

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN

ESTADO LIBRE ASOCIADO  
DE PUERTO RICO;  
DEPARTAMENTO DE LA  
FAMILIA

APELANTE

v.

PLAYAS DE TOA BAJA, INC.  
H/N/C INSTITUCIÓN HOGAR  
PLAYAS DE TOA BAJA; SRA.  
ADALGESA RIVERA COTTÉ;  
SRA. ADALIS DE LA TORRE  
RIVERA, DIRECTORA DE LA  
FACILIDAD

APELADOS

KLAN201601662

Apelación  
procedente del  
Tribunal de Primera  
Instancia, Sala  
Superior de  
Bayamón

Caso Núm.:  
D PE2016-0022

Sobre: Entredicho  
provisional;  
Injunction  
Estatutario, Art. 14  
Ley 94-1977, 8 LPRA  
364

Panel integrado por su presidente, el Juez Flores García, la Jueza Domínguez Irizarry y el Juez Torres Ramírez

Torres Ramírez, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de agosto de 2017.

**I.**

El 14 de noviembre de 2016, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el Departamento de la Familia, por conducto de la Oficina de la Procuradora General, (en adelante “Parte Apelante”) presentaron una “Apelación” ante este foro. En ésta, nos solicitaron que revoquemos la “Sentencia” emitida el 13 de octubre de 2016, notificada en esa misma fecha, mediante la cual el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Bayamón, (en lo sucesivo “TPI”) declaró “No Ha Lugar” la solicitud de entredicho provisional e *injunction* estatutario presentada por la Parte Apelante. Además, le ordenó al Departamento de la Familia (en adelante “Departamento”) activar de manera temporera la “licencia

377” emitida a favor de la señora Adalis De la Torre Rivera, para operar la institución Playas de Toa Baja, Inc., h/n/c Institución Hogar Playas de Toa Baja (en lo sucesivo “Parte Apelada”), hasta que la Junta Adjudicativa del Departamento confirme la determinación de la Oficina de Licenciamiento de Bayamón. Además, el TPI desestimó la reconvención sometida por la Parte Apelada.

En la misma fecha en que fue presentada la Apelación, la Parte Apelante sometió una “Moción en Auxilio de Jurisdicción”, en la que nos solicitó paralizar el efecto de la Sentencia emitida por el TPI, conforme a la Regla 79 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA XXII-B, R.79. En atención a ésta, emitimos una “Resolución” en la que declaramos “sin lugar” (sic) la solicitud y concedimos a la Parte Apelada hasta el 15 de diciembre de 2016 para presentar su Alegato en Oposición.<sup>1</sup>

El 15 de diciembre de 2016 la Parte Apelada sometió una “Moci[ó]n Informativa y en Solicitud de Pr[ó]rroga”. El 19 de diciembre de 2016, emitimos una “Resolución” declarando ha lugar dicha solicitud. El 2 de marzo de 2017 expedimos otra “Resolución”<sup>2</sup> en la que concedimos a la Parte Apelada hasta el 13 de marzo de 2017 para presentar su Alegato en Oposición, apercibiéndole, entre otras cosas, que de no cumplir con lo ordenado se resolvería el caso sin su comparecencia. El 13 de marzo de 2017 la Parte Apelada

---

<sup>1</sup> El Panel asignado al caso estaba compuesto entonces por su presidente, el Juez Flores García, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Romero García.

<sup>2</sup> El Juez Torres Ramírez fue asignado a este caso por virtud de la Orden Administrativa Núm. TA 2017-015 del 23 de enero de 2017.

presentó “Escrito en Oposici[ón] a Apelaci[ón]”, quedando el caso sometido a nuestra consideración.

A la luz de los crisoles jurídicos aplicables procederemos a disponer de la controversia, no sin antes reseñar, a continuación, los hechos y trámites procesales ante el tribunal *a quo* que precedieron la Apelación.

## II.

El Departamento otorgó la Licencia Núm. 377<sup>3</sup> a la señora Adalis De la Torre Rivera, autorizándole a operar un hogar con capacidad para once (11) personas de edad avanzada, de sesenta (60)<sup>4</sup> años o más. Esta licencia tendría vigencia desde el 30 de enero de 2014 al 29 de enero de 2016.

El 8 de agosto de 2014 se presentó la “Querella 096-01” contra Playas de Toa Baja, Inc., h/n/c Institución Hogar Playas de Toa Baja (en adelante “el Hogar” o “la corporación apelada), establecimiento que opera<sup>5</sup> la señora De la Torre Rivera, en la cual se alegó maltrato hacia una de las residentes, pues presentaba una úlcera sacral tipo cuatro (4) con varias laceraciones que aparentaban no haber sido tratadas<sup>6</sup>.

El Departamento refirió las querellas a la Región de Arecibo, dado a que la señora De la Torre Rivera trabajaba en la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Región de Bayamón. El trabajador social Andrew Román Torres, de la Región de Arecibo,

---

<sup>3</sup> Véase pág. 11 del Apéndice de la Apelación.

<sup>4</sup> Playas de Toa Baja, Inc., es una corporación con fines de lucro, organizada bajo las leyes de Puerto Rico, cuyo número de registro es 199128. Véase <https://prcrpfilng.f1hts>. *UPR v. Laborde Torres y otros I*, 180 DPR 253 (2010); Regla 201 de las de Evidencia de 2009, 32 LPRA Ap. VI.

<sup>5</sup> Decimos “opera la señora De la Torre” porque la Licencia Número 377, otorgada el 30 de enero de 2014 por la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia en Bayamón, fue conferida precisamente a Adalis De la Torre Rivera. Anejo 1 de la “Solicitud de Entredicho Provisional e Injunction” que es, a su vez, el Anejo1 del Apéndice de la Apelación. En esa oficina trabajaba ella. Véase la determinación de hechos número 9 de la Sentencia, página 346 del Apéndice, ante.

<sup>6</sup> Según surge de la Sentencia, la residente nunca regresó al Hogar luego de haber sido hospitalizada. Fue ubicada en otro hogar, donde posteriormente falleció.

fue la persona asignada para la investigación. Éste encontró “con fundamento” la Querrela 096-01 y desestimó otras. Además, recomendó la cancelación de la licencia del Hogar, tras concluir, entre otras cosas, que el Hogar fue negligente al no ofrecer la atención de salud adecuada a las necesidades de los participantes.

El 5 de octubre de 2015 el Departamento, mediante documento intitulado “Notificación al Operador sobre Resultados de Investigación de Maltrato en Establecimiento para Adultos”<sup>7</sup>, le informó a la Parte Apelada la determinación y recomendación del señor Román Torres y le indicó que tenía derecho a apelar la determinación ante la Junta Adjudicativa en un término de quince (15) días. Inconforme, el Hogar presentó el 7 de octubre de 2015 una solicitud de Apelación<sup>8</sup> ante dicha Junta.

El 13 de octubre de 2015, el Departamento emitió una carta<sup>9</sup>, a través de la cual notificó al Hogar que la Licencia Núm. 377 había sido cancelada, de conformidad a la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, según enmendada, conocida como “Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada”<sup>10</sup>, y del Reglamento Núm. 7349 de 7 de mayo de 2007, según enmendado, conocido como “Reglamento para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada” (en adelante “Reglamento Núm. 7349”). Insatisfecho, el Hogar sometió una “Solicitud de Apelación”<sup>11</sup> ante la Junta Adjudicativa por la cancelación de su licencia.

El 14 de enero de 2016 la Parte Apelante presentó ante el TPI una “Solicitud de Entredicho Provisional e Injunction Estatutario”<sup>12</sup>, al amparo del Artículo 14 de la Ley Núm. 94, *supra*, contra la Parte Apelada. En síntesis, alegó que el Departamento

---

<sup>7</sup> Véase Anejo II de la Oposición a la Apelación.

<sup>8</sup> 2016 PPSF 00061.

<sup>9</sup> Véase pág. 13 del Apéndice de la Apelación.

<sup>10</sup> 8 LPRA sec. 364, *et seq.*

<sup>11</sup> 2016 PLIC 00004.

<sup>12</sup> Véase pág. 1 del Apéndice de la Apelación.

canceló la licencia de la Parte Apelada para operar el Hogar y aun así éste continuaba operando. También, señaló que el 14 de octubre de 2015 la Parte Apelada presentó una apelación ante la Junta Adjudicativa del Departamento, en relación a la cancelación de dicha licencia. Por lo cual, solicitó al TPI expedir una orden de entredicho provisional y posterior orden de *injunction* preliminar y permanente, para que la Parte Apelada dejara de operar el Hogar.

Los días 27, 29 de enero y 12 de febrero de 2016 se celebró vista sobre *injunction* ante el TPI. El 12 de febrero de 2016, el TPI emitió las siguientes órdenes:

El Tribunal le concede a la parte demandante [Apelante] el término de 5 días para que provean copia de Manual de Normas y Procedimientos de la Oficina de Licenciamiento.

Se le ordena a los abogados que en el término de 30 días presenten Memorando de Derecho y Conclusiones de Derecho para ampliar sus posturas a tenor con la Moción de Sentencia Sumaria.

El Departamento de la Familia en intervalos no mayores de 3 a 5 días deberá someter mediante moción estado de salud, médico, alimentario e higiene de todos y cada uno de los participantes del Centro hasta tanto y cuanto el Tribunal emita su dictamen. De surgir algún aspecto de emergencia, el mismo deberá ser notificado al Tribunal.

El 29 de enero de 2016, la Parte Apelada sometió “Contestaci[ó]n a Solicitud de Entredicho Provisional y Reconvención”<sup>13</sup>. En ésta, alegó que el TPI tenía jurisdicción para atender la controversia en cuanto a la cancelación de la licencia, excepcionalmente, ya que, el cierre del Hogar causaría daños irreparables a la Parte Apelada. Adujo, entre otras cosas, que los envejecientes no quieren salir del hogar, algunos alegan que “no tendrían razón para seguir viviendo”, los familiares de las personas de edad avanzada han expresado su intención de no re-ubicarlos y que el cierre del hogar implicaría un cese inmediato de la única capacidad económica de la Sra. Adalis De la Torre.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Véase págs. 38-49 del Apéndice de la Apelación.

<sup>14</sup> Véase los acápites núm. 50-57 de la “Contestación a Solicitud de Entredicho Provisional y Reconvención”, pág. 44 del Apéndice de la Apelación.

El 9 de febrero de 2016 la Parte Apelante sometió una “Solicitud Urgente de Sentencia Sumaria a favor de la Parte Demandante y Solicitud de Desestimación de la Reconvención presentada por la Parte Demandada”. En la misma, arguyó que el Hogar continuaba operando, a pesar de habersele cancelado la licencia, y que conforme al Artículo 14 de la Ley Núm. 94, *supra*, procedía expedir el *injunction* estatutario y ordenar el cierre del Hogar. También señaló que cualquier controversia relacionada a la cancelación de la licencia o los méritos del proceso deberá ser atendido ante la Junta Adjudicativa.

El 13 de octubre de 2016 el TPI emitió “Sentencia”, mediante la cual declaró “No Ha Lugar” la solicitud de *injunction* preliminar y permanente y ordenó al Departamento activar de manera temporera la Licencia Núm. 377, a favor de la señora Adelis De la Torre Rivera, para operar el Hogar hasta que la Junta Adjudicativa del Departamento emitiese su determinación. Además, desestimó la reconvención y dio por finalizado el pleito en su totalidad. El TPI consignó en la Sentencia veintisiete (27) determinaciones de hechos. Entre éstas, en la número tres (3) determinó que: “El Departamento de la Familia es la única agencia del gobierno que ostenta la facultad, entre otras funciones, de otorgar y revocar licencias para operar instituciones que se dedican al cuidado de personas mayores de 60 años”.

Inconforme, la Parte Apelante presentó ante este tribunal una Apelación, en la que imputó al TPI los siguientes errores:

[Primer error] Erró y abusó de su discreción el Tribunal de Primera Instancia al no expedir la solicitud de *Injunction* preliminar, permanente y estatutario ya que la parte apelada está operando un Hogar de Adultos en contravención a la Ley-94-1977 y su Reglamento.

[Segundo error] Erró y abusó de su discreción el Tribunal de Primera Instancia al actuar sin jurisdicción al usurpar las funciones de la Junta Adjudicativa al resolver la querrela que estaba en apelación ante dicho foro administrativo con jurisdicción exclusiva sobre la

materia de licencia a los establecimientos de adultos y promovida por la parte demandada y apelada en este caso.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes procederemos a resolver. Habida cuenta de los errores imputados al TPI por la Parte Apelante, mencionaremos a continuación algunas normas, figuras jurídicas, máximas y doctrinas atinentes al caso que nos ocupa.

### III.

#### A.

En reiteradas ocasiones, nuestro Máximo Tribunal ha definido el término jurisdicción como “...el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos o controversias”. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700, 708 (2014). Véase, además, *Mun. San Sebastián v. QMC Telecom, O.G.P.*, 190 DPR 652, 660 (2014); *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011); *Gearheart v. Haskell Burrell*, 87 D.P.R. 57, 61 (1963). “Las cuestiones relativas a la jurisdicción de un tribunal son privilegiadas y como tal deben atenderse y resolverse con preferencia a cualesquiera otras”. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007); *Vega et al. v. Telefónica*, 156 DPR.584, 595 (2002); *Pagán v. Alcalde Mun. de Cataño*, 143 DPR 314, 326 (1997).

De ordinario, los tribunales de Puerto Rico ostentan jurisdicción general para atender los casos y controversias. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, supra, pág. 708. No obstante, “...el Estado a través de sus leyes, puede otorgar o privar de jurisdicción sobre la materia a un tribunal.” *Íd.*

“La jurisdicción sobre la materia se refiere a la capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto legal”. J. A. Echevarría Vargas, *Procedimiento Civil Puertorriqueño*, 1era ed. rev., 2012, pág. 27. Ésta no puede ser otorgada por las

partes y el tribunal tampoco puede abrogársela. Íd. Es norma trillada en nuestro ordenamiento jurídico que “... los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, estando obligados a considerarla aun en ausencia de algún señalamiento de las partes al respecto”. *Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage*, 182 DPR 86, 97 (2011). Véase, entre otros, *Mun. San Sebastián v. QMC Telecom, O.G.P.*, ante, pág. 660; *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 856 (2009); *Falcón Padilla v. Maldonado Quirós*, 138 DPR 983 (1995).

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico existen unas normas de autolimitación judicial, entre las cuales se encuentran las doctrinas de jurisdicción primaria y la de agotamiento de remedios administrativos. Como muy bien nos recuerda el Juez Kolthoff Caraballo en el caso de *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1057 (2013), “[e]stas doctrinas ‘tienen el fin común de coordinar y armonizar la labor adjudicativa de los foros administrativos y judiciales’”.<sup>15</sup>

En el derecho administrativo, cuando el Estado delega alguna de sus funciones gubernamentales a una agencia administrativa puede surgir incertidumbre respecto a qué foro tiene jurisdicción para atender una controversia relacionada a la función delegada. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, supra, pág. 709. La doctrina de jurisdicción primaria permite determinar qué foro tiene jurisdicción exclusiva para atender la controversia. Íd. Véase, además, *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 DPR 261, 266 (1941). En esta doctrina, existen dos vertientes: la jurisdicción primaria exclusiva y la jurisdicción primaria concurrente. Íd.

---

<sup>15</sup>Véase *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033 (2009), citando *Guzmán y otros v. ELA*, 153 DPR 693, 711 (2002) y *Delgado Rodríguez v. Nazario Ferrer*, 121 DPR 347, 353 (1988).

La jurisdicción primaria exclusiva o la jurisdicción estatutaria se refiere a aquellas materias en las que la Asamblea Legislativa, por medio de un estatuto, confirió jurisdicción primaria **exclusiva** a un organismo administrativo. Íd. Véase, además, *Rovira Palés v. P.R. Telephone Co.*, 96 DPR 47 (1968). En estos casos, el Tribunal Supremo señaló que la intervención inicial fue otorgada por el legislador exclusivamente a la agencia administrativa y no hay necesidad de dilucidar si es el foro judicial o el foro administrativo el que debe atender la controversia inicialmente. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, 267 (1996). Véase, entre otros, *Ferrer Rodríguez v. Figueroa*, 109 DPR 398 (1980); *Gracia Ortiz v. Policía de PR*, 140 DPR 247 (1996). Por lo que "...los tribunales quedan excluidos de intervenir en primera instancia en los asuntos o materias sobre los cuales se le ha conferido la jurisdicción exclusiva a la agencia". *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, ante, pág. 710.

"La jurisdicción exclusiva puede ser tanto original como apelativa. Esto es, el legislador puede designar la exclusividad del foro tanto en la etapa inicial de una reclamación, así como para conferirle a una agencia jurisdicción exclusiva para atender en primer lugar la apelación de una decisión administrativa". *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, supra, págs. 268-269. "La determinación de la cuestión de exclusividad de la jurisdicción administrativa requiere en ciertas instancias que se interpreten los textos y disposiciones legales". D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, Forum, 2013, sec. 8.4, pág. 578. En el caso de *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, ante, pág. 269-270, el Tribunal Supremo expresó que: "aun cuando la designación de jurisdicción exclusiva debe ser clara y precisa, el legislador no siempre utiliza el término "exclusiva". Además, expresó que, aunque se han

establecido criterios para determinar cuando existe jurisdicción exclusiva, la designación de ésta es una facultad de la Asamblea Legislativa. Íd. Por tal razón, el Tribunal Supremo señaló que no puede adoptar "...una postura tan restrictiva que tenga el efecto de, a través de nuestra función interpretativa, coartar la voluntad del legislador". Íd.

Por otro lado, la jurisdicción primaria concurrente se refiere a aquellas materias en las que la ley permite que se inicie una reclamación en el foro administrativo o en el judicial. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, ante, pág. 710. La doctrina de jurisdicción primaria concurrente "...entra en juego en aquellas **circunstancias** donde la reclamación exige la resolución de controversias y asuntos que se han ubicado dentro de la **especial competencia** de la agencia administrativa". (Énfasis nuestro). D. Fernández Quiñones, op. cit., sec. 8.5, pág. 595. Esta doctrina ofrece al tribunal una guía y orientación para determinar cuándo debe abstenerse de ejercer su jurisdicción hasta tanto la agencia resuelva. D. Fernández Quiñones, op. cit., sec. 8.3, pág. 562. En estos casos se le concede "la primacía al órgano administrativo". Íd., pág. 563. Es en estas situaciones donde a pesar de que ambos foros poseen jurisdicción para atender la controversia, se le confiere deferencia a la agencia administrativa por su pericia, destreza, prontitud usual del proceso de decisión y el uso de técnicas de adjudicación más flexibles. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, supra, pág. 710. Véase, además, *Ferrer Rodríguez v. Figueroa*, 109 DPR 398, 402 (1980).

Finalmente, nos parece importante, en las circunstancias particulares del caso que nos ocupa, recordar la doctrina de agotamiento de remedios administrativos. Esta doctrina, esencialmente, "...determina la etapa en que un tribunal de justicia debe intervenir en una controversia que se ha presentado

inicialmente ante un foro administrativo.” *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008). Véase, además, *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. Del Rey*, 155 DPR 906, 916-917 (2001); *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 407 (2001). La misma fue resumida por nuestro Máximo Tribunal, en el caso *Municipio de Caguas v. A.T& T.*, 154 DPR 401, 408 (2001), de la siguiente forma:

Debe notarse que de ordinario la norma de agotamiento de remedios administrativos se aplica en casos en los cuales una parte, que instó o tiene instada alguna acción ante una agencia u organismo administrativo, recurre a algún tribunal sin antes haber completado todo el trámite administrativo disponible. Es decir, la norma se invoca usualmente para cuestionar la acción judicial de un litigante que acudió originalmente a un procedimiento administrativo o era parte de éste y que recurrió luego al foro judicial, aunque aún tenía remedios administrativos disponibles.

#### B.

El Artículo 5 de la Ley Núm. 94, *supra*, establece que:

Ninguna persona, entidad, asociación, corporación, o el Gobierno Estatal o cualquier municipio u otra subdivisión 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. 8 LPRA sec. 355.

La referida Ley dispone, en el Artículo 4, que “[e]l Departamento será la **única agencia autorizada** para expedir licencias a todo establecimiento que para cuidado de personas de edad avanzada se establezca en Puerto Rico y lo hará tomando en consideración el bienestar de éstos”. (Énfasis nuestro). 8 LPRA sec. 354. Conforme a dicho artículo, la Asamblea Legislativa concedió expresamente al Departamento de la Familia 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.

De igual forma, la referida Ley autoriza al Departamento a adoptar la reglamentación necesaria para la implantación de dicho estatuto. Véase el Artículo 10 de la Ley Núm. 94, ante, sec. 360. En virtud de ello, el Departamento adoptó el Reglamento Núm. 7349, ante.

El Artículo IV, Sección 4.2, de dicho reglamento establece que el Departamento expedirá una licencia a todo solicitante que haya cumplido con todos los requisitos y leyes aplicables. Reglamento para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada, Reglamento Núm. 7349, Departamento de la Familia, 7 de mayo de 2007, Art. IV, Sec. 4.2, pág. 6. La licencia se otorgaría por un período máximo de dos (2) años. Ahora bien, existen circunstancias en las que el Departamento podrá denegar, suspender o cancelar una licencia. La Sección 20.1 del Artículo XX del Reglamento Núm. 7349, ante, enumera las razones por las que el Departamento podrá denegar, suspender o cancelar ésta. Íd., pág. 29. En lo atinente al caso que nos ocupa, el inciso (d) de la referida sección dispone como una de las razones: “[c]ualquier acto o intención por parte de cualquier personal del establecimiento que indique o incurra en negligencia o maltrato hacia la persona de edad avanzada”. Íd.

En la Sección 21.1 del Artículo XXI del Reglamento, *supra*, se establece el proceso de notificación de deficiencias y acciones administrativas. Íd., pág. 30. Entre otras, el inciso (b) de dicha sección dispone que se tendrán que notificar las “[d]eficiencias en áreas de seguridad, alimentación, medicamento(s), higiene, requerirán corrección inmediata sin derecho a prórroga para la corrección”. Íd.

Al cancelar una licencia, el Departamento deberá notificar la cancelación por correo, con acuse de recibo, a la dirección del

establecimiento, según consta en la Oficina de Licenciamiento, o personalmente por escrito en el establecimiento. Íd., Art. XXI, sec. 21.3, pág. 30. Conforme a la Sección 21.4 del Reglamento, todo poseedor o solicitante de licencia tendrá derecho a apelar la decisión de cancelar, suspender o denegar una licencia ante la **Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia** a los quince (15) días del recibo de la notificación. Íd. Asimismo, el Artículo 9 de la Ley Núm. 94, *supra*, dispone que el solicitante o tenedor de la licencia para operar un establecimiento para el cuidado de personas de edad avanzada tendrá derecho a apelar la determinación del Departamento cancelando, suspendiendo o denegando la licencia ante la Junta de Apelaciones del Departamento de la Familia, en el término que dispone la Sección 2165 del Título 3. Este Artículo sufrió varias enmiendas. Entre éstas, hubo una enmienda al amparo de la Ley Núm. 87 del 14 de septiembre de 1990. Conforme a dicha enmienda, cuyo texto es sustancialmente igual al actual, este el Artículo 9 disponía que:

Todo tenedor o solicitante de licencia para operar un establecimiento para el cuidado de ancianos, tendrá derecho a apelar de la decisión del Departamento cancelando, suspendiendo o denegando una licencia ante la Junta de Apelaciones del Departamento de Servicios Sociales, en el término que dispone la Sección 3.15 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico.

Según la exposición de motivos de la Ley Núm. 87, *supra*, esta enmienda se realizó:

En vías de facilitar y fomentar los principios de la buena administración pública, como lo son el proveer mecanismos oficiales para soluciones justas, rápidas, económicas y evitar duplicidad de esfuerzos administrativos, esta Asamblea Legislativa ha determinado la conveniencia de consolidar todos los procedimientos apelativos de las decisiones del Departamento de Servicios Sociales en un sólo organismo apelativo, como lo es su Junta de Apelaciones. De esta forma se garantiza la uniformidad en los procedimientos administrativos y se agilizará el proceso decisional, de conformidad con la política pública establecida en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley

Núm. 170, de 12 de agosto de 1988, según enmendada.  
(Subrayado nuestro).

En relación a los procesos ante la Junta Adjudicativa, el Departamento adoptó el Reglamento Núm. 7757 del 5 de octubre de 2009, conocido como el “Reglamento para Establecer los Procedimientos de Adjudicación de Controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia” (en adelante “Reglamento Núm. 7757”). Ello con el propósito de establecer las normas pertinentes a la regulación de los procedimientos de adjudicación de controversias ante dicha Junta. Reglamento para Establecer los Procedimientos de Adjudicación de Controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, Reglamento Núm. 7757, Departamento de la Familia, 5 de octubre de 2009, Art. 3, pág. 1.

El último reglamento citado dispone 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 dieron margen a la apelación. Reglamento para Establecer los Procedimientos de Adjudicación de Controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, *supra*, Art. 9, págs. 6-8. Además, el escrito deberá ser presentado dentro del término de quince (15) días contados a partir del envío de la notificación. *Íd.*, Art. 10, págs. 8-9.

Una vez presentado el escrito de apelación, el Director de la Junta o el Oficial Examinador notificará 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 quince (15) días antes de la fecha señalada para la vista. *Íd.*, Art. 11, págs. 9-11. La vista adjudicativa deberá ser señalada dentro del término de treinta (30) días contados a partir del momento en que el caso

quede sometido, salvo circunstancias especiales. Íd., Art. 18, págs. 14-15.

Dentro de los treinta (30) días siguientes a la celebración de la vista, el Oficial Examinador que la presidió preparará un informe con determinaciones de hechos y conclusiones de derecho para la consideración de los miembros de la Junta. Íd, Inciso A, Art. 20, págs. 15-16. Estos podrán acoger dichas recomendaciones o rechazarlas y emitir sus propias determinaciones. Íd., Inciso B, Art. 20, págs. 15-16. La orden o resolución final de la Junta deberá ser emitida por escrito dentro de los noventa (90) días siguientes a la celebración de la vista adjudicativa. Íd., Inciso C, Art. 20, págs. 15-16. Este término puede ser renunciado o ampliado con el consentimiento escrito de todas las partes o por justa causa. Íd.

La parte adversamente afectada por una resolución u orden final de la Junta podrá solicitar la reconsideración de la misma dentro del término de veinte (20) días contados a partir del archivo en autos de la notificación de la resolución u orden. Íd., Art. 21, págs. 16-17. La Junta deberá atender la reconsideración dentro de los quince (15) días de haberse presentado. Íd. Si la rechaza de plano o no actúa dentro del referido plazo, el término para recurrir al Tribunal comenzará a transcurrir desde que se notifique la denegatoria o desde que expiren los quince (15) días, según sea el caso. Íd. Si la Junta decide tomar alguna determinación en reconsideración, dicha resolución deberá ser emitida dentro de los noventa (90) días de haber sido presentada la solicitud acogida. De lo contrario, la Junta perderá jurisdicción y el término para recurrir al Tribunal comenzará a contarse a partir de la expiración de los noventa (90) días. Íd.

Cabe señalar que la Ley Núm. 94, ante, **no concede** discreción para mantener un hogar abierto mientras se cumple el

requisito estatutario de licenciamiento o mientras se resuelva la apelación de la denegatoria de una licencia ante la Junta.

### C.

“El *injunction* es un mandamiento judicial expedido por escrito, bajo el sello de un tribunal, por el que se le requiere a una persona que se abstenga de hacer, o de permitir que se haga por otras bajo su intervención, determinada cosa que infrinja o perjudique el derecho de otra”. *Aut. Tierras vs. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 426 (1998).

No obstante, no debemos perder de perspectiva que la petición de *injunction* incoada por el Estado ante el TPI no es un *injunction* clásico, sino un *injunction* creado por legislación especial (“*injunction* estatutario”).

La Ley Núm. 94, *supra*, establece que el Departamento de la Familia puede solicitar un interdicto ante el Tribunal de Primera Instancia para impedir que un establecimiento de cuidado de personas de edad avanzada continúe operando sin la licencia correspondiente. En ese sentido, el Artículo 14 de la Ley Núm. 94, *supra*, sec. 364, establece que:

Cuando el Secretario del Departamento tenga conocimiento de que **cualquier establecimiento para el cuidado de personas de edad avanzada esté operando sin la licencia correspondiente, bien porque se le haya denegado, suspendido, cancelado o porque no la haya solicitado**, podrá interponer a través del Secretario de Justicia un recurso de *injunction* ante el Tribunal de Primera Instancia para impedir que dicho establecimiento continúe operando. (Énfasis suplido.)

Conforme al artículo mencionado en el acápite anterior, el Secretario del Departamento deberá probar al TPI los siguientes factores: (1) que existe un establecimiento para el cuidado de personas de edad avanzada; y (2) que el establecimiento opera sin la licencia correspondiente. La Ley Núm. 94, *supra*, faculta al Secretario del Departamento, a través del Secretario de Justicia, a obtener una orden para paralizar la operación de cualquier

establecimiento de edad avanzada que funcione sin la licencia requerida por dicha Ley. El mecanismo de *injunction* contemplado en el Art. 14 de la Ley Núm. 94, ante, es uno estatutario.

En relación al *injunction* estatutario, el tratadista Cuevas Segarra, expone que se trata de un recurso especial, distinto al interdicto clásico u ordinario. J. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, 2da. ed., Estados Unidos, Pubs. J.T.S., 2011, T. V, pág. 1672. Este tipo de interdicto especial procura la obtención de órdenes para la paralización, ya sea inmediata, provisional o permanente, de conducta contraria a la ley. Señala que no se requiere alegación, ni prueba de daño irreparable; o sea, dicho en otras palabras, bastaría con que el demandado haya violado la ley. Íd. La persona legitimada para instar el recurso, debería entonces acreditarle al tribunal lo siguiente: (1) que existe una ley o reglamento que regula el uso o actividad en cuestión, y (2) que los demandados están haciendo uso o realizando una actividad en violación a la ley o reglamento. Íd., págs. 1672-1673.

Lo determinante preliminarmente al solicitarse un *injunction* estatutario es si la situación está o no cobijada bajo el estatuto. *Cobos Licia v. De Jean Packing Co., Inc.*, 124 DPR 896, 903 (1989). Sin embargo, el tribunal no puede actuar con automatismo, sino que debe ponderar los intereses y equidades de las partes. Íd. En ese sentido, el tribunal debe realizar un ponderado balance de equidad, que comprende examinar los intereses de las partes, los propósitos de la legislación y si la prueba presentada demuestra *prima facie* que el demandante está protegido por el estatuto. Íd.

La aplicación del mecanismo del *injunction* requiere que los tribunales ejerzan su discreción judicial con celo y buen juicio. Asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha indicado que el *injunction* debe concederse en aquellos casos de clara necesidad y solamente ante una demostración de indudable e intensa violación

de un derecho. *A.P.P.R. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 903, 906 (1975). Nuestro más Alto Foro ha expresado que la decisión del tribunal de instancia para conceder o denegar la orden de *injunction* no será revocada en apelación a menos que se demuestre que dicho foro abusó de su facultad discrecional. *E.L.A. v. Asoc. de Auditores*, 147 DPR 669, 680 (1999).

Nuestro Máximo Tribunal ha expresado en reiteradas ocasiones que discreción "...no significa poder para actuar en una forma u otra, haciendo abstracción del resto del Derecho, sino la obligación de aplicar las reglas del conocimiento distintivo a ciertos hechos jurídicos con el objeto de mitigar los efectos adversos de la Ley, a veces diferenciando unos efectos de otros." *Pueblo v. Sánchez González*, 90 DPR 197, 200 (1964). Véase, entre otros, *Pueblo v. Ortega Santiago*, 125 DPR 203, 211-212 (1990). La discreción es "...una forma de razonabilidad aplicada al discernimiento judicial para llegar a una conclusión justiciera, cuando los elementos coactivos de una Ley resultan superiores a los elementos reparadores." Íd. Véase, además, *Pueblo v. Rivera Santiago*, 176 DPR 559, 580 (2009); *Negrón v. Srio. de Justicia*, 154 DPR 79, 91 (2001). Un abuso de discreción puede manifestarse, entre otros, cuando (i) el juez, en su decisión, no toma en cuenta e ignora sin fundamento un hecho material importante que no podía ser pasado por alto, (ii) cuando el juez, sin justificación ni fundamento alguno, concede gran peso y valor a un hecho irrelevante e inmaterial y basa su determinación exclusivamente en éste, o (iii) cuando aun considerando todos los hechos materiales e importantes y descartar los irrelevantes, livianamente sopesa y calibra los mismos. *Pueblo v. Ortega Santiago*, supra, págs. 211-212. Recapitulando, la discreción judicial "no es absoluta y está inexorablemente ligada a nociones de razonabilidad". *Pabón Reyes v. South American Restaurants*, 2017 TSPR 127, 198 DPR \_\_\_\_

(2017), Op. de 27 de julio de 2017. Cfr. Pueblo v. *Rivera Santiago*, ante.

#### IV.

Por estar relacionados los errores imputados por la Parte Apelante, procederemos a discutirlos en conjunto. La Parte Apelante señaló que el TPI incidió al no expedir el *injunction* estatutario contemplado en el Artículo 14 de la Ley Núm. 94, *supra*, y al usurpar las funciones de la Junta Adjudicativa, resolviendo una querrela sobre la cancelación de la licencia del Hogar.

El Estado es el llamado a proteger los intereses de las personas de edad avanzada. El propio tribunal *a quo* reconoció en la Sentencia recurrida, que el Departamento es la agencia administrativa facultada por la Asamblea Legislativa para conceder, renovar, denegar, cancelar o suspender una licencia para operar un establecimiento dirigido al cuidado de personas de edad avanzada. En el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas mediante la Ley Núm. 94, *supra*, el Departamento canceló la licencia del Hogar. Independientemente, de que las personas de edad avanzada quieran permanecer en el Hogar, es un hecho que la operación del mismo es contraria a la Ley, ya que la licencia de éste fue cancelada.

Como hemos mencionado, al solicitar un *injunction* estatutario, el demandante tiene que probar *prima facie* que está protegido por un estatuto. El Artículo 14 de la Ley Núm. 94, ante, establece dos requisitos para conceder el *injunction* especial; estos son: que exista un establecimiento de cuidado

de personas de edad avanzada y que el mismo esté operando sin licencia. Examinado el caso que nos ocupa, concluimos que el TPI abusó de su discreción y erró al no conceder el *injunction* estatutario. La Parte Apelante demostró que el Hogar era un establecimiento de cuidado de personas de edad avanzada, que la licencia de dicho Hogar fue cancelada por el Departamento y que aun así éste continúa operando.

Un solicitante o tenedor de una licencia que no esté de acuerdo con una determinación del Departamento tendrá derecho a apelar la misma ante la Junta Adjudicativa. La Parte Apelada ejerció este derecho y presentó ante la Junta una apelación en relación a la cancelación de la licencia.

En la Sentencia recurrida, el TPI ordenó al Departamento reinstalar la licencia del Hogar, hasta tanto concluyan los procedimientos en la Junta Adjudicativa. Esta orden es una actuación *ultra vires* del TPI. Tal y como el propio foro *a quo* reconoce en la Sentencia, quien único tiene la facultad para conceder esta licencia es el Departamento. Además, es la Junta quien debe resolver la controversia relacionada a la cancelación de la licencia.

En nuestro ordenamiento jurídico no existe estatuto o reglamento que permita, por excepción, a un hogar continuar con sus operaciones mientras se encuentre ante un proceso de apelación ante la Junta Adjudicativa sobre la cancelación de su licencia.

No podemos perder de perspectiva que esta legislación regula y protege los derechos de una población vulnerable de nuestro País. En la evaluación de los intereses de las partes,

los hechos en el presente caso y tomando en cuenta la intención legislativa, al delegar en el Departamento la función de licenciar y supervisar los establecimientos que brindan cuidado a las personas de edad avanzada, concluimos el TPI abusó de su discreción al no conceder el *injunction* estatutario y ordenarle al Departamento “reinstalar”, “hasta tanto concluyan los procedimientos en la Junta Adjudicativa”, la licencia del Hogar. No existe ninguna norma en nuestro ordenamiento jurídico que le faculte para tal remedio temporero. Además, una vez el TPI fue advertido de que la corporación apelada había incoado una apelación ante la Junta Adjudicativa debió abstenerse de atender cualquier otro reclamo que no fuese la solicitud o recurso extraordinario contemplado en el Artículo 14 de la Ley Núm. 94, *supra*. Más aún, a tenor con la doctrina de remedios administrativos, el TPI no tenía jurisdicción para atender la reconvencción ni atender en el proceso ninguna controversia que no fuere la solicitud extraordinaria de *injunction*. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, *supra*, pág. 851; *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. Del Rey*, ante, pág. 916-917.

**V.**

Por los fundamentos antes expuestos, se *revoca* la Sentencia recurrida. Se devuelve el caso al TPI para que emita el *injunction* estatutario correspondiente.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones