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

ADVANCED HOME CARE SERVICES WEST, INC. Recurrente v. CMS HOME CARE, LLC CMS HOME CARE SUR, LLC Recurrida	KLRA201500730	***Revisión Administrativa*** procedente del Departamento de Salud Sobre: Revisión Judicial de Resolución Administrativa sobre Ley de Certificado de Necesidad y Conveniencia Caso Núm.: Q-14-07-192

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 29 de abril de 2016.

Comparece ante nos Advanced Home Care Services West, Inc. (Advanced o recurrente) y solicita que revoquemos la *Resolución* emitida el 5 de mayo de 2015, notificada y archivada el 6 de mayo del mismo año, por el Departamento de Salud (Departamento). Por medio de dicha *Resolución*, el Departamento declaró *sin lugar* la Querella Núm. Q-14-07-192, presentada por Advanced en contra de CMS Home Care, LLC y CMS Home Care Sur, LLC (CMS o recurridas), en la que impugnaban la concesión de un Certificado de Necesidad y Conveniencia (Certificado o CNC) a favor de CMS.

Luego de evaluar los escritos de las partes, los documentos que les acompañan y el estado de derecho aplicable, confirmamos la *Resolución* recurrida. Veamos.

-I-

El 14 de marzo de 2012, el Departamento de Salud le otorgó a Home Care Magnolia, Inc. (Magnolia) el CNC número 12-029, para operar como un programa de salud en el hogar en la región sur de Puerto Rico. Este CNC se otorgó luego de que se realizara el procedimiento administrativo ante el Departamento, durante el cual se celebraron vistas en las que pudieron participar las partes con interés en el asunto. La vigencia del referido CNC fue extendida por última vez hasta 14 de marzo de 2014, mediante el Certificado número 13-040.

Así las cosas, el 22 de marzo de 2013 Magnolia y CMS Home Care, LLC, suscribieron un contrato que identificaron como uno de *Compraventa de Acciones*. Mediante el referido contrato, CMS Home Care, LLC, compró todas las acciones de Magnolia y los derechos derivados de dichas acciones. Surge del expediente, que al momento de suscribirse el contrato de compraventa, Magnolia nunca había operado y tenía como único activo el CNC al que hiciéramos referencia.

El 11 de abril de 2013 el representante legal de Magnolia y CMS Home Care, LLC, le comunicó al Departamento de Salud de la compraventa antes señalada. De igual manera, señaló que no lograron un acuerdo con el arrendador, por lo que solicitaban que se expidiera un CNC enmendado, en el que se le autorizara establecerse en Sabaneta Industrial Park en la Carretera 758, Km. 2, Ponce, Puerto Rico. Asimismo, informó su nueva dirección postal para que esta fuera actualizada en los expedientes del Departamento de Salud. Dicha comunicación fue acompañada de los siguientes documentos: *1) copia del CNC; 2) contrato de compra de acciones; 3) certificado de incorporación de Home Care Magnolia, Inc.; 4) certificado de organización de CMS Home Care, LLC; 5) copia de resolución de CMS Home Care, LLC; 6) carta de intención de*

arrendamiento; 7) un comprobante de $100. Finalmente, surge de dicha comunicación lo siguiente:

> *El compareciente muy respetuosamente (sic) que* ***la presente solicitud no requiere de su notificación a ninguna persona conforme al Reglamento 112 del Departamento de Salud. Es más, el 27 de febrero de 2012, el Honorable Secretario de Salud resolvió que cuando la reubicación es dentro de la misma área de servicios, no es necesaria la publicación de un edicto ni la celebración de una vista administrativa.*** *Véase la página 3 del Informe del Oficial Examinador rendido en el caso número Q-09-04-031 y adoptado por el Secretario de Salud.*[1]

El 4 de junio de 2013, el representante legal de CMS Home Care, LLC, envió un comunicado al Departamento de Salud, reiterando su solicitud para que se emitiera un CNC para operar un programa de salud en el hogar a favor de CMS Home Care, LLC con dirección física en la Calle 2, Solar 25, Parque Industrial Sabanetas, Carr. 578, Km. 0.2, Ponce, Puerto Rico.[2] Así pues, el 5 de junio de 2013 el Departamento de Salud emitió el CNC 13-073. En el referido CNC establecía lo siguiente:

