

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE MAYAGÜEZ - HUMACAO
PANEL X

LUIS SÁNCHEZ SÁEZ
NAILA TORRES PACHECO
HOGAR DE ANCIANOS
SUEÑOS DORADOS
Recurrentes

KLRA201600917

*Revisión
Administrativa
procedente del
Departamento de
la Familia*

v.

DEPARTAMENTO DE LA
FAMILIA
Recurrido

Caso Núm.:
2016 PLIC 00002

Sobre:
Cancelación de
Licencia

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Birriel Cardona y la Juez Ortiz Flores

Figueroa Cabán, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de octubre de 2016.

Comparecen el Hogar de Ancianos Sueños Dorados, sus propietarios y administradores los Sres. Luis Sánchez Sáez y Naila Torres Pacheco y la sociedad legal de bienes gananciales compuesta por ambos, en adelante y en conjunto los recurrentes, y solicitan que revoquemos una *Resolución en Reconsideración* emitida por la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, en adelante Junta o la recurrida, mediante la cual denegó una solicitud de reconsideración presentada por los recurrentes.

Conforme a la Regla 7 (B) (5) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, este Tribunal tiene la facultad de prescindir de escritos, en cualquier caso ante su consideración, con el propósito de lograr su más justo y eficiente despacho.¹ En consideración a lo

¹ 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 7 (B) (5).

anterior, eximimos a la recurrida de la presentación de su alegato en oposición.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se revoca la resolución recurrida.

-I-

Según surge del expediente, la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia, en adelante DF, concedió al Hogar de Ancianos Sueños Dorados, en adelante Hogar, una licencia para operar un establecimiento dedicado al cuidado de personas de edad avanzada. La licencia tenía vigencia hasta el 8 de diciembre de 2015.²

El 11 de junio y 2 de julio de 2015 se radicaron dos *Querellas* contra el Hogar, las cuales fueron investigadas por la Unidad de Maltrato Institucional de Adultos (UMIA) de la Administración de Familias y Niños (ADFAN).³

El 5 de agosto de 2015, los recurrentes recibieron una *Notificación al Operador sobre Resultado de Investigación de Maltrato en Establecimiento para Adultos* en la cual se les informó el resultado de la investigación de la querrela de 11 de junio de 2015, Caso Núm. R15-06-31223. Mediante dicha comunicación se determinó: “[s]e recomienda que el hogar no continúe operando de acuerdo a los resultados de la investigación”.⁴

² Apéndice de los recurrentes, pág. 6.

³ *Id.*, págs. 39-40.

⁴ *Id.*, pág. 39.

Ese mismo día, los recurrentes recibieron otra "Notificación al Operador sobre Resultado de Investigación de Maltrato en Establecimiento para Adultos". Dicho documento establece que: 1) se investigó la querrela del 2 de julio de 2015, Caso Núm. R15-07-35167; y 2) la determinación es con fundamento.⁵

Además, ambas notificaciones contienen la siguiente advertencia:

De no estar de acuerdo con la acción tomada, tiene el derecho a apelar dentro de los próximos 15 días calendarios a partir de la fecha de notificación, mediante carta dirigida a la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia [...].⁶

Al siguiente día, entiéndase el 6 de agosto de 2015, los recurrentes recibieron una *Notificación de Hallazgos y Recomendaciones sobre el Establecimiento Visitado* y allí se les indicó:

IV. Hallazgos y Recomendaciones

Cancelación e incautación a la licencia para operar Inst. de Adultos - Inmediatamente.

V. Observaciones

Se procede a incautar la licencia expedida por la división de licenciamiento Región de Mayagüez a la institución de PEA Sueños Dorados debido a una determinación de negligencia institucional hecha por UMIA. Se procede a entregar carta de cancelación de la licencia al Sr. Luis Sánchez. Se le dio lectura.⁷

⁵ *Id.*, pág. 40.

⁶ *Id.*, págs. 39-40. (Énfasis suplido).

⁷ *Id.*, pág. 41.

Ese mismo día, personal de la Oficina de Licenciamiento del DF entregó una carta a los recurrentes informándoles que procedía a cancelar la licencia del Hogar por la siguiente razón:

La Unidad de Maltrato Institucional a Adultos (UMIA) llev[ó] a cabo una investigación de alegado maltrato a la Institución Hogar Sueños Dorados, Inc. [N]otificando a la Oficina de Licenciamiento, el 5 de agosto del año en curso, que dicha investigación result[ó] con fundamento por negligencia. Por lo que UMIA, representada por Marisol Ramos Rivera, T.S. I-UMIA e Idelmarie Santiago Rivera, Directora Asociada de ADFAN, recomendando el cierre de la Institución en referencia a base de la investigación realizada por su Unidad.

