

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE-GUAYAMA  
PANEL VII

Atlantis HealthCare  
Group of P.R., Inc.,  
H/N/C The Renal  
Centre of Guayanilla

KLRA201500582

*Revisión*  
procedente del  
Departamento de  
Salud

Recurrida

Propuesta Núm. 13-  
11-025

v.

Bio Medical  
Applications of Arecibo,  
Inc.

Sobre:  
Revisión  
Administrativa

Recurrente

Secretaria de Salud

Panel integrado por su presidente el Juez Brau Ramírez, el Juez Bermúdez Torres, el Juez Flores García y el Juez Sánchez Ramos.

**S E N T E N C I A**

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2015.

I.

El 29 de abril de 2013 Atlantis Healthcare Group, PR, Inc., presentó una solicitud de Certificado de Necesidad y Conveniencia (CNC) para establecer un centro de diálisis renal en el municipio de Guayanilla. El Departamento de Salud (Departamento) notificó oportunamente a Bio Medical Applications de Arecibo Inc. (Bio Medical), empresa que opera un centro renal en el pueblo vecino de Yauco.

Después del descubrimiento de prueba, la Oficial Examinadora celebró la vista adjudicativa el 11 de diciembre de 2013. En ella, Bio Medical solicitó la desestimación de la solicitud del certificado. Argumentó que la zonificación del terreno sobre el que asienta el local propuesto para el centro de diálisis renal no lo permite. Atlantis argumentó en contra de la solicitud de desestimación. La funcionaria ordenó a Atlantis a reducir sus argumentos por escrito mediante un memorando de derecho.

Atlantis presentó su escrito. Bio Medical replicó con su propio memorando. Luego de evaluar las posturas de ambas partes, la Oficial Examinadora notificó su decisión, la que transcribimos aquí:

Revisados los argumentos y la documentación presentada por las partes **a la luz del requerimiento establecido en el Reglamento 112 determinamos que el lugar propuesto tiene una zonificación que le permitirá obtener los permisos necesarios para la ubicación de la facilidad propuesta.** (Énfasis nuestro.)

Luego de culminada la vista y después de escuchar el testimonio y los argumentos de las partes, la Oficial Examinadora preparó su *Informe*, y recomendó a la Secretaria de Salud que otorgara el CNC solicitado por Atlantis. También reiteró que la zonificación actual del “lugar propuesto” para el centro de diálisis renal, permitirá a la Corporación peticionaria obtener los permisos necesarios para “la ubicación de la facilidad propuesta”.

La Secretaria de Salud acogió por completo el *Informe de la Oficial Examinadora*. Bio Medical solicitó *Reconsideración*. Insistió en que la zonificación del lugar no permite el establecimiento del centro renal pretendido por Atlantis. La Secretaria de Salud denegó la reconsideración.

Insatisfecha con el resultado, el 4 de junio de 2015 Bio Medical acudió ante nos mediante *Apelación*. Asegura que erró la Secretaria de Salud al otorgar el CNC a Atlantis tras determinar “que el lugar propuesto ‘tiene una zonificación que le permitirá obtener los permisos necesarios para la ubicación de la facilidad propuesta’ ”.

En vista de que la controversia que presenta este recurso es una estrictamente de derecho, pasamos a resolver sin ulterior trámite, con los documentos que obran en el expediente, conforme a la facultad que nos confiere nuestro propio Reglamento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Regla 7 (B) (5), Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-A.

## II.

**A. Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia**

La Secretaria de Salud es la funcionaria responsable de todos los asuntos que se le han facultado por ley en relación a la salud, sanidad y beneficencia pública.<sup>2</sup> A tono con lo anterior, la Asamblea Legislativa delegó en el Departamento de Salud la expedición de permisos a determinadas facilidades de salud para establecer y operar sus servicios.<sup>3</sup>

La Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia, viabiliza la regulación de estas instalaciones y otorga a la Secretaria la facultad de conceder la autorización para adquirir o construir una facilidad de salud u ofrecer o desarrollar un nuevo servicio de salud, mediante la concesión de un Certificado de Necesidad y Conveniencia.<sup>4</sup>

El propósito de la Ley es asegurar la planificación ordenada de las facilidades y servicios de salud de manera que se atiendan las necesidades de salud de las personas, los costos de los servicios de salud y que los servicios se provean en aquellos lugares donde exista una necesidad del servicio, siempre que no se afecten indebidamente los servicios existentes.<sup>5</sup>

La concesión o denegatoria de un CNC conlleva un juicio discrecional de política pública. Se trata de un proceso que requiere la evaluación de muchas circunstancias y factores complejos y la ponderación de varios criterios diversos.<sup>6</sup> De hecho, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que, al otorgar o denegar un CNC, el Secretario de Salud no solamente concede o deniega un permiso para operar una facilidad de salud sino que

---

<sup>2</sup> Art. 1, Ley Orgánica del Departamento de la Salud, Ley número 81 de 14 de mayo de 1912, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 171.