> ***Nombre y Tipo de Facilidad:*** *Home Care Magnolia*
> ***Localización:*** *Calle 2, Solar 25, Parque Industrial Sabanetas, Carr. 578, Km. 0.2, Ponce, Puerto Rico*
> ***Dueño:*** *CMS Home Care, LLC*
> ***Acción Autorizada:*** *La organización corporativa "CMS Home Care, LLC" adquirirá la totalidad de las acciones de "Home Care Magnolia, Inc." dueña del programa de salud en el hogar arriba indicado de acuerdo al contrato de compraventa de acciones y reubicará la oficina central de la Ave. Tito Castro 609, La Rambla en Ponce a la dirección que arriba indica. El programa de salud en el hogar está autorizado a ofrecer servicios en la* ***Región Sur*** *de Salud.*[3]

El 25 de junio de 2013, CMS Home Care, LLC solicitó al Departamento de Salud el cambio de nombre de la facilidad de Home Care Magnolia a CMS Home Care, LLC.[4] Ante ello, el 26 de junio de 2013 se emite el CNC número 13-087 en el cual se estableció lo siguiente:

---

[1] Véase apéndice del recurso, pág. 306.
[2] Íd., págs. 307-308.
[3] Íd., pág. 309.
[4] Véase apéndice del recurso, pág. 310.

> ***Nombre y Tipo de Facilidad:*** *CMS Home Care, LLC*
> ***Localización:*** *Calle 2, Solar 25, Parque Industrial Sabanetas, Carr. 578, Km. 0.2, Ponce, Puerto Rico*
> ***Dueño:*** *CMS Home Care, LLC*
> ***Acción Autorizada:*** *Cambiar el nombre del Programa de Salud en el Hohar conocido como "Home Care Magnolia" a "CMS Home Care, LLC". El programa de salud en el hogar está autorizado a ofrecer servicios en la* ***Región Sur*** *de Salud.*[5]

El 25 de noviembre de 2013 el Departamento de Salud recibió una solicitud de parte de CMS Home Care, LLC, para que se realizara un cambio de nombre en el CNC número 13-073. Indicó que al solicitar el cambio de nombre en junio de 2013 cometieron un error con el nuevo nombre, ya que alegan no se incluyó la palabra *Sur* en este. Sostuvo que el referido CNC debió contener la siguiente información:

> ***Nombre y Tipo de Facilidad:*** *CMS Home Care Sur*
> ***Localización:*** *CMS Home Care Sur, LLC*
> *Caribe Office Center*
> *2004 Carretera 506 Suite 202*
> *Coto Laurel, PR 00780*
> ***Dueño:*** *CMS Home Care SUR, LLC*
>
> *Adjunto a esta carta de solicitud incluimos el Certificado de Incorporación con el cambio de nombre en el Departamento de Estado y la cuantía por los derechos a pagarse.*[6]

El 16 de diciembre de 2013 el representante legal de CMS le cursó una carta a la Secretaría Auxiliar para Reglamentación y Acreditación de Facilidades de Salud (SARAFS) del Departamento de Salud para solicitar el cambio de nombre en el CNC número 13-087. Al igual que en su petición de noviembre de 2013, solicitaron que el nombre en el CNC fuera *CMS Home Care Sur* y el nombre del dueño fuera *CMS Home Care Sur, LLC*.[7] Surge de dicha comunicación, que con esta solicitud se incluyó el certificado de incorporación con el cambio de nombre en el Departamento de Estado y los derechos que se deben pagar para el cambio. Así

---

[5] Íd., pág. 311.
[6] Íd., pág. 312.
[7] Véase apéndice del recurso, pág. 314.

pues, el 4 de diciembre de 2013 el Departamento de Salud emitió el CNC número 13-170. En el referido CNC establecía lo siguiente:

