planes de cuidado a pacientes/clientes hospitalizados.
- 4.1.6- Documenta su intervención en el expediente clínico del paciente/cliente, por delegación de la/el enfermera/o que le supervise.
- 4.1.7- Lleva a cabo procedimientos y técnicas básicas de enfermería, relacionadas con la higiene, comodidad, alimentación, eliminación, ambulación, descanso y otras necesidades del paciente/cliente.
- 4.1.8- Participa según sea necesario en la evaluación del cuidado ofrecido al paciente/cliente.
- 4.1.9- Participa en rondas de enfermería, conferencias de equipo de trabajo e intercambio de reportes en los cambios de turno del equipo de enfermería.
- 4.1.10- Participa en la provisión de un ambiente físico y emocional óptimo en su área de trabajo.
- 4.1.11- Vigila por la seguridad de los pacientes/clientes, utilizando las medidas establecidas en las normas de la agencia o institución.
- 4.1.12- Participa en el proceso de admisión y orientación del paciente/cliente en su unidad de cuidado.
- 4.1.13- Reporta necesidades de aprendizaje del paciente/cliente respecto a la satisfacción de sus necesidades humanas.

- 4.1.14-Observa, garantiza y aboga por el respeto a la dignidad del ser humano a través de las acciones de enfermería.
- 4.1.15-Participa en estudios de investigación relacionados con el cuidado de enfermería ofrecido a los pacientes/clientes.
- 4.1.16-Asume la responsabilidad de mantenerse actualizado/a en los conocimientos y destrezas relacionadas con su área de trabajo.
- 4.1.17-Reconoce el derecho de todo ciudadano a recibir servicios de enfermería de calidad y en cantidad suficiente.
- 4.1.18-Realiza otras tareas inherentes a su práctica, de acuerdo a instrucciones específicas del personal profesional de enfermería.
- 4.1.19-Asume responsabilidad legal por sus acciones de enfermería relacionados con el cuidado ofrecido al paciente/cliente.
- 4.1.20-Mantiene confidencialidad de todos los asuntos concernientes al cuidado del paciente/cliente.
- 4.1.21-Se abstendrá de ejercer funciones de supervisión y de alta jerarquía en administración, educación y servicios de enfermería.
- 4.1.22-Realiza y participa en actividades y servicios que promueven y mantienen la calidad en el cuidado de enfermería.

El Capítulo XI del Reglamento Núm. 7533 dispone lo concerniente al procedimiento de medidas disciplinarias. En particular, la Junta tendrá facultad, ya sea por iniciativa propia o mediante querrela de la parte interesada, para celebrar vistas e iniciar procedimientos disciplinarios contra cualquier persona, con el propósito de dilucidar cargos por violaciones bajo el Artículo 9 de la Ley de Enfermería de Puerto Rico. Los procedimientos disciplinarios se registrarán de acuerdo a las disposiciones descritas en el Capítulo XIII del Reglamento Núm. 7533. En caso de violaciones disciplinarias bajo el Artículo 9 de la Ley de Enfermería de Puerto Rico, la Junta tendrá la potestad de imponer las siguientes sanciones: censurar, amonestar, multar, conceder un período de probatoria para la retención de la licencia, revocar o anular provisional o permanentemente la licencia expedida para la práctica de enfermería. Incluso, en caso de violaciones

disciplinarias serias, la Junta podrá denunciar delitos que una/un enfermera/o persona particular hubiera cometido, al Secretario de Justicia para que se ventile y tome acción sobre los cargos criminales correspondientes.

A su vez, el Artículo 2 del Capítulo XI del Reglamento Núm. 7533, enuncia las violaciones en las que se puedes incurrir en el ejercicio de la enfermería, conforme al Artículo 9 de la Ley de Enfermería de Puerto Rico, *supra*. Mientras, el Artículo 3 del Capítulo XI del Reglamento Núm. 7533 establece la sanción que apareja cada violación, según los términos del mencionado artículo, que podría incluir multas, suspensión, revocación o anulación provisional o permanente de la licencia expedida, y concesión de un periodo probatorio para la retención de la licencia no mayor de un año, según la gravedad de la violación, entre otras.

En lo que respecta al examen de reválida para la/el enfermera o enfermero práctica/o licenciada/o, la sección 3 del artículo 3, Capítulo XVI del Reglamento Núm. 7533, señala que será un examen integrado para medir conocimientos mínimos al ejecutar actos selectivos para cuidar a enfermos, lesionados o impedidos, con habilidad y juicio propios de su preparación en enfermería y de acuerdo a las funciones de esta categoría.

III

Tras examinar las clasificaciones de reglas reconocidas en la LPAU, a saber, las reglas legislativas o sustantivas, y las reglas no legislativas, ya sean procesales o interpretativas, así como la diversa jurisprudencia interpretativa al respecto, debemos concluir que este Tribunal carece de jurisdicción para considerar la impugnación de la acción administrativa de la Junta, recogida en la *Resolución Interpretativa y Orden 2014-1006-Enmendada. Asoc. Fcias. Com. V. Depto. De Salud*, 156 DPR 105 (2002). Contrario a lo argüido por el Hospital Menonita, el Presby, y la señora

Villalongo, la Junta no tenía que observar ni aplicar los requisitos de reglamentación establecidos en la LPAU, al momento de emitir la aludida resolución y orden. La *Resolución Interpretativa y Orden 2014-1006-Enmendada* no altera los derechos ni las obligaciones de las enfermeras prácticas, según establecidos en la Ley de Enfermería de Puerto Rico y el Reglamento Núm. 7533. Más bien, en virtud de esta resolución, la Junta interpretó o aclaró que las funciones los/as enfermeros/as prácticos/as no incluye la flebotomía o venopunción, conforme a las funciones y responsabilidades de dicha categoría de enfermeros/as, según establecidas en la legislación y reglamentación de la Junta, antes reseñadas. Se trata del ejercicio de la Junta en asegurar que los procesos de educación, licenciamiento, reglamentación y práctica de la enfermería sean apropiados y conforme a la ley.

En fin, la *Resolución Interpretativa y Orden 2014-1006-Enmendada* se enmarca dentro de los poderes, la autoridad y las funciones conferidos a la Junta para regular la práctica de la enfermería en nuestro País. La misma no constituye una orden o determinación final de la Junta. Tampoco, una regla legislativa, como alegaron ante nos los recurrentes.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el recurso de revisión judicial de epígrafe.

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

Sra. Mildred Ivonne Rodríguez Rivera
Secretaria del Tribunal, Interina