

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN Y CAROLINA
PANEL VIII

THE RENAL CENTRE
OF COROZAL
ATLANTIS
HEALTHCARE GROUP
OF P.R. INC.

Proponente-Recurrida

v.

BIO MEDICAL
APPLICATIONS OF
PUERTO RICO, INC.

Recurrente

DEPARTAMENTO DE
SALUD

Agencia recurrida

KLRA201700736

Revisión Judicial
procedente de la Secretaría
Auxiliar para la
Reglamentación y
Acreditación de Facilidades
de Salud del Departamento
de Salud, División de Vistas
Administrativas

Propuesta Núm.:
16-11-039 (LRA)

Sobre:
Solicitud de certificado de
necesidad y conveniencia
para establecer una facilidad
ambulatoria para el
diagnóstico y tratamiento de
enfermedad renal en
Corozal

Panel integrado por su presidente el Juez González Vargas, la Juez Nieves Figueroa y el Juez Rivera Torres.¹

González Vargas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2018.

Comparece ante este Tribunal el Recurrente, Bio Medical Applications of Puerto Rico, Inc., mediante recurso de revisión judicial. En su escrito, el Recurrente solicita la revocación de la Resolución emitida por el Secretario de Salud el 28 de junio de 2017, notificada el 6 de julio de 2017. Dicha Resolución le otorgó un Certificado de Necesidad y Conveniencia a la parte Recurrida, Atlantis Healthcare Group of P.R., Inc., en el que autorizó el establecimiento de un centro de diálisis renal en el Municipio de Corozal.

Por los fundamentos expuestos a continuación, se confirma la decisión recurrida emitida por el Secretario de Salud.

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2018-038 del 22 de febrero de 2018 el Panel queda constituido originalmente por tres jueces, ya que la Jueza Vicenty Nazario se acogió a los beneficios de jubilación.

I

El 26 de agosto de 2016, la parte Recurrída, Atlantis Healthcare Group of P.R., Inc., presentó ante el Departamento de Salud una solicitud para obtener un Certificado de Necesidad y Conveniencia (en adelante, CNC), en aras de establecer un centro de diálisis renal en el Municipio de Corozal constituido por 17 estaciones, dos de las cuales servirían para diálisis peritoneal y las restantes quince para hemodiálisis.²

Como parte de los trámites administrativos requeridos para obtener el CNC,³ se publicó un edicto en el periódico *El Nuevo Día* y se notificó por correo la propuesta a SNG Naranjito, LLC, por ser la entonces dueña de un centro de diálisis ubicado en esa Municipalidad, conocido como San Miguel Arcángel. El 15 de septiembre de 2016, SNG Naranjito consignó su oposición a la propuesta de la Recurrída.⁴

Posteriormente, la recurrente, Bio Medical Applications of Puerto Rico, Inc., adquirió el centro de diálisis San Miguel Arcángel, y le solicitó autorización al Departamento de Solicitud para sustituir a SNG Naranjito en el proceso administrativo.⁵ El 17 de enero de 2017, Departamento de Salud autorizó la sustitución de parte, según solicitado.⁶

Tras algunos trámites procesales, se celebró una vista administrativa los días 30 y 31 de mayo de 2017 ante una Oficial Examinadora. El 28 de junio de 2017, tras haberse emitido un informe favorable a la referida solicitud por parte de la Examinadora, el Secretario de Salud dictó Resolución en la que otorgó el CNC en favor de la parte recurrida. El 26 de julio de 2017, la recurrente presentó una solicitud de reconsideración. Dado que el Secretario no actuó en torno a dicha solicitud dentro del plazo de 15 días señalado en la Sección 3.15 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2165, la solicitud de

² Apéndice del Recurso de Revisión Judicial, en las págs. 1-3.

³ Véase Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia, Ley Núm. 2 de 7 de noviembre de 1975, 24 LPRA sec. 334e-6.

⁴ Apéndice del Recurso de Revisión Judicial, en las págs. 4-5.

⁵ El el centro de diálisis San Miguel Arcángel cambió su nombre a Fresenius Kidney Care Naranjito. Véase Apéndice del Recurso de Revisión Judicial, en las págs. 6-8.

⁶ Apéndice del Recurso de Revisión Judicial, en la pág. 9.

reconsideración se entendió denegada el 10 de agosto de 2017. Inconforme, el 5 de septiembre de 2017, la recurrente acudió ante este Foro mediante recurso de revisión judicial.⁷ En su recurso, la recurrente aduce que la decisión del Secretario de Salud fue irrazonable, arbitraria y contraria a la prueba desfilada, toda vez que, en primer lugar, incumplió con el criterio del Reglamento del Secretario de Salud Núm. 112 para Regir el Proceso de Evaluación de Solicitudes para el Otorgamiento de Certificados de Necesidad y Conveniencia. Este requiere que las facilidades de diálisis en el área de servicio operen con una tasa de utilización de al menos 80%. En segundo término, adujo que la propuesta de la parte Recurrída debe denegarse por razón de no existir la necesidad de establecer otra facilidad de diálisis en la Subregión de Barranquitas dado que el número de pacientes atendidos en el centro de diálisis de la recurrente se ha mantenido estable. En tercer lugar, manifestó que la parte Recurrída no analizó el impacto que tendría el establecimiento de su centro de diálisis sobre la viabilidad de la instalación del Recurrente. En última instancia, alega que no se demostró que hubiese un exceso de demanda para justificar la aprobación de dos estaciones de diálisis peritoneal solicitadas en la propuesta.

II

A. Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia

Mediante la promulgación de la Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia, Ley Núm. 2 de 7 de noviembre de 1975, 24 LPRA sec. 334 *et seq.*, (Ley Núm. 2), se enmendó la Ley de Facilidades de Salud a los efectos de establecer que el Departamento es la agencia encargada de conceder certificados de necesidad y conveniencia.⁸ Su propósito fue asegurar la planificación ordenada de las facilidades y los servicios de salud en Puerto Rico, de acuerdo a las necesidades de la población y a los

⁷ Véase Flores Concepción v. Taino Motors, 168 DPR 504, 514-515 (2006) (cuando la agencia no toma determinación alguna dentro del referido plazo de quince días, el término para presentar un recurso de revisión comenzará a correr nuevamente desde la expiración de dicho plazo).

⁸ Ley Núm. 101 de 26 de junio de 1965, 24 LPRA 331 *et seq.*

servicios existentes en el área donde se proveerán. Vistas Health Care v. Hospicio La Fe et al., 190 DPR 56, 62 (2014); Asoc. Fcias. Com. v. Depto. De Salud, 156 DPR 105 (2002); Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen, 149 DPR 121, 127 (1999).

La Ley Núm. 2 reconoce la facultad que tiene el Secretario del Departamento de Salud para otorgar un Certificado de Necesidad y Conveniencia (CNC) para el establecimiento de nuevos centros de servicios de salud, cuando ello sea necesario y conveniente para la población y cuando no se afecten los servicios existentes. Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen, *supra*. Ello, con el fin de garantizar al público la atención adecuada de sus necesidades de salud, reducir los costos de los servicios médico-hospitalarios y velar porque dichos servicios se presten en lugares donde exista mayor necesidad, en atención de su accesibilidad y complejidad. Así, el Artículo 2 dispone que toda persona interesada en adquirir, construir o desarrollar un nuevo servicio de salud tiene que obtener un CNC del Departamento de Salud. 24 LPRA sec. 334a.

Esta Ley faculta, además, al Secretario o la Secretaria a adoptar un reglamento para regular lo relacionado a las solicitudes de CNC y establecer los criterios a considerar para expedir o denegar los mismos. El Artículo 3 dispone que, al establecer los criterios aludidos, el Secretario tomará en consideración: (1) las guías generales establecidas en la ley federal; (2) las guías establecidas en la propia Ley Núm. 2; y (3) la política pública y la estrategia de desarrollo adoptada por la Junta de Planificación de Puerto Rico, incluyendo el Plan de Desarrollo Integral. 24 LPRA sec. 334b. Los aludidos criterios incluirán los siguientes:

- (1) La relación entre la transacción para la cual se solicita el certificado y el plan de desarrollo de servicios a largo plazo, si alguno, del solicitante.
- (2) La necesidad actual y proyectada que tiene la población a ser afectada por la transacción contemplada de los servicios que se proveerán mediante la misma.
- (3) La existencia de alternativas a la transacción para la cual se solicita el certificado o la posibilidad de proveer los servicios contemplados de manera más eficiente o menos costosa que la propuesta por el solicitante.
- (4) La relación entre el sistema de salud operante en el área y la transacción propuesta.

(5) En el caso específico de solicitantes de certificados de necesidad y conveniencia para el ofrecimiento de servicios de salud, el Secretario deberá considerar también los siguientes factores:

(a) La disponibilidad de recursos humanos y económicos para el rendimiento eficiente de esos servicios.

(b) El impacto que la forma de proveer los servicios tendrá sobre las necesidades de entrenamiento clínico que puedan tener los profesionales de salud del área en donde los servicios habrán de prestarse.

(c) El por ciento de la población del área a ser servida que tendrá acceso a los servicios propuestos. El Secretario deberá exigir que la solicitud indique el tiempo que el solicitante necesitará para hacer disponible el servicio o equipo objeto de la petición o realizar el gasto objeto de la transacción. 24 LPRA sec. 334(b).

En virtud de la Ley Núm. 2, se promulgó el Reglamento del Secretario de Salud Núm. 112 para Regir el Proceso de Evaluación de Solicitudes para el Otorgamiento de Certificados de Necesidad y Conveniencia, Reglamento 6786, aprobado el 20 de febrero de 2004 (en adelante, Reglamento 112). Dicho Reglamento establece una serie de factores y criterios que deben regir la evaluación de las solicitudes de CNC. Específicamente, el Artículo VI establece las guías generales que debe considerar el Secretario al evaluar las solicitudes de CNC de los centros de salud, esencialmente idénticos a los que dispone la Ley Núm. 2, *supra*, con el requisito adicional de establecer “una demanda por los servicios a ofrecerse, que sobrepase la oferta en aquella cantidad que sea suficiente para permitir la viabilidad de la facilidad de salud propuesta”.

Ahora bien, al evaluar una solicitud de CNC el Secretario deberá tomar en consideración, además de los mencionados criterios generales, ciertos **criterios particulares** establecidos para cada tipo de instalación o centro de salud. En lo pertinente al caso de autos, el Art. III, inciso 9 del Reglamento 112, *supra*, define “Centro de Diálisis Renal” como una “unidad dentro de un hospital autorizada a proveer servicios de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación a pacientes con enfermedades renales crónicas, a saber, con daño renal permanente; incluye además facilidades ambulatorias que provean tratamiento con las diferentes modalidades de

diálisis”. Se establece la “Subregión” como el área de servicio para esta facilidad. Conforme el art. VII(A) del Reglamento 112, *supra*, para establecer un Centro de Diálisis Renal, el Secretario considerará los siguientes requisitos particulares:

- 1- Se considerará la necesidad de establecer una facilidad de diálisis renal, cuando las establecidas en el área de servicio de salud propuesta, estén operando tres (3) turnos, con un 80% de utilización sobre una base anual.
- 2- Las facilidades existentes deberán estar operando un mínimo de dos turnos diarios, seis veces por semana. Cada turno tendrá como promedio 3-4 horas por tratamiento.
- 3- Todo centro deberá contar con no menos de 15 estaciones de hemodiálisis.

[...]

- 4- La necesidad de una facilidad estará basada en la tasa de incidencia y prevalencia de pacientes con enfermedades renales permanentes para el año pertinente y en el área de salud donde se contemple establecer el servicio. Esta necesidad deberá poderse validar con el Consejo Renal de Puerto Rico o cualquier otra entidad reconocida que disponga de estadísticas de la incidencia de enfermedades renales en Puerto Rico.

[...]

El Tribunal Supremo ha expresado que el Secretario debe considerar todos los criterios antes mencionados al determinar si expide o deniega una petición. Al respecto, el Artículo VI del Reglamento 112, *supra*, señala que este posee “discreción para atemperar, modificar o paralizar la aprobación de certificados de necesidad y conveniencia, según sea necesario, para garantizar la salud de la población y el mejor acceso a los servicios de salud”. (Énfasis nuestro). Dispone, además, que cuando una solicitud para un CNC “no llene uno o más de los criterios aplicables, la solicitud podrá ser denegada”. (Énfasis nuestro). En estos casos, “el Secretario tiene discreción para denegar el certificado o, por implicación, para concederlo, si ello es necesario y conveniente. De la misma forma tiene discreción para obviar un criterio reglamentario, cuando ello sea procedente”. Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen, *supra*, pág. 133. Debemos recordar, que la determinación de otorgar un CNC “requiere la

evaluación de muchas circunstancias y factores complejos, y la ponderación de varios criterios diversos”. Id., pág. 132.

Ahora bien, el Tribunal Supremo ha reiterado que dicha discreción no es ilimitada. Por tanto, ha indicado claramente que “el legislador dejó en manos del Secretario la determinación de conceder o denegar los certificados requeridos, sujeto a unas guías y criterios, que aparejan un ámbito de discreción. Son precisamente estas guías las que garantizan que las decisiones del Secretario o Secretaria no sean arbitrarias”. Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud, *supra*, pág. 141 (2002). Específicamente, el Secretario debe establecer “unos estándares manejables y determinados, aunque no inflexibles, para garantizar que todos los solicitantes reciban un trato igual y justo”. Id., pág. 144. Tales parámetros serán “flexibles pero específicos (tan estrictos o tan *laissez faire* como crea conveniente) para que las decisiones no puedan ser arbitrarias”. Id., pág. 145.

B. La revisión judicial de decisiones administrativas

Como norma general, las decisiones de los foros administrativos gozan de una presunción de regularidad y corrección dado a su experiencia y pericia. Henríquez v. Consejo Educación Superior, 120 DPR 194, 210 (1987). Véase, además, Morales Tañón v. AEE, 193 DPR 544, 550 (2015). Por lo tanto, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las decisiones administrativas, pues son merecedoras de gran deferencia por parte de los tribunales. Zeda Batista v. ASSMCA, 198 DPR ____ (2017), 2017 TSPR 93; Ayala Hernández v. Consejo de Titulares, 190 DPR 547, 569 (2014); González Segarra et al. v. CFSE, 188 DPR 252 (2013). No obstante, la norma de revisión de las determinaciones administrativas fundamentada en la deferencia judicial a éstas, no nos obliga a soslayar o rendir nuestra función revisora cuando dicha decisión administrativa no está sustentada por evidencia sustancial en el récord o cuando son irrazonables o contrarias a derecho, de forma que haya incurrido en un abuso de discreción. Trigo Margarida v. Junta Directores, 187 DPR 384 (2012); Pacheco v. Estancias, 160 DPR 409 (2003). Al revisar una decisión

administrativa, por tanto, el criterio rector será la razonabilidad en la actuación de la agencia.

En vista del análisis que antecede, el tribunal sostendrá las determinaciones de hecho de las decisiones administrativas si se basan en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad.⁹ Según definido jurisprudencialmente, *evidencia sustancial* es “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. Otero v. Toyota, 163 DPR 716, 728 (2005) citando a Misión Ind. PR v. JP, 146 DPR 64, 131 (1998). Por ello, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está fundamentada en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada. Morales Tañón v. AEE, *supra*; González Segarra et al. v. CFSE, *supra*; OEG v. Santiago Guzmán, 188 DPR 215 (2013).

De otra parte, en cuanto a las conclusiones de derecho de la agencia, el tribunal podrá revisarlas en todos sus aspectos, y sustituir el criterio de la agencia por el propio cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa.¹⁰ Ahora bien, se le dará gran peso y deferencia a las aplicaciones e interpretaciones que hagan las agencias con respecto a las leyes y reglamentos que administran. Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, 179 DPR 923, 940 (2010); Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp., 150 DPR 70, 75 (2000). Es, por tanto, indispensable que la agencia formule determinaciones de hechos y conclusiones de derecho que puedan proporcionar a los tribunales la base en la que descansó la decisión del organismo administrativo. De esta forma los tribunales estaremos en posición de descargar nuestra función revisora responsablemente.

III

⁹ Sec. 4.5 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2175.

¹⁰ Nota al calce 9, *supra*.

Luego de estudiar detenidamente el informe de la Oficial Examinadora, así como los alegatos de las partes, resulta procedente sostener la decisión emitida por el Secretario de Salud a los fines de otorgar el Certificado de Necesidad y Conveniencia sometido por Atlantis Healthcare Group of P.R., Inc., para el establecimiento de un Centro de Diálisis Renal en el municipio de Corozal. El bien elaborado informe de la Oficial Examinadora, acogido por el Secretario de Salud al emitir su Resolución, aporta abundantes fundamentos y se apoya en prueba documental y pericial que sostienen ampliamente la decisión recurrida.

De ella se desprende, en primer orden, la necesidad de este servicio para la población que requiere de hemodiálisis y de diálisis peritoneal, la que según la prueba aportada ascendía en esa Subregión a la cantidad de 205 personas, con proyecciones de crecimiento para los años venideros. De esa población, según la prueba pericial aportada proveniente de fuentes oficiales, particularmente, del Consejo Renal de Puerto Rico, el Centro Renal de Bio Medical apenas atendía 98 pacientes, por lo que el restante 107 procuraba evidentemente estos servicios de diálisis en pueblos circundantes fuera de la subregión de Barranquitas. Incluso, aún si el Centro de diálisis de Bio Medical operara al 100% de su capacidad, apenas podría tender a 144 pacientes, por lo que aún quedaría una población considerable de pacientes que seguirían acudiendo fuera de esta subregión para obtener este servicio.

Debe tomarse en cuenta de que gran parte, si no la totalidad de estos pacientes que acuden a centros de diálisis en otras regiones o municipios, residen en municipalidades colindantes o vecinas al Municipio de Corozal, como son los Municipios de Barranquitas, Comerío, Naranjito y otros. Consecuentemente, éstos resultarían potencialmente beneficiados por razón de la cercanía y accesibilidad a este nuevo Centro, sin necesidad de moverse a municipalidades distantes, sobre todo en momentos de emergencia o de limitaciones de acceso a esos municipios.

Según la prueba documental y pericial presentada, quedó demostrado además, para el Departamento de Salud el hecho de que, dado este excedente de pacientes necesitados del servicio de diálisis en esta subregión, el establecimiento del Centro propuesto no debe representar una variable o circunstancia que coloque en situación precaria la viabilidad del Centro que opera Bio Medical en el Municipio de Naranjito. Más aún, todavía habría espacio para que ese Centro pueda no solamente aumentar su capacidad hasta alcanzar el 100%, sino incluso ampliar sus operaciones con nuevas estaciones para atender más pacientes, sin necesariamente tampoco arriesgar la viabilidad del nuevo Centro propuesto en Corozal.

No obstante, las consideraciones anteriormente expuestas, aún en el escenario, poco probable, de que pueda el actual Centro de Diálisis de Naranjito sufrir alguna pequeña merma en la población que actualmente atiende por razón del establecimiento del nuevo Centro, el importante interés público detrás de la ampliación de la disponibilidad de estos servicios en esta localidad en beneficio de la población necesitada de ellos, sobrepasa ese riesgo para Bio Medical. Ello, sobre todo, cuando en realidad no hay prueba sostenible en el expediente que pueda apuntar como un evento probable la pérdida de viabilidad económica del Centro de Naranjito por la operación del nuevo Centro en el Municipio de Corozal. No hay duda de que la protección de ese importante interés en beneficio de esta población debía recibir, como evidentemente recibió del Departamento de Salud, la principal consideración al momento de decidir sobre la presente controversia. De ahí que no incidió el Secretario al proceder como lo hizo.

Además de las consideraciones y fundamentos expuestos anteriormente sobre la corrección de esa decisión, la doctrina y las normas previamente esbozadas sobre la revisión judicial de las decisiones administrativas por parte de este Tribunal, nos obligan igualmente a confirmar la referida decisión. Somos conscientes de que se trata de una controversia técnica, que involucra importantes consideraciones de salud

pública, con respecto a lo cual debemos una amplia deferencia al incuestionable “*expertise*” o pericia que posee el Departamento de Salud en la materia bajo consideración. Por ello corresponde en el ejercicio de nuestra función revisora abstenernos de alterar o intervenir con el juicio y discreción de la que goza esta agencia al intervenir y dirimir controversias especializadas y técnicas, como la presente. Ello con mayor razón cuando se trata de una decisión bien fundamentada, tanto en prueba de alto valor probatorio, como en la Ley Núm. 2, *supra*, y el Reglamento Núm. 112, *supra*, a los cuales se le dio cumplimiento esencial al evaluarse la solicitud en controversia.

Como correctamente ha sostenido la parte recurrida y la propia agencia, esta reglamentación no exige que en este proceso se cumpla de manera absoluta con todos y cada uno de los criterios de evaluación recogidos en ella. Se trata de una evaluación integral, en la que según sea el caso, unos criterios pueden merecer más o menos consideración por parte del Secretario al pasar juicio sobre estas solicitudes de necesidad y conveniencia. Hosp. San Pablo v. Hosp. Hnos. Meléndez, 123 DPR 720, 732-733 (1989). De ahí que en esa evaluación integral y en atención al peso que puede merecer un criterio sobre otro, se le reconoce al Secretario el prudente ejercicio de su discreción al grado de poder obviar algún criterio o requerimiento particular al momento de otorgar ese certificado. Lab. Inst. Med. Ava. V. Lab. C. Borinquen, 149 DPR 121, 127 (1999). Por tanto, aun en el escenario de que en este caso el Secretario obviara el cumplimiento puntilloso de uno de los criterios establecidos, como el que aquí se alega por parte de la parte recurrente,¹¹ no amerita por ello revocarse el dictamen y anular el certificado concedido.

Tras evaluar con el rigor merecido de la materialidad e importancia de ese criterio, *vis a vis* los otros criterios evaluados, ello nos conduce a coincidir con el Secretario de Salud sobre la justificación y procedencia de

¹¹ Nos referimos al criterio dispuesto en el Reglamento Núm. 112, que requiere satisfacer el requisito de que los Centros en el área de servicio operen con una tasa de utilización de un 80%. Téngase presente, además, que la parte recurrente tampoco cumple con ese requisito en su Centro.

ese curso de acción decisorio. Por las consideraciones anteriormente expuestas, principalmente, por el exceso de pacientes que de todas maneras acuden a otras localidades fuera de esta subregión para recibir este tratamiento, somos de opinión que ello resta valor y pertinencia al requisito en controversia sobre la utilización requerida del 80% de las instalaciones operando en el área. A esto se añade la deferencia reconocida al Secretario de Salud en decisiones de este tipo a la que antes aludimos, así como el alto interés público en la atención de este vital servicio de salud para un importante sector de la población de esta subregión.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la decisión recurrida emitida por el Secretario de Salud.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

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