<sup>3</sup> Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia, Ley 2 de 7 de noviembre de 1975, 24 L.P.R.A. sec 334 *et seq.*

<sup>4</sup> Art. 2, Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia, 24 L.P.R.A. sec. 334<sup>a</sup>.

<sup>5</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia; *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, 149 D.P.R. 121, 127 (1999).

<sup>6</sup> *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, supra, pág. 132.

planifica el desarrollo de éstas en las diversas áreas regionales de salud.<sup>7</sup> Por tanto, “el legislador dejó en manos del Secretario de Salud la determinación de conceder o denegar los certificados requeridos, sujeto a unas guías y criterios, que aparejan un ámbito de discreción.”<sup>8</sup>

### III.

Lo único que nos pide Bio Medical es que revisemos la conclusión a la que llegó la Secretaria de Salud en cuanto a que la actual clasificación de zona del terreno donde ubica el local que Atlantis alquilará para ofrecer servicios “permitirá obtener los permisos necesarios para la ubicación de la facilidad propuesta”. A parte de ese cuestionamiento, no trata de menoscabar ninguna de las determinaciones que hizo la Secretaria en cuanto al cumplimiento de la propuesta de Atlantis con los criterios generales o particulares que incluyó en su decisión final. En cambio, y como dijimos, el argumento de Bio Medical, en esencia, consiste en que:

[L]a zonificación “UR” no permite per se el establecimiento de un centro de análisis renal. No obstante lo dispuesto en el Reglamento Conjunto sobre usos que son permitidos en los distritos de zonificación “UR” [...]

[...]

Como expresamos anteriormente, la Junta de Planificación es el organismo con la facultad en ley para autorizar el uso que propone Atlantis. Incumbe a Atlantis hacerle una consulta a la Junta de Planificación, lo que no ha hecho, a los efectos que la autorice a establecer un centro de diálisis en una zonificación “UR”, ya que este distrito de zonificación no permite ministerialmente dicho uso.

Como adelantamos, esta Revisión Judicial solo incluye una cuestión de derecho, y como sabemos, las conclusiones de derecho

---

<sup>7</sup> *Ruiz Hernández v. Mahiquez*, 120 D.P.R. 80, 88 (1987).

<sup>8</sup> *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, supra, pág. 133.

de una agencia administrativa son revisables en todos sus aspectos por este Tribunal.<sup>9</sup>

Reiterado el estándar de revisión judicial que usaremos y para resolver este recurso debemos encontrar respuesta a la siguiente pregunta: ¿En este caso, impide a la Secretaria de Salud otorgar un CNC la necesidad de que el proponente solicite una consulta de ubicación? La Secretaria de Salud, al interpretar las leyes y reglamentos que administra, contestó que no.

Empezamos por citar el Art. 2 de la Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia:

**Ninguna persona podrá adquirir o construir una facilidad de salud u ofrecer o desarrollar un nuevo servicio de salud, o hacer inversiones de capital por o a favor de una facilidad de salud o adquirir equipo médico altamente especializado sin antes haber obtenido un certificado de necesidad y conveniencia otorgado por el Secretario. Se requerirá un certificado de necesidad y conveniencia para las siguientes actividades:**

[...]

(2) El establecimiento de una nueva facilidad de salud, independientemente del monto de la inversión de capital.

[...] (Énfasis nuestro.)<sup>10</sup>

Por otro lado, el Reglamento Núm. 112 establece que toda solicitud deberá estar acompañada de “evidencia de que el local o lugar propuesto tiene una zonificación que permite el establecimiento del servicio de salud que se solicita”.<sup>11</sup>

La recurrente plantea que el local que Atlantis propone alquilar está construido sobre un terreno que está clasificado como “UR”. De acuerdo al Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, de la Junta de Planificación,

<sup>9</sup> Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. 2175; *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 D.P.R. 70, 75 (2000); *Domínguez Talavera v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, 148 D.P.R. 387, 397-398 (1999).

<sup>10</sup> 24 L.P.R.A. sec. 334a

<sup>11</sup> Artículo V (2) (c), Reglamento del Secretario de Salud Núm. 112 para Regir el Proceso de Evaluación de Solicitudes para el Otorgamiento de Certificados de Necesidad y Conveniencia, Reglamento 6786, Departamento de Estado, 6 de marzo de 2004.

los usos permitidos para este tipo de clasificación son tres: (1) agrícolas; (2) de vivienda unifamiliar (3) y otros usos vía consulta de ubicación.<sup>12</sup> Por su parte, Atlantis plantea que el solar del edificio donde ubicaría la facilidad propuesta en realidad es CT-1, lo cual permitiría el uso propuesto sin necesidad de una consulta de ubicación.

Bajo el primer supuesto, se permiten consultas de ubicación, lo cual faculta discrecionalmente a la Junta de Planificación, o a la Oficina de Gerencia y Permisos, a variar el uso actual del terreno donde quedará situado el centro de diálisis renal propuesto por Atlantis. Bajo el segundo supuesto, el trámite sería más sencillo aún, pues no sería necesaria la requerida consulta.

Actualmente no existe en el expediente evidencia de que la Junta de Planificación o la Oficina de Gerencia y Permisos hayan emitido una determinación final que permita a Atlantis ofrecer los servicios que propone en un centro de diálisis renal. Ello no impide que la Secretaria de Salud haya otorgado, previa a la obtención de la decisión final de la agencia pertinente, un CNC a Atlantis. Esto ya que tal decisión no implica una decisión sobre los asuntos que le competen a la Junta de Planificación o la Oficina de Gerencial y Permisos.

Es razonable pensar que la autorización que otorgó la Secretaria incluye implícitamente que es responsabilidad de Atlantis obtener el resto de los permisos, licencias y autorizaciones requeridas por nuestro ordenamiento legal, para que pueda entonces habilitar el local y finalmente ofrecer el servicio que propuso. Lo importante es que, sea a través de una consulta de ubicación, o de alguna otra vía, es posible jurídicamente obtener

---

<sup>12</sup> Sección 19.2.2, Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos (Reglamento de Planificación Núm. 31 de la Junta de Planificación), Reglamento Núm. 7951, Departamento de Estado, 30 de noviembre de 2010.

los permisos que se requieran para poner a funcionar el centro de diálisis renal.

Nada en el texto de la Ley de Certificado de Necesidad y Conveniencia y en el texto del Reglamento Núm. 112 intima el requerimiento que Bio Medical pretende crear. Todo lo contrario, de una lectura sencilla y sosegada en conjunto del texto de la Ley y el Reglamento, podemos concluir que el CNC, en todo caso, sería requisito previo a la obtención del permiso o autorización correspondiente, por parte de las agencias de permisología, pues el Art. 2 de la Ley de Certificado de Necesidad y Conveniencia deja claro que “ninguna persona podrá adquirir o construir una facilidad de salud [...] sin antes haber obtenido un certificado de necesidad y conveniencia” de la Secretaria de Salud.

La Secretaria de Salud interpreta que de acuerdo al Reglamento Núm. 112 solo es necesario que la zonificación actual del terreno permita obtener los premisos necesarios para la construcción y puesta en marcha de la facilidad de salud, por lo que una consulta de ubicación final a favor del proponente no es requisito previo a la expedición del CNC. Es preciso resaltar que el CNC en este caso es uno de los permisos que necesita Atlantis para poner en marcha el centro de diálisis renal que propone; aún debe cumplir con el requerimiento que puedan tener otras agencias de gobierno.

La discreción que tiene la Secretaria de Salud para conceder o denegar un CNC merece la deferencia de este Tribunal por la norma doctrinal de que la interpretación administrativa que una agencia hace de las leyes y reglamentos que administra merece gran respeto.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *Asoc. Médica de P.R. v. Cruz Azul*, 118 D.P.R. 669, 678 (1987); *Tormos & DACO v. F.R. Technology*, 116 D.P.R. 153, 160 (1985); *Quevedo Segarra v. J.A.C.I.*, 102 D.P.R. 87, 96 (1974).

La Asamblea Legislativa quiso que sea el Departamento de Salud, la agencia que determine, a través de su experiencia y especialización, cuándo debe concederse un CNC, ya que el legislador dejó en manos de la Secretaria “la determinación de conceder o denegar los certificados requeridos, sujeto a unas guías y criterios, que aparejan un ámbito de discreción”.<sup>14</sup>

En adhesión a los principios de revisión judicial antes postulados, al examinar la documentación contenida en el expediente, así como los argumentos esgrimidos por las partes, debemos concluir que la Secretaria de Salud no actuó de forma irrazonable, abusiva o contraria a derecho.

En el ejercicio válido de su discreción, tanto la Oficial Examinadora como la Secretaria de Salud, analizaron y sopesaron la información provista por ambas partes a la luz de la Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia, y el Reglamento Núm. 112, y favorecieron la viabilidad de la solicitud presentada por Atlantis. Como indicamos, tal actuación merece nuestro respeto.

#### IV.

Por los fundamentos antes expuestos, *confirmamos* la *Resolución* recurrida mediante la cual la Secretaria de Salud concedió el Certificado de Necesidad y Conveniencia solicitado por Atlantis.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

---

<sup>14</sup> *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, supra, pág. 133.