> ***Nombre y Tipo de Facilidad:*** *CMS Home Care Sur*
> ***Localización:*** *Calle 2, Solar 25, Parque Industrial Sabanetas, Carr. 578, Km. 0.2, Ponce, PR*
> ***Dueño:*** *CMS Home Care Sur, LLC*
> ***Acción Autorizada:*** *Cambia el nombre del programa de Salud en el Hogar conocido como "CMS Home Care, LLC" al arriba indicado. Está autorizado a ofrecer servicios en la Región Sur de Salud.*
>
> *Queda sin efecto el Certificado Núm. 13-087.*[8]

Así las cosas, el 17 de julio de 2014 Advanced presentó ante la SARAFS del Departamento de Salud una querella en contra de CMS Home Care, LLC y CMS Home Care Sur, LLC (CMS). Alegó que la transacción en la que CMS adquirió las acciones de Magnolia, requería, que conforme a la ley y reglamentos, fuera notificada y se celebrara una vista administrativa. El 1 de agosto de 2014, la SARAFS notificó la querella a CMS.

El 25 de agosto de 2014 CMS presentó una solicitud de desestimación de la querella al amparo del Reglamento Núm. 112, Reglamento Núm. 6786 de 9 de marzo de 2004 (Reglamento Núm. 112). Adujo que las acciones impugnadas en la querella, fueron previamente avaladas por la SARAFS, conforme a las leyes y reglamentos aplicables, ya que la compraventa de acciones no es una *adquisición* conforme el Artículo III, inciso 2 del Reglamento Núm. 112. De igual manera, cuestionó la legitimación activa que pudiera tener Advanced para impugnar el contrato suscrito entre Magnolia y CMS.

El 12 de septiembre de 2014 Advanced presentó su oposición a la solicitud de desestimación presentada por CMS. Argumentó que tenía legitimación para presentar su reclamo, ya que es una parte con interés conforme lo dispone el Artículo III del

---

[8] Íd., pág. 315.

Reglamento Núm. 112, ya que tiene un CNC para operar un programa de salud en el hogar en la Región Sur. El 23 de septiembre de 2014, dictó una orden, cuya notificación fue enmendada el 1 de octubre de 2014, en la que denegó la solicitud de desestimación que presentó CMS.

El 15 de octubre de 2014 CMS presentó su *Contestación a Querella,* en la cual negó las alegaciones, siempre que no surgieran expresamente de los expedientes en poder de la SARAFS. Como parte de sus defensas afirmativas, CMS argumentó que Advanced no tiene una reclamación que justifique la concesión de un remedio, ya que el Departamento de Salud autorizó la compraventa de las acciones de Magnolia y que el CNC número 13-073 es válido. Finalmente, sostuvo que la Secretaria del Departamento de Salud tiene discreción para emitir la referida autorización, conforme a la Ley de Certificado de Necesidad y Conveniencia y el Reglamento Núm. 112. En la misma fecha, CMS presentó una solicitud de sentencia sumaria, en esta arguyó que al no existir controversia sobre los hechos materiales del caso, se debía adjudicar el caso utilizando el referido mecanismo. En su análisis, arguyó que los reglamentos del Departamento aplicables al caso, obraban en contra de la argumentación de Advanced, por lo que su querella carecía de mérito.

El 14 de noviembre de 2014, la Oficial Examinadora asignada al caso celebró una vista sobre el Estado de los Procedimientos. Durante la vista los representantes legales de las partes y la Oficial Examinadora discutieron la posibilidad de que se resolviera el caso por la vía sumaria, por estar pendiente solo la adjudicación de una controversia de derecho. De la minuta, surge lo siguiente:

> *La abogada del querellante indica que la controversia en este caso es si la adquisición de las acciones de Home Care Magnolia por CMS y la relocalización requieren someterse al*

> *proceso de vistas, toda vez que la facilidad no estaba operando, y que hay un nuevo dueño. Que el único activo del Home Care Magnolia era el certificado de necesidad y conveniencia 12-029, y los CNC no son transferibles.*
> *Los abogados de la parte querellada indican que la controversia es si se trata del mismo ente jurídico, y por tanto no hay necesidad de ir al proceso. Invocan el inciso 2 del Art. 3 del Reglamento, que exceptúa las compraventas de acciones.*
> *. . . . . .*
> *Esta Examinadora entiende que también es una controversia si la definición de facilidad "ya establecida" es sinónimo de "facilidad en operaciones". Es decir, si la mera tenencia del certificado de necesidad y conveniencia ya la convierte en facilidad "establecida".*[9]

