

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE ARECIBO Y AGUADILLA  
PANEL X

EXPERT IMAGING  
CENTER, LLC

PETICIONARIO

v.

DEPARTAMENTO DE  
SALUD  
SECRETARIA AUXILIAR  
PARA REGLAMENTACION  
Y ACREDITACION DE  
FACILIDADES DE SALUD

RECURRIDA

KLRA201700682

*Revisión  
Administrativa*  
Procedente del  
Departamento de  
Salud

Núm.: Q-17-03-  
001(RV)

Sobre:  
Denegatoria de  
Licencia, Permiso,  
Franquicia o Acciones  
Similares Bajo la  
Secc. 5, 14 de la  
L.P.A.U., 3 L.P.R.A.  
2184

Panel integrado por su presidenta, la Juez Gómez Córdova, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Adames Soto

Gómez Córdova, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de enero de 2018.

Compareció ante nosotros Expert Imaging Center, LLC. (Expert) mediante *Recurso de Revisión de Decisión Administrativa* el 17 de agosto de 2017 para solicitar la revocación de la *Resolución* emitida por el Departamento de Salud (Departamento o la agencia) el 28 de junio de 2017, notificada el próximo día. En dicha resolución, el Departamento desestimó la querella presentada por Expert.

**I. Hechos**

El 30 de junio de 2015, Expert presentó ante el Departamento de Salud una solicitud de un certificado de necesidad y conveniencia para establecer una facilidad de servicios de radiología convencional en el Barrio Hato Abajo en Arecibo, Puerto Rico. Luego de haberse señalado vista, así como haberse incluido a Arecibo Radiology como opositor, Expert presentó *Moción Solicitando Aclaración de Naturaleza de Vista y Otros Remedios* el 4 de abril de 2016. En dicha comparecencia escrita Expert solicitó que se

declarara que el proceso de solicitar un certificado de necesidad y conveniencia se rige por el Capítulo V de la Ley 38 de 30 de junio de 2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno (LPAU) y no por el Capítulo III de dicha legislación. Por lo anterior, también solicitó que declarara que Arecibo Radiology no era opositor, por no haber ante la agencia un proceso adversativo. El 3 de mayo de 2016, la Oficial Examinadora declaró No Ha Lugar la moción.

Luego de celebrada la vista y haber quedado sometido el caso, Arecibo Radiology presentó una moción solicitando la desestimación de la solicitud de Expert. Lo anterior, por entender que Expert no cumplió con los requisitos para una solicitud de certificado de necesidad y conveniencia, específicamente para un centro de radiología. Luego de analizados los planteamientos de Expert y Arecibo Radiology, la Oficial Examinadora recomendó desestimar sin perjuicio la propuesta presentada por Expert por carecer de información con relación al área que compondría la milla radial donde se propone establecer el centro de radiología. Añadió, que el mapa de la milla radial no puso en posición al Departamento de la Salud para considerar el criterio poblacional según requerido por el Reglamento Núm. 112 de 9 de marzo de 2004, Reglamento del Secretario de Salud Para Regir el Proceso de Evaluación de Solicitudes para el Otorgamiento de Certificados de Necesidad y Conveniencia (Reglamento 112).

Luego de recibida la recomendación, la Secretaria de Salud emitió *Resolución* el 6 de septiembre de 2016, notificada el próximo día. En la misma, concluyó que a la luz de la prueba en el expediente, la exposición y análisis del Oficial Examinador era correcta, por lo que acogió su recomendación y desestimó sin perjuicio la propuesta presentada por Expert.

El 30 de febrero de 2017, Expert presentó *Querrela* ante el Departamento en la que sostuvo que la agencia había errado al desestimar su propuesta en 2016. En cuanto a lo que resulta hoy pertinente, expresó que el proceso de solicitar un certificado de necesidad y conveniencia es

uno no-adjudicativo, por lo que no debió ser atendido bajo el Capítulo III de la LPAU. Añadió que la agencia había errado al catalogar a Arecibo Radiology como opositor, sin tener derecho a ello en aquella etapa del proceso.

