

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XII

DR. JORGE RIVERA TORRES

Recurrente

Vs.

DEPARTAMENTO DE SALUD,
JUNTA DE LICENCIAMIENTO
Y DISCIPLINA MÉDICA DE
PUERTO RICO

Recurrida

KLRA201800471

Revisión
Administrativa
procedente del
Departamento de
Salud

Sobre:
Certificación
de Médico
Cualificado

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Juez Brignoni Mártir y la Juez Méndez Miró

Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de diciembre de 2018.

El Dr. Jorge Rivera Torres (doctor Rivera) solicita que este Tribunal revoque la determinación que emitió la Junta de Licenciamiento y Disciplina Médica (la Junta). En esta, la Junta denegó la solicitud de *Certificación de Médico Cualificado* que efectuó el doctor Rivera para la otorgación del decreto contributivo bajo la Ley Núm. 14 de 21 de febrero de 2017, según enmendada, conocida como la Ley de Incentivos para la Retención y Retorno de Profesionales Médicos, 15 LPRA sec. 10871 et seq. (Ley Núm. 14-2017).

Se confirma la determinación de la Junta.

I. Tracto Procesal

El 29 de enero de 2018, el doctor Rivera presentó una *Solicitud de Certificación de Médico Cualificado*.¹ Mediante una carta de 31 de enero de 2018, la Junta

¹ Apéndice I de *Revisión*.

denegó la *Solicitud*.² La Junta fundamentó su determinación en la Carta Circular 01-2017(14) del Secretario de Salud (Carta Circular), la cual establece las áreas geográficas y los criterios a evaluar para la concesión de la *Certificación*.³ Determinó que el doctor Rivera no cualifica porque no hay escasez de Médicos Internistas en la Región Suroeste.

Insatisfecho, el doctor Rivera presentó una *Moción de Reconsideración*⁴ el 19 de marzo de 2018.⁵ En síntesis apretada, el doctor Rivera alegó que es el único proveedor de servicios de su clase en su región. Argumentó que, al evaluar su *Solicitud*, la Junta no tomó en consideración la totalidad de los criterios, a saber: (A) criterio de especialidad; (b) criterio de área geográfica; y (C) criterio de necesidad. Con respecto al criterio (A), explicó que es el único especialista de Medicina Interna a tiempo completo en Guánica, al igual que el único consultor especializado que ofrece servicios a pacientes de la Reforma en Guayanilla, Yauco y Peñuelas. Añadió que es uno de cinco especialistas que hospitaliza y está "on call" en el Hospital de Yauco. Alegó que la gran mayoría de los médicos internistas se encuentran en el área de Mayagüez, San Germán, Hormigueros y Cabo Rojo, y no proveen servicios en su área. Sobre los criterios (B) y (C), presentó las cantidades poblacionales de los pueblos de Guánica, Yauco, Guayanilla y Peñuelas, recalcando que es el único

² Apéndice II de *Revisión*.

³ Carta Circular Núm. 01-2017(14), Carta Circular del Secretario de Salud para la Implantación de la Ley de Incentivos para la Retención y Retorno de Profesionales Médicos, Ley Núm. 14 de 21 de febrero de 2017: Procedimiento para Obtener la Certificación de Médico Cualificado del Departamento de Salud (Modelo DS-2017-14) que se incluyó en el Apéndice V de la *Revisión*.

⁴ Apéndice IV de *Revisión*.

⁵ La Carta de la Junta se notificó a través de correo electrónico el 20 de febrero de 2018.

especialista y consultor "on call" para una población de 104,000 habitantes. No obstante, mediante una carta de 2 de agosto de 2018, la Junta reiteró su denegatoria.⁶

Inconforme, el doctor Rivera presentó un recurso de *Revisión Administrativa* y realizó dos señalamientos de error:

- I. Erró la [Junta] al denegarle la Certificación de Médico Cualificado al [doctor Rivera], médico especialista en medicina interna.
- II. Erró la [Junta] al determinar que [en] la Región Suroeste no existe escasez de especialistas en medicina interna.

En esencia, el doctor Rivera reiteró los argumentos de su *Moción de Reconsideración*, reafirmó que cumple con los requisitos de especialidad, área geográfica y densidad poblacional, necesidad del servicio y escasez.

En su *Escrito en Cumplimiento de Orden*, el Estado arguyó que el doctor Rivera no tiene interés propietario alguno sobre la concesión del privilegio que solicita --la exención contributiva bajo la Ley Núm. 14-2017--, por lo que la decisión que pretende revocar no es revisable. En la alternativa, sostuvo que no se puede conceder un beneficio para el que, simplemente, no cualifica. Explicó que "área geográfica" no es lo mismo que municipio y que Guánica y Yauco pertenecen al área suroeste, que a su vez está compuesta por Adjuntas, Guayanilla, Jayuya, Peñuelas y Ponce. Reafirmó que en esta área no hay escasez de Médicos Internistas. Señaló que, a la fecha de su *