Así las cosas, la Oficial Examinadora ordenó a CMS presentar un *addendum* a su solicitud de sentencia sumaria ya presentada, y a su vez le ordenó a Advanced a replicar dicho escrito exponiendo su posición al respecto. El 2 de diciembre de 2014, CMS presentó el escrito en cumplimiento con la orden de la Oficial Examinadora. El 15 de diciembre de 2014, Advanced presentó una solicitud de prórroga para presentar su propia moción de sentencia sumaria. El 19 de diciembre de 2014 el Departamento de Salud emitió una orden aclarando que lo que correspondía era que Advanced replicara a la solicitud de sentencia sumaria de CMS. El 9 de febrero de 2015, Advanced compareció mediante oposición de desestimación y sentencia sumaria.

Luego de varios incidentes procesales, que incluyeron el cambio de Oficial Examinador, el 30 de abril de 2015 se emite un Informe a la Secretaria de Salud, en el cual se recomendó declarar *sin lugar* la querella presentada por Advanced. Como parte de las determinaciones de hechos realizadas por el Oficial Examinador, destacan las siguientes:

- *El 11 de abril de 2013 CMS notificó al Departamento de Salud la compraventa de las acciones de Home Care Magnolia, Inc. incluyendo documentos relacionados.*
- *La compraventa del 100% de las acciones de Home Care Magnolia, Inc. y el cambio de dirección solicitado fueron autorizados por el Departamento de Salud mediante la emisión del CNC #13-073 del 5 de junio de 2013.*
- *El 4 de septiembre de 2013 el Departamento de Estado de Puerto Rico aprobó la solicitud de Conversión de la entidad*

---

[9] Véase apéndice del recurso, págs. 154-155.

jurídica Home Care Magnolia, Inc. a la entidad CMS Home Care Sur, LLC.

- *La transacción corporativa aprobada fue notificada al Departamento de Salud por la Querellada el 4 de diciembre de 2013.*
- *El expediente administrativo refleja una solicitud de la Querellada para enmendar en el CNC #13-087 las secciones que reflejan el dueño y nombre como: CMS Home Care, LLC en acorde con la referida conversión radicada ante el Departamento de Estado.*
- *El 4 de diciembre de 2013, el Departamento de Salud autorizó y emitió el CNC #13-170 a tales efectos.*
- *Home Care Magnolia, Inc. solicitó una Conversión y cambió de nombre al amparo de la Ley General de Corporaciones donde una corporación se convierte en una compañía de responsabilidad limitada sin haber un cambio en la entidad jurídica ni la titularidad de sus activos y pasivos según surge de la Contestación a la Querella, Moción de Desestimación y Moción de Sentencia Sumaria de la Querellada.*
- *Home Care Magnolia, Inc. realizó una Conversión ante el Departamento de Estado de Puerto Rico en la cual cambió su nombre a CMS Home Care, Sur, LLC y notificó sobre dicha Conversión y cambio de nombre al Departamento de Salud.*
- *En dicha comunicación el Departamento de Estado de Puerto Rico emite una comunicación en la que cita las disposiciones de ley aplicables y concluye que; "luego de una conversión no surge una nueva identidad, sino la transformación de una existente".*
- *En vista de ello y la documentación que obra en el expediente, Home Care Magnolia, Inc. es la misma entidad que CMS Home Care Sur, LLC, establecida y existente desde el 19 de febrero de 2009 por lo que no ha ocurrido un cambio de entidad jurídica y por tanto no ha habido transferencia de activos.*[10]

El Oficial Examinador, luego de reseñar la definición del término *adquisición* conforme al Reglamento Núm. 112, señaló que el mencionado reglamento estableció excluir la necesidad de un proceso de celebrar vista administrativa cuando se trata de una compra de acciones, pues no cambia el propósito original para el que se autorizó y estableció la facilidad, ni cambia la necesidad y los servicios originales para los que se otorgó el CNC en su origen. Por lo cual, dictaminó que la compra de acciones no altera el CNC otorgado a la entidad, ni la corporación al cual fue emitido, ya que este tipo de transacción permite la continuación de los procesos y desarrollos internos de una corporación para que esta pueda operar la facilidad de salud. Ante ello, indicó que la compra de acciones de Home Care Magnolia por CMS está excluida de la

[10] Véase apéndice del recurso, págs. 32-34.

definición de adquisición y de la aplicación del Reglamento Núm. 112.

El Oficial Examinador, hizo énfasis al hecho de que para Magnolia obtener el CNC, que era parte sus activos al realizarse la compraventa de acciones con CMS, se evaluó la necesidad de dicho programa mediante la celebración de vista y se autorizó el servicio, en un procedimiento anterior. El Oficial Examinador dispuso que la adquisición de acciones de Home Care Magnolia, Inc. por CMS, no es un hecho que produzca la cancelación del CNC obtenido por la corporación. Finalmente, determinó lo siguiente:

> *[…] recomendamos a la Honorable Secretaria de Salud que determine que no es necesaria la celebración de una vista administrativa y que habiendo la Secretaria concedido y autorizado los CNC para autorizar la transacción de compraventa de acciones así como el cambio de nombre jurídico de Home Care Magnolia, Inc. a CMS Home Care Sur, LLC resulta improcedente la celebración de una vista y se recomienda el archivo de la querella de epígrafe. El 5 de junio de 2013 la Secretaria autorizó y adjudicó la compraventa de acciones de Home Care Magnolia, Inc. y el 4 de diciembre de 2013 autorizó el cambio de nombre solicitado.*[11]

Ante esa recomendación, el 5 de mayo de 2015 la Secretaria de Salud dictó una Resolución en la que acogió e hizo suya la recomendación del Oficial Examinador. Por lo cual, declaró *no ha lugar* la querella presentada por Advanced, por la vía sumaria.[12]

Inconforme con el referido dictamen, Advanced acude ante nos y plantea los siguientes señalamientos de error:

> *Erró la Secretaria de Salud en su interpretación de la ley aplicable al caso y al autorizar retroactivamente y al margen de la ley los cambios de dueño de los CNC en controversia.*
>
> *Erró la Secretaria de Salud al autorizar los cambios de dueño que le fueron solicitados, sin la celebración de la vista pública que requiere la ley, cuando la facilidad de salud autorizada en virtud de dicho CNC no había estado en operación a la fecha de dicha transacción. Al así actuar, la Secretaria de Salud privó a las partes afectadas de su debido proceso de ley.*
>
> *Erró la Secretaria de Salud al autorizar los CNC con los cambios de dueño a base de la compraventa realizada de las acciones de una corporación cuyo único activo era el propio*

---

[11] Véase apéndice del recurso, pág. 39.
[12] Véase apéndice del recurso, pág. 27.

CNC, mientras determina que no hubo cambio de dueño porque no hubo una transferencia de activos.

El 24 de agosto de 2015, CMS presentó su *Oposición a Recurso de Revisión*, mientras que el 2 de octubre de 2015, el Departamento de Salud presentó un escrito, mediante el cual expuso su posición en torno al recurso ante nuestra consideración y de esta forma quedó perfeccionado el recurso.

-II-

A. Certificados de Necesidad y Conveniencia.

La Ley Núm. 2 del 7 de noviembre de 1975 (Ley Núm. 2), según enmendada, conocida como la Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia (CNC),[13] fue aprobada con los objetivos de: *(1) mantener una planificación ordenada de las facilidades y servicios de salud para atender adecuadamente las necesidades de salud de la población; (2) controlar los costos de los servicios de salud; y, (3) velar que éstos se presten en los núcleos poblacionales donde sean necesarios.*[14]

Así pues, el CNC es el documento emitido por el Secretario de Salud autorizando a una persona a llevar a cabo cualquiera de las actividades cubiertas por la ley, en el que se certifica que el servicio es necesario para la población que va a servir y que no afectará indebidamente los servicios existentes.[15] Ninguna persona podrá adquirir o construir una facilidad de salud, ofrecer o desarrollar un nuevo servicio de salud, hacer inversiones de capital o adquirir equipo médico altamente especializado, *sin antes haber obtenido un CNC.*[16]

La determinación del Secretario de Salud sobre la necesidad y conveniencia de un servicio de salud merece gran deferencia,

---

[13] 24 L.P.R.A. sec. 334 et seq.
[14] *Asociación de Farmacias de la Comunidad v. Departamento de Salud*, 156 DPR 105, 128 (2002).
[15] Artículo 1 de la Ley Núm. 2, *supra*, 24 L.P.R.A. sec. 334(e).
[16] Artículo 2 de la Ley Núm. 2, *supra*, 24 L.P.R.A. sec. 334a

debido a los amplios poderes que le han sido delegados por el legislador. Es imperativo que los tribunales respeten esa delegación de poderes y es necesario que confieran cierta flexibilidad a sus decisiones para que la regulación de los servicios de salud pueda ajustarse a los cambios socioeconómicos y a las exigencias de comunidades específicas.[17]

El procedimiento adjudicativo que realiza el Departamento de Salud para conceder o denegar un CNC es uno de naturaleza formal. La decisión final amerita un ejercicio de discreción, ya que se trata de un proceso que demanda la evaluación de muchas circunstancias y factores complejos y la ponderación de diversos criterios. Se requiere sopesar numerosos elementos y pasar juicio sobre distintas consideraciones, para entonces determinar qué es lo más conveniente para el interés general y el bien común.[18]

A pesar de lo antes expuesto, la discreción reconocida al Secretario de Salud para evaluar y expedir un CNC no es ilimitada. El legislador dejó en sus manos la determinación de conceder o denegar los certificados requeridos, pero sujeto a unas guías y criterios que aparejan un ámbito de discreción y garantizan que sus decisiones no sean arbitrarias. La flexibilidad de la cual goza al momento de aplicar los criterios reglamentarios y al hacer excepciones a criterios específicos, está atada a que sus decisiones estén apoyadas en prueba sustancial conforme a las normas aplicables, y que se emitan sin arbitrariedad.[19]

En el caso ante nuestra consideración el término ***adquisición*** y sus implicaciones estuvo en controversia. Conforme al Reglamento Núm. 112, este se define de la siguiente manera:

---

[17] *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, supra, págs. 128-129; *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, 149 D.P.R. 121, 133 (1999).
[18] *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen,* supra.
[19] *Asociación Farmacias de la Comunidad v. Departamento de Salud,* supra, págs. 140-141.

Artículo III- DEFINICIONES

Para los propósitos de este Reglamento, los siguientes términos tendrán el significado que se indica a continuación:

1. *[…].*
2. *Adquisición - Adquirir el exceso del 50% de participación propietaria del título legal de un terreno, edificio, equipo médico o propiedad, mediante compra, opción de compra, arrendamiento o de cualquier otra forma, tales como legado o donación.* ***No incluye la compra de acciones o participaciones sociales.*** *(Énfasis nuestro.)*

[…]

Por otra parte, el propio Reglamento Núm. 112 establece las instancias en las que será de aplicabilidad los procesos dispuestos en éste, entre estos, ***la notificación y celebración de vistas.*** En ese sentido, el Reglamento Núm. 112 dispone lo siguiente:

Artículo IV- APLICABILIDAD

Las disposiciones de este Reglamento serán de aplicación a toda aquella persona que directamente o por conducto de cualquier agente o mandatario, planifique efectuar cualquiera de las actividades que se describen a continuación.

a. La adquisición de una facilidad de salud existente.

b. El establecimiento de una nueva facilidad de salud, independientemente del monto de la inversión de capital.

c. La inversión de capital hecha por o a favor de una facilidad de salud existente, por la cantidad de quinientos mil ($500,000) dólares o más, incluyendo los costos de cualquier estudio, planos, especificaciones y otras actividades relacionadas con la inversión, excepto que cuando se trate de facilidades de salud que sean farmacias, bancos de sangre y laboratorios clínicos, para los que siempre se requerirá un Certificado de Necesidad y Conveniencia. Aplica a la adquisición de facilidades por donación, arrendamiento o cualquier otra forma de compra.

d. Cualquier aumento en el número de camas autorizado a un hospital.

e. Cualquier redistribución de camas entre categorías, aunque no se altere la cantidad autorizada.

f. Cualquier re-localización de camas de una facilidad física a otra.

g. La terminación de un servicio de salud que se ha estado ofreciendo por o a través de una facilidad de salud.

h. Añadir un nuevo servicio de salud por o a favor de una facilidad de salud, que conlleve gastos operacionales de ciento cincuenta mil ($150,000) dólares o más, excepto las facilidades de salud que sean farmacias, bancos de

sangre y laboratorios clínicos, que siempre se requerirá un Certificado de Necesidad y Conveniencia.

i. La adquisición por cualquier persona o facilidad de salud de equipo médico altamente especializado con valor de doscientos cincuenta mil ($250,000) dólares o más, el cual será propiedad o estará ubicado en una facilidad de salud. En la determinación del costo se incluirá el costo de estudios, planos, especificaciones, arbitrios y el de cualesquiera otras actividades esenciales a la adquisición del equipo.

j. No será necesaria la obtención de un Certificado de Necesidad y Conveniencia para el mero reemplazo de un equipo altamente especializado, siempre que el equipo de reemplazo vaya a realizar sustancialmente la misma función o procedimiento que el equipo a ser reemplazado.

k. La adquisición por cualquier persona de equipo médico altamente especializado que no será propiedad de, ni estará localizado en una facilidad de salud, si el equipo habrá de ser utilizado por pacientes hospitalizados. Si el equipo no será utilizado por pacientes hospitalizados, ni será propiedad de, ni estará localizado en una facilidad de salud, el adquirente deberá notificar, por escrito, al Secretario su intención de adquirir dicho equipo y el uso al que habrá de destinarlo, dentro de un período no menor de treinta (30) días antes de la fecha en que habrá de formalizar la adquisición.

Cónsono con la regla antes citada, Ley Núm. 2, supra, en su artículo 12(a) establece lo siguiente:

> ***No se celebrarán vistas administrativas en los casos de adquisición, remodelación o ampliación de facilidades de salud o servicios de salud ya establecidos y que posean certificados de necesidad y conveniencia****, siempre que no conlleve la relocalización y el ofrecer o desarrollar un nuevo servicio de salud o cualesquiera de las actividades contempladas en los incisos (4) al (10) de la sec. 334a de este título. Énfasis nuestro.*

B. La revisión judicial de decisiones administrativas.

En nuestro ordenamiento jurídico es norma firmemente establecida que los tribunales apelativos deben abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por las agencias administrativas, todo en deferencia a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados.[20] Al momento de revisar una decisión administrativa, los tribunales deben evaluar la *razonabilidad* de la actuación del organismo.[21] Por ello, los tribunales no deben intervenir o alterar las

---

20 *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina,* 185 D.P.R. 800 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II,* 179 D.P.R. 923 (2010).
21 *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina,* supra.

determinaciones de hechos que emita, siempre que estén sostenidas por evidencia sustancial que surja de la totalidad del expediente administrativo.[22] En este contexto, nuestro Tribunal Supremo ha definido el concepto de *evidencia sustancial* como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.[23]

De manera que, los foros judiciales limitan su intervención a evaluar si la decisión de la agencia es razonable y no si hizo una determinación correcta de los hechos ante su consideración.[24] En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener lo concluido por la agencia, evitando sustituir el criterio del organismo por sus propias apreciaciones.[25] Ahora bien, esta norma de deferencia no es absoluta. La misma cede cuando está presente alguna de las siguientes instancias: (1) cuando la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la apreciación de la ley, y; (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable, o ilegal.[26] Así, pues, si el tribunal no se encuentra ante alguna de estas situaciones, está en la obligación de sostener la determinación de la agencia concernida.[27]

Por otro lado, se ha establecido que si la interpretación de una agencia de su reglamento o de la ley que viene llamada a poner en vigor resulta razonable, el tribunal debe abstenerse de intervenir.[28] Sin embargo, *"los tribunales se abstendrán de avalar una decisión administrativa si la agencia: (1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos*

---

22 *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 D.P.R. 409 (2003).
23 *Pacheco v. Estancias,* 160 D.P.R. 409 (2003); *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 D.P.R. 425 (1997).
24 *Assoc. Ins. Agencies, Inc. V. Com. Seg. P.R.,* supra.
25 *Pacheco v. Estancias,* supra.
26 *Marina Costa Azul v. Comisión de Seguridad*, 170 D.P.R. 847 (2007).
27 *Otero v. Toyota,* supra.
28 *Cruz v. Administración*, 164 D.P.R. 341 (2005).

constitucionales fundamentales".[29] La excepción a esta deferencia radica únicamente en aquellos casos en que la decisión de la agencia afecte los derechos fundamentales de alguna de las partes, sea irrazonable o conduzca a la comisión de alguna injusticia.[30]

-III-

Al evaluar los errores señalados por el recurrente, se reduce a uno; a saber: que la Secretaria de Salud incidió al no requerir la obtención de un nuevo CNC contra la parte recurrida ni notificar la celebración una vista administrativa. No tiene razón.

El 14 de marzo de 2012 Magnolia ya contaba con el CNC núm. **12-029** —el cual fue otorgado mediante celebración y notificación de vistas— para operar como un programa de salud en el hogar en la región sur, y se le había extendido ese certificado, hasta 14 de marzo de 2014 mediante el CNC núm. **13-040.** De hecho, Magnolia nunca había operado y tenía como único activo el CNC antes mencionado. En esas circunstancias, es que se concreta el contrato de compraventa de todas las acciones de Magnolia por parte de *CMS Home Care.* Dado que existía un CNC, dicha compraventa, y el cambio de dirección dentro de la región sur, fue aprobada en favor de *CMS Home Care Sur* sin la celebración de vistas o notificación, el 5 de junio de 2013 por el Departamento de Salud bajo el CNC núm. **13-073.**

Es entonces que el Departamento de Estado de Puerto Rico aprobó la solicitud de conversión de *Magnolia* a *CMS Home Care Sur,* e indicó, que no surgía una nueva identidad, *sino la transformación de una existente*. En ese sentido, el Departamento de Salud aprobó dicha conversión en el CNC núm. **13-170.** En otras palabras, conforme a la expresión del Departamento de

---

29 *P.C.M.E. v. Junta de Calidad Ambiental*, 166 D.P.R. 599, 617 (2005). (Énfasis nuestro.)

30 Véase, *Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway*, 149 D.P.R. 881, 889 (1999), citando la norma de: *Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Antilles Insurance Company*, 145 D.P.R. 226, 233 (1998).

Estado, la Secretaria de Salud razonó que *Magnolia* era la misma entidad que *CMS Home Care Sur,* establecida y existente desde el 19 de febrero de 2009. Así, concluyó que no había ocurrido una *adquisición* que requiriera la obtención de un nuevo CNC, por lo que se excluía celebración de una vista administrativa, ya que se trataba de una compra de acciones que no cambió el propósito original para lo que se autorizó y estableció dicha facilidad, ni cambió la necesidad y los servicios originales para los que se le otorgó el CNC en su génesis.

Dicha determinación encuentra apoyo en el artículo III inciso (2) del citado Reglamento Núm. 112, cuando establece claramente que el término de *adquisición* **no** incluye la ***compra de acciones o participaciones sociales,*** razón por la cual se prescinde de la vista administrativa. Todavía más, bajo el artículo 12(a) de la Ley Núm. 2, *supra*, el Departamento de Salud no tenía que celebrar una vista administrativa, ya que la parte recurrida poseía un CNC previamente otorgado.

La parte recurrente no ha presentado evidencia sustancial que sugiera que la determinación de la Secretaria de Salud constituye una actuación irrazonable, o ilegal. En ausencia de otra prueba de carácter sustancial que surja del récord, no intervendremos con la Resolución recurrida.

-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