El Reglamento #7349, para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada establece en su Artículo XX- Denegación, Suspensión y Cancelación de Licencia, Sección 20.1- Razones para la Denegación, Suspensión de Licencia, Inciso (d), expone lo siguiente:

d. Cualquier acto o intención de maltrato o negligencia por parte del personal del establecimiento que indique o incurra en negligencia o maltrato hacia la persona de edad avanzada.

Además el Artículo XXI- Proceso de Notificación de Deficiencias y Acción Administrativa. Sección 21.1- Notificación de Deficiencia, Inciso (d), expone:

d. Las Querellas de maltrato o negligencia podrán ser investigadas por el personal de la Administración de Familias y Niños (ADFAN), entiéndase la Unidad de Maltrato corrobore el maltrato y recomiende, medidas correctivas o cancelación, denegación o suspensión de licencia, la Oficina de

Licenciamiento procederá a evaluar la recomendación de esa Unidad y tomara la acción según corresponde a Derecho.

Tomando en consideración lo antes expuesto se procede a cancelación de la licencia #73 de la Institución denominada como Hogar Sueños Dorados, Inc.

De no estar de acuerdo con la acción tomada usted tiene el derecho de solicitar apelación a la Junta Adjudicativa dentro de 15 días calendarios luego de haber recibido esta notificación según la Ley # 94 del 22 de junio de 1977.⁸

El 10 de agosto de 2015 la Oficina de Licenciamiento emitió un *Informe institución Sueños Dorados*. En el Informe, se les advertía a los recurrentes expresamente que:

...el 6 de agosto de 2015 se dio lectura de la determinación por la cual se cancel[ó] la licencia, indicándole los artículos correspondientes en los cuales se fundamenta nuestra determinación así como su derecho de apelar la determinación de nuestra división de licenciamiento. [...] ⁹

No conforme con esta decisión, el 21 de agosto de 2015, los recurrentes apelaron la cancelación de su licencia a la Junta.¹⁰

Luego, el 30 de junio de 2016, la Junta emitió una *Resolución*, notificada y archivada en autos el mismo día, mediante la cual desestimó la apelación por academicidad. Según la Junta, los recurrentes "no recurri[eron] a los procedimientos pertinentes y concernientes ante la notificación de negligencia por

⁸ *Id.*, págs. 42-43. (Énfasis suplido).

⁹ *Id.*, págs. 44-45.

¹⁰ *Id.*, págs. 1-7.

maltrato institucional de la UMIA, la cual fue el punto de partida que desemboca la cancelación de la licencia para operar la Institución Hogar de Ancianos Sueños Dorados [...]. Por lo tanto, entrar a los méritos del caso de autos no tendría efecto real alguno en cuanto a la controversia planteada”.¹¹

Los recurrentes solicitaron reconsideración.¹² Mediante *Resolución en Reconsideración* de 1 de agosto de 2016, notificada por correo el 2 de agosto de 2016, la Junta la denegó.

Inconforme con dicha determinación, los recurrentes presentaron una *Petición de Revisión de Decisión Administrativa* en la que alegan que DF cometió el siguiente error:

ERRÓ LA JUNTA APELATIVA DEL DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA AL DESESTIMAR LA APELACIÓN ADMINISTRATIVA USANDO COMO PUNTO DE PARTIDA PARA PRESENTAR LA APELACIÓN LA CARTA DE LA UMIA RECOMENDANDO LA CANCELACIÓN DE LA LICENCIA Y NO LA NOTIFICACIÓN FORMAL DEL DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA DONDE OFICIALMENTE SE CANCELA LA LICENCIA.

Luego de revisar el escrito de los recurrentes y los documentos que obran en autos, estamos en posición de resolver.

-II-

A.

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de los organismos administrativos, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y

¹¹ *Id.*, págs. 19-24.

¹² *Id.*, págs. 25-45.

de forma razonable.¹³ A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos: 1) la concesión del remedio apropiado; 2) las determinaciones de hecho, y 3) las conclusiones de derecho del organismo administrativo.¹⁴

Por esa razón, la intervención judicial debe circunscribirse a determinar si el remedio concedido fue apropiado, si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas.¹⁵ Además, el tribunal debe determinar si la agencia, en el caso particular, actuó arbitraria, ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción.¹⁶

Ahora bien, es una norma firmemente establecida que las decisiones de los organismos administrativos gozan de deferencia por los tribunales y se presumen correctas.¹⁷ Al revisar las determinaciones de las agencias administrativas, los tribunales tienen gran deferencia en virtud de la experiencia en la materia y pericia de estos organismos.¹⁸ Por tal razón, la revisión judicial es limitada.¹⁹

No obstante, la deferencia judicial cede ante las siguientes circunstancias: 1) cuando la decisión no

¹³ *Empresas Ferré v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

¹⁴ *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 960 (2007).

¹⁵ *Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes*, 178 DPR 867, 883 (2010); *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 460-461 (1997).

¹⁶ *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 122 (2000).

¹⁷ *O.C.S v. Universal*, 187 DPR 164, 178 (2012); *Borschow Hosp. v. Junta de Planificación*, 177 DPR 545, 566 (2009); *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582, 589 (2005).

¹⁸ *Misión Ind. v. J.C.A.*, 145 DPR 908, 929 (1998).

¹⁹ *Id.*

está basada en evidencia sustancial; 2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos; 3) cuando ha mediado una actuación arbitraria, irrazonable o ilegal; o 4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales.²⁰

De este modo, si el tribunal no se encontrase ante alguna de las situaciones antes mencionadas, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, debe sostener la que seleccionó la agencia encargada.²¹

Finalmente, el tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio solo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa²². El criterio a aplicar no es si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor, sino si la determinación de la agencia, en interpretación de los reglamentos y las leyes que le incumbe implantar, es razonable.²³

B.

La Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, según enmendada, conocida como la Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada, 8 LPRA secs. 351-368, en adelante Ley Núm. 94, establece en su Artículo 1 que:

Ninguna persona, entidad, asociación, corporación, o el Gobierno Estatal o cualquier municipio u otra subdivisión

²⁰ *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005); *P.C.M.E. v. J.C.A.*, 166 DPR 599, 617 (2005).

²¹ *Otero v. Toyota*, *op. cit.*, pág. 729.

²² *Id.*

²³ *P.C.M.E. v. J.C.A.*, *op. cit.*, pág. 617.

política o cualquier departamento, división, junta, agencia o instrumentalidad de los mismos podrá establecer, operar o sostener un establecimiento para el cuidado de personas de edad avanzada, a menos que antes de iniciar sus operaciones solicite y se le conceda la licencia requerida en la sec. 354 de este título. Se exceptúa del cumplimiento de esta disposición a cualquier persona que cuide uno o dos personas de edad avanzada o las personas que cuidan personas de edad avanzada con los cuales tengan nexos de consanguinidad o afinidad.²⁴

Cónsono con ello, la Ley Núm. 94 le confiere al DF la facultad exclusiva para emitir licencias a toda institución dedicada al cuidado de personas de edad avanzada que se establezca en Puerto Rico, en consideración al bienestar de dicha población.²⁵

Asimismo, la Ley Núm. 94 autoriza al DF a promulgar los reglamentos necesarios para asegurar la implantación del estatuto.²⁶ En virtud de esta facultad, el DF adoptó el Reglamento para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada, Reglamento Núm. 7349 de 4 de diciembre de 2006, según enmendado, en adelante Reglamento 7349. Dicho Reglamento establece los requisitos necesarios para el licenciamiento y la supervisión de establecimientos dedicados al cuidado de personas de edad avanzada.²⁷

Ahora bien, el Artículo IV, Sección 4.2 del Reglamento 7349 establece que el DF expedirá una licencia a todo solicitante que haya cumplido con

²⁴ 8 LPRA sec. 355.

²⁵ Art. 4 de la Ley Núm. 94, 8 LPRA sec. 354.

²⁶ Art. 10 de la Ley Núm. 94, 8 LPRA sec. 360.

²⁷ Art. II, Sec. 2.2 del Reglamento 7349.

todos los requisitos y leyes aplicables. Dicha licencia se otorgaría por un período máximo de dos (2) años.

Además, el Artículo XX, Sección 20.1 del Reglamento 7349 identifica las razones por las cuales se denegará, suspenderá o se cancelará la licencia, entre otras:

(d) Cualquier acto o intención de maltrato o negligencia por parte del personal del establecimiento que indique o incurra en negligencia o maltrato hacia la persona de edad avanzada.

En lo pertinente, el Artículo XXI, Sección 21.1 del Reglamento 7349 establece lo siguiente:

ARTÍCULO XXI - PROCESO DE NOTIFICACIÓN DE DEFICIENCIAS Y ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Sección 21.1 - Notificación de Deficiencia

- a. [...]
- d. Las querellas de maltrato o negligencia podrán ser investigadas por el personal de la Administración de Familias y Niños (ADFAN), entendiéndose la Unidad de Maltrato Institucional a Adultos. Cuando la Unidad de Maltrato corrobore el maltrato y recomiende, medidas correctivas o cancelación, denegación o suspensión de licencia, la Oficina de Licenciamiento procederá a evaluar la recomendación de esa Unidad y tomará la acción según corresponde en Derecho.

Al cancelar una licencia, el DF deberá notificar por escrito al solicitante la razón para la cancelación, estableciendo el estatuto violado, y le

apercibirá al solicitante sobre su derecho de apelación.²⁸

A su vez, la Sección 21.4 del Reglamento 7349 dispone que todo poseedor o solicitante de licencia tendrá derecho a apelar la decisión de cancelar, suspender o denegar una licencia ante la Junta a los quince (15) días del recibo de la notificación.

C.

El Reglamento para Establecer los Procedimientos de Adjudicación de Controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, Reglamento Núm. 7757 de 5 de octubre de 2009, en adelante Reglamento Núm. 7757, se promulgó con el propósito de establecer las normas pertinentes a la regulación de los procedimientos de adjudicación de controversias ante la Junta. Este Reglamento se implantó en cumplimiento con las disposiciones legales establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.²⁹

El Reglamento Núm. 7757 dispone, entre otras cosas, el procedimiento de apelación ante la Junta. En su Artículo 9 el Reglamento Núm. 7757 establece que el procedimiento adjudicativo comenzará con la presentación de un escrito apelativo dirigido a la Junta, en el cual se expondrá en forma específica y concisa los hechos que originaron la apelación. Dicho escrito deberá ser presentado dentro del término de 15 días, contados a partir del envío de la notificación.

²⁸ Art. XXI, sec. 21.3 del Reglamento Núm. 7349.

²⁹ Art. 3 del Reglamento Núm. 7757.

Cuando la notificación se envíe por correo regular el término comenzará a correr a partir de la fecha del matasello. Si la notificación se envió por correo con acuse de recibo, el término comenzará desde la fecha en que se deposite la notificación en el correo y si la notificación se entregase personalmente, el término comenzará a decursar desde el momento del recibo de la misma.³⁰

Presentado oportunamente el escrito de apelación, el Director de la Junta o el Oficial Examinador notificarán por escrito a todas las partes, sus representantes e interventores la fecha, hora y lugar en que se celebrará la vista adjudicativa. Esta notificación se hará mediante correo regular, facsímil o personalmente al menos 15 días antes de la fecha señalada para la vista.³¹

El Artículo 11 (c) del Reglamento Núm. 7757 indica con más especificidad los derechos procesales de la parte apelante, entre los que se encuentra:

3. Presentar sus testigos y requerir la comparecencia del(de la) empleado(a) o funcionario(a) del Departamento de la Familia que tomó la acción que origina la querrela o de la persona ajena al Departamento necesario para establecer su caso.

La vista adjudicativa deberá señalarse dentro del término de 30 días contados a partir del momento en que el caso quede sometido, salvo circunstancias especiales.³²

³⁰ Art. 10 del Reglamento Núm. 7757.

³¹ Art. 11 del Reglamento Núm. 7757.

³² Art. 18 del Reglamento Núm. 7757. Véase, además, Art. 24 del Reglamento Núm. 7757.

-III-

Los recurrentes solicitan que revoquemos la resolución mediante la cual la Junta desestimó su apelación por falta de jurisdicción. Señalan que la agencia les indujo a error en cuanto al término de apelar aplicable.

Como expusimos previamente, el 5 de agosto de 2015, los recurrentes recibieron **dos notificaciones** tituladas *Notificación al Operador sobre Resultado de Investigación de Maltrato en Establecimiento para Adultos*. En ambas se le apercibía que de no estar de acuerdo con la acción tomada **podían presentar una apelación dentro de los próximos 15 días ante la Junta**. Sin embargo, **al siguiente día**, personal de la Oficina de Licenciamiento entregó una carta a los recurrentes informándoles la cancelación de la licencia al Hogar. En esta tercera notificación también se le apercibió que de no estar conformes con la determinación podían presentar una apelación ante la Junta dentro de los próximos 15 días. Con ese trasfondo de tres notificaciones en dos días, apercibiendo el mismo término para apelar, **el 21 de agosto de 2015**, los recurrentes apelaron ante la Junta.

Hemos examinado atentamente las advertencias contenidas en las notificaciones impugnadas y concluimos que las mismas indudablemente indujeron a error a los recurrentes. Ninguna de las tres notificaciones advierten que "el punto de partida"

para el cómputo de la apelación ante la Junta es la notificación de negligencia por maltrato de la UMIA. Esta conclusión de la Junta, a la luz del expediente examinado, resulta, por lo menos, sorprendente.

De otra parte, es principio reiterado de Derecho Administrativo que cuando una agencia promulga un reglamento, por imperativo del debido proceso de ley, está obligada a observarlo y no queda a su voluntad reconocer o no los derechos que en el mismo se establecen.³³ La agencia reguladora debe velar que los requisitos estatutarios establecidos en su reglamento sean cumplidos, sirviendo siempre los propósitos, objetivos y política pública que los forjaron. Esta interpretación de la Junta, que este tribunal no puede deducir de la normativa jurídica aplicable a la controversia ante nuestra consideración, no es precisamente el mejor ejemplo de consistencia con los reglamentos promulgados. Cuando menos es sorprendente y en el peor de los casos, arbitraria.³⁴

Como cuestión de equidad, tampoco procede desestimar la apelación en cuestión. Ello obedece a que, como ocurrió en este caso, cuando la agencia notifica defectuosamente su determinación, el remedio consiste en conceder a la parte afectada acceso al foro con jurisdicción, sin sujeción a los términos aplicables. Bajo este escenario, la notificación defectuosa está sujeta a la doctrina de incuria, "por

³³ *García Cabán v. U.P.R.*, 120 DPR 167 (1987); *Díaz Llovet v. Gobernador*, 112 DPR 747 (1983); *García Troncoso v. Administración del Derecho al Trabajo*, 108 DPR 53 (1978); *In re Hernández Torres*, 164 DPR 180 (2005).

³⁴ *In re: Morell Corrada*, 158 DPR 791 (2003).

lo que [los recurrentes] deberá ejercer su derecho diligentemente".³⁵

Al aplicar la doctrina de incuria al caso de autos, encontramos que conforme a una de las notificaciones enviadas, los recurrentes presentaron la apelación oportunamente. Bajo las otras dos, se retrasaron 1 día. De lo anterior es forzoso concluir que los recurrentes acudieron diligentemente al Departamento de la Familia, por lo cual, esta entidad tiene que atender la apelación.

Tampoco estamos ante un caso en que la agencia pueda resolver la controversia de forma sumaria. Esto es así porque no surge del expediente, que conforme al Artículo 24 del Reglamento Núm. 7757, se le haya ofrecido a los recurrentes la oportunidad de presentar sus argumentos y pruebas por escrito y de celebrar una vista administrativa.³⁶

Conforme a lo antes discutido, resolvemos que la Junta incumplió con las garantías mínimas procesales dispuestas por sus propios reglamentos para garantizarle a los recurrentes el debido proceso de ley, y su determinación no está apoyada en evidencia sustancial visto el expediente en su totalidad.

Finalmente, el caso ante nos constituye un ejemplo lamentable de los trámites confusos a los que

³⁵ *Bomberos Unidos v. Cuerpo de Bomberos et al*, 180 DPR 723, 762 (2011).

³⁶ Esta disposición es similar a la Sec. 3.7 (b) de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como LPAU, que faculta a las entidades administrativas a disponer de los asuntos ante su consideración mediante resolución sumaria" en los casos en que no haya hechos materiales en controversia y así surja de la evidencia que conste en el expediente. 3 LPRA sec. 2157 (b). *O.C.S. v. Universal*, 187 DPR 164, 177-178 (2012). *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 179 (2010).

se enfrentan los ciudadanos al reclamar sus derechos ante las agencias gubernamentales. Enfrentados a la pérdida de un derecho propietario, los recurrentes diligentemente contrataron los servicios de un abogado, que acudió al foro recurrido dentro de uno de los términos incluidos en una de las notificaciones que recibió. Sin embargo, para su sorpresa y también para la nuestra, la apelación se desestimó por "académica".

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme tiene el propósito de hacer accesible al público la justicia administrativa mediante el uso de trámites simples, ágiles y transparentes. Por tal razón, sus procedimientos no pueden convertirse en una versión caribeña del *Proceso* de Kafka en el que reine una teoría deportiva de la justicia en la que el ente administrativo más astuto prevalece.³⁷

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la resolución recurrida y se devuelve el caso a la Junta para la continuación de los procedimientos de conformidad con lo aquí resuelto.

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

³⁷ *Lluch v. España Service Sta.*, 117 DPR 729, 743 (1986).