El 17 de mayo de 2017, el Oficial Examinador emitió su informe y concluyó que la petición de certificado de necesidad y conveniencia es un proceso adjudicativo, por lo que Expert debió presentar una solicitud de reconsideración o revisión judicial dentro del término dispuesto para ello luego de recibida la notificación de la desestimación de su propuesta. Al no hacerlo así, entendió el Oficial Examinador, transcurrió el término y la decisión del Departamento de Salud advino final y firme. Por ello, nuevamente recomendó la desestimación de la querella.

El 28 de junio de 2017, el Secretario de Salud acogió la recomendación del Oficial Examinador y desestimó la querella presentada por Expert mediante *Resolución*, notificada el 29 de junio de 2017.

Inconforme, Expert presentó *Moción de Reconsideración* el 13 de julio de 2017. Por haber transcurrido el término para que la agencia se expresara al respecto sin así hacerlo, Expert acudió ante nosotros el 17 de agosto de 2017 mediante *Revisión de Decisión Administrativa* y señaló que la agencia erró al desestimar la querella aduciendo que el proceso de solicitud de un certificado de necesidad y conveniencia es de naturaleza adversativo y al así hacerlo, impedirle ejercitar su derecho a impugnar la denegatoria del referido certificado.

El Departamento de Salud compareció ante nosotros en solicitud de desestimación del recurso. Planteó que se pretende, mediante el recurso de revisión instado, volver a pasar juicio sobre un asunto que fue resuelto y adjudicado anteriormente por la Secretaría Auxiliar para la Reglamentación y Acreditación de Facilidades de Salud (SARAFS) bajo una querella anterior sobre la cual no se interpuso recurso de revisión. En consecuencia, sostiene que procede la desestimación del recurso bajo el fundamento de cosa juzgada. En reacción, Expert Imaging Center LLC se

opuso a la desestimación. Insiste en que de lo que recurre ahora nada tiene que ver con el proceso que se llevó a cabo sobre la querrela original CNC 15-03-039, sino de la denegatoria de la (SARAFS) de atender en los méritos la querrela Q-17-03-001 CNC.

Contando con la comparecencia de las partes, estamos en posición de resolver. Veamos.

## II. Derecho Aplicable

### A. Ley 2 de 7 de noviembre de 1975

La Ley 2 del 7 de noviembre de 1975, según enmendada, conocida como la Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia, (Ley 2) fue creada para salvaguardar la importancia de la planificación ordenada de las facilidades y servicios de salud. Mediante dicha legislación, se pretende atender adecuadamente las necesidades de salud de la población, controlar los costos de los servicios de salud y velar porque estos se presten en aquellos núcleos poblacionales donde sean necesarios. Para ello, se facultó al Secretario del Departamento de Salud, a que previo al establecimiento de ciertas facilidades de la salud, o inversiones de capital, así como a la adquisición de equipos médicos altamente especializados, determine su necesidad y conveniencia pública.<sup>1</sup>

La Ley 2, *supra*, define en su artículo 1 (e) los certificados de necesidad y conveniencia de la siguiente manera:

Documento emitido por el Secretario de Salud **autorizando** a una persona a llevar a cabo cualquiera de las actividades cubiertas por esta Ley, certificando que la misma es necesaria para la población que va a servir y que no afectará indebidamente los servicios existentes, contribuyendo así al desarrollo ordenado y adecuado de los servicios de salud en Puerto Rico.<sup>2</sup> (Énfasis nuestro)

Según se desprende de la exposición de motivos de la Ley 2, *supra*, su artículo 2, regula que ninguna persona podrá adquirir o construir una

---

<sup>1</sup> Véase Exposición de Motivos de la Ley 2, *supra*.

<sup>2</sup> 24 LPRA § 334.

facilidad de salud u ofrecer o desarrollar un nuevo servicio de salud, o hacer inversiones de capital por o a favor de una facilidad de salud o adquirir equipo médico altamente especializado sin antes haber obtenido un certificado de necesidad y conveniencia otorgado por el Secretario. El citado artículo enumera las actividades que así lo requieren.<sup>3</sup>

El artículo 12 de la citada Ley 2, *supra*, dispone que el Secretario está obligado a celebrar durante el período de evaluación de la solicitud una vista administrativa en la que se dará oportunidad de participar a las personas afectadas y a las que hayan solicitado la oportunidad de ser oídas. Toda persona que solicite ser oída en una vista tendrá el derecho a ser representada por un asesor legal o cualquier otro asesor y en la misma presentar argumentos orales o por escrito o evidencia relevante. El Secretario establecerá mediante reglamento los procedimientos para la celebración de las vistas.<sup>4</sup>

El artículo 15 de la Ley 2, *supra*, por otra parte, atiende lo relacionado a la reconsideración y revisión judicial luego de que el Departamento de Salud tome una determinación que afecte adversamente a quien presente una solicitud de certificado de necesidad y conveniencia, ya sea concediendo, denegando, revocando, suspendiendo o modificando el mismo. Específicamente dispone que, podrá solicitar la reconsideración de la decisión final del Secretario o solicitar su revisión judicial de acuerdo a y bajo los términos y condiciones que a esos fines disponga la Ley 201-2003, según enmendada, "Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003" y la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico"<sup>5</sup>.

#### **B. Reglamento de Certificados de Necesidad y Conveniencia**

---

<sup>3</sup> 24 LPRA § 334<sup>a</sup>.

<sup>4</sup> 24 LPRA § 334f-7.

<sup>5</sup> Dicha ley fue derogada por la Ley 38 del 30 de junio de 2017, "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno", actualmente vigente.

En virtud de la Ley 2, *supra*, se han creado varios reglamentos que disponen el procedimiento que debe ser seguido por el Departamento de Salud ante solicitudes de certificados de necesidad y conveniencia. Actualmente, el reglamento vigente, el Reglamento 112 dispone en su artículo 5 (4) y (5) lo siguiente:

4. Dentro de un término máximo de 30 días, contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud, o de que se complete la misma por el proponente, SARAFS procederá a publicar un aviso, una sola vez, en un periódico de circulación general en el país, con un resumen de la acción propuesta, que estén dentro del área de servicio en que se establecería la facilidad, mediante carta circular, remitida por correo regular.

5. La notificación a las personas afectadas advertirá del derecho a presentar, ante la División de Vistas Administrativas de la Oficina de Asesores Legales del Departamento de Salud, su oposición a la concesión del Certificado de Necesidad y Conveniencia solicitado, dentro del término perentorio de 15 días, contado a partir de la fecha de envío de la notificación antes mencionada según el matasellos de correo, o la fecha de la publicación del edicto, lo que ocurra más tarde. Si una parte afectada, según la definición de este Reglamento, desea ejercer su derecho a oponerse a una solicitud de Certificado de Necesidad y Conveniencia, tendrá que notificarlo dentro del término antes indicado, enviando la notificación a SARAFS y una copia de dicha notificación, por correo certificado, al proponente de la solicitud. La parte que ejerza su derecho a oponerse será responsable de revisar y examinar el expediente de la solicitud, del cual podrá obtener copia, previo el pago de los aranceles correspondientes.

**C. Ley 38 del 30 de junio de 2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno (LPAU)**

La LPAU se creó para alentar la solución informal de las controversias administrativas de manera que resulte innecesaria la solución formal de los asuntos sometidos ante la agencia, ello sin menoscabar los derechos garantizados por dicha legislación. Para lo

anterior, la pieza legislativa invita a que los procedimientos ante las agencias se lleven a cabo de forma tal que garanticen que los procedimientos se efectúen en forma rápida, justa y económica y que aseguren una solución equitativa en los casos.<sup>6</sup>

El capítulo III de la LPAU dispone lo concerniente a los procedimientos adjudicativos. En la sección 3.15 dispone específicamente sobre la solicitud de reconsideración de determinaciones de la agencia ante estos procedimientos. En cuanto a ello regula de la siguiente manera:

La parte adversamente afectada por una resolución u orden parcial o final podrá, dentro del término de veinte (20) días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la resolución u orden, presentar una moción de reconsideración de la resolución u orden. La agencia dentro de los quince (15) días de haberse presentado dicha moción deberá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para solicitar revisión empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución de la agencia resolviendo definitivamente la moción de reconsideración. Tal resolución deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los noventa (90) días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la agencia acoge la moción de reconsideración pero deja de tomar alguna acción con relación a la moción dentro de los noventa (90) días de ésta haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa (90) días salvo que la agencia, por justa causa y dentro de esos noventa (90) días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de treinta (30) días adicionales.

Si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución es distinta a la del depósito en el correo

---

<sup>6</sup> Sección 1.2 de la LPAU.

de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo.

Por otro lado, el capítulo V de la LPAU regula los procesos en que las agencias atienden solicitudes de licencias, franquicias, permisos y acciones similares. La Sección 5.1 particularmente dispone:

Las agencias deberán establecer un procedimiento rápido y eficiente para la expedición de licencias, franquicias, permisos, endosos y **cualesquiera gestiones similares**. Establecerán por reglamento las normas de tramitación de los referidos documentos y los términos dentro de los cuales se completará el proceso de consideración de la licencia, franquicia, permiso, endoso y similares. Se establece un término directivo de treinta (30) días para la expedición de las aprobaciones a que se refiere la presente Sección, pudiendo las agencias establecer otros más breves o más largos, en este último caso. (Énfasis nuestro)

La sección 5.4 de la LPAU sostiene que ante la denegatoria de *la concesión de una licencia, franquicia, permiso, endoso, autorización o **gestión similar** tendrá derecho a impugnar la determinación de la agencia por medio de un **procedimiento adjudicativo**, según se establezca en la ley especial de que se trate y en el Capítulo III de esta Ley.* (Énfasis nuestro)

La LPAU es una ley posterior a la Ley 2 y al Reglamento 112, y fue creada también con el propósito de uniformar todo el procedimiento administrativo ante las agencias gubernamentales. Conforme la intención del legislador al aprobar la LPAU, el Tribunal Supremo ha reconocido que los términos y procedimientos de la misma, desplazan aquellos términos incompatibles que dispongan las leyes orgánicas de las distintas agencias. Véase *Asociación de Dueños de Casas de la Parguera, Inc. v. Junta de Planificación*, 125 DPR 744 (1990). Cuando la LPAU está en conflicto con alguna ley orgánica que es anterior a ella, los procedimientos uniformes establecidos en la LPAU toman precedencia. Véase *Asoc. Fcias. Com. v. Dpto. de Salud*, 156 DPR 105 (2002). Ahora bien, cuando la LPAU no



contemple algún procedimiento específico, las agencias deberán reglamentar en cuanto a ello. Véase *Pagán Ramos v. F.S.E.*, 129 DPR 888 (1992).

Nuestro más alto foro ha expresado que el señalamiento de una vista por parte de una agencia, por sí mismo, no convierte un procedimiento de otorgación de una franquicia en adjudicativo. *P.R. Tel. Co. v. De Reglamentadora de Telecomunicaciones*, 179 DPR 177 (2010). También ha señalado que una vista pública no es lo mismo que una vista adjudicativa. *Íd.*

### III.

La controversia ante este tribunal intermedio se reduce a dilucidar si el proceso de presentación de una petición de certificado de necesidad y conveniencia es uno no-adversativo regulado por el Capítulo V de la LPAU o en cambio, es un proceso adversativo y adjudicativo según el Capítulo III de dicha legislación.

Lo anterior, tiene un efecto directo en nuestra jurisdicción sobre el caso de epígrafe. Si determinamos que el proceso ante el Departamento de Salud para solicitar un certificado de necesidad y conveniencia es uno adjudicativo desde su origen, careceríamos de jurisdicción para atender el asunto, por haber este advenido final y firme. Esto es, porque tendríamos que concluir que Expert tenía que acudir ante nosotros luego de la denegatoria del certificado solicitado, dentro del término dispuesto en procesos adjudicativos. En cambio, si determinamos que el proceso de solicitud de un certificado de necesidad y conveniencia ante la agencia es un proceso dentro de los definidos en el Capítulo V de la LPAU, al igual que las licencias, franquicias y permisos, tendríamos jurisdicción para atender el asunto. Ello, porque estaríamos reconociendo que el procedimiento adjudicativo comenzó con la presentación de la querrela de Expert.

Dicho de otra forma, si determinamos que el proceso es uno bajo el capítulo III de la LPAU (proceso adjudicativo), estaríamos determinando que Expert no tenía derecho a presentar la querrela en el caso de epígrafe.

Resulta conveniente prestar especial atención a la definición de un certificado de necesidad y conveniencia dado por la propia Ley 2. Tal y como discutimos anteriormente, la Ley 2 lo define como un *documento emitido por el Secretario de Salud **autorizando** a una persona a llevar a cabo cualquiera de las actividades cubiertas por esta Ley, certificando que la misma es necesaria para la población que va a servir y que no afectará indebidamente los servicios existentes, contribuyendo así al desarrollo ordenado y adecuado de los servicios de salud en Puerto Rico.* (Énfasis nuestro). De igual forma, resulta indispensable puntualizar que el Capítulo III de la LPAU no es taxativo. Es decir, nos deja espacio para incluir otros procedimientos además de los mencionados específicamente (licencias, franquicias, permisos y endosos) al incluir la frase de “cualquiera gestiones similares”. Somos de la opinión de que los certificados de necesidad y conveniencia son gestiones muy similares a los otros considerados bajo el Capítulo V de la LPAU y como tal, su proceso debe regirse bajo el mismo.

Ante estas circunstancias, tenemos que concluir que el proceso inicial de concesión de un certificado de necesidad y conveniencia no es adjudicativo. Esta determinación no se altera por el hecho de que existan leyes especiales reguladas por las agencias que permitan una mayor participación mediante personas que se opongan a la solicitud de una certificación de necesidad y conveniencia. Aunque tal consideración podría hacer parecer que este proceso es adjudicativo, no lo es porque no se está cuestionando la decisión de una agencia ni se está contraponiendo un derecho sobre otro al momento de iniciar la petición. La participación de estas personas autorizadas en el proceso de solicitud de un certificado de necesidad y conveniencia sólo es un mecanismo para obtener información que le pueda ser útil a la agencia para tomar la determinación de conceder

o denegar dicha solicitud. Llegar a una conclusión diferente derrotaría la política pública sobre los certificados de necesidad y conveniencia, así como los propósitos del Capítulo V de la LPAU.

Debemos insistir en que la naturaleza de los procesos adjudicativos es diferente a la de los procedimientos de concesión de certificados de necesidad y conveniencia. Los procesos adjudicativos tienden a ser complejos y se extienden por un periodo de tiempo mayor al de la concesión de autorizaciones similares a los certificados de necesidad y conveniencia. Lo anterior también se deduce del hecho de que la LPAU divide los procesos en capítulos distintos.

La celebración de una vista pública escuchando la posición de aquellas partes interesadas en el proceso, no convierte dicha vista en una adjudicativa. En cambio, es un mecanismo que le permite al Departamento de Salud tomar la determinación de conceder o denegarle el certificado de necesidad y conveniencia de una manera más informada.

Esto es, una agencia no ejerce una función adjudicativa cuando evalúa si concede o no la autorización para llevar a cabo cierta actividad. En dicho proceso no se están determinando derechos u obligaciones del solicitante, tomando en consideración hechos específicos y confrontándolos con las normas existentes, como sucede en un procedimiento adjudicativo. En cambio, en circunstancias como las del caso de epígrafe, el Departamento de Salud está evaluando si el solicitante cumple con los requisitos impuestos por ley y reglamentación, además de determinar si concediendo tal certificado, se contribuye a salvaguardar la importancia de la planificación ordenada de las facilidades y servicios de salud.

Luego de analizado el derecho aplicable, así como la jurisprudencia relacionada al tema en controversia y las posturas de las partes, es forzoso concluir que la petición del certificado de necesidad y conveniencia presentado por Expert, se rige inicialmente por el Capítulo V de la LPAU. Aun cuando el proceso seguido por el Departamento de Salud tuvo unas salvaguardas que incluyeron la celebración de una vista y la participación

de terceros, tal y como es permitido por la Ley 2, no por ello se convirtió en un proceso adjudicativo que impidiera que Expert presentara posteriormente una querrela impugnando la determinación en su contra. Además, no hayamos en la LPAU disposición alguna que limite el término dentro del cual el oponente a una denegatoria bajo el Capítulo V de la LPAU tiene que presentar la querrela en contra de la misma.

Por todo lo que antecede, erró la agencia al interpretar que la petición del certificado de necesidad y conveniencia se rige por el Capítulo III de la LPAU y desestimar la querrela presentada por Expert.

#### **IV. Disposición del caso**

Por los fundamentos antes expuestos se *revoca* la *Resolución* recurrida y se devuelve el caso para ser atendido en sus méritos de acuerdo a lo dispuesto en esta *Sentencia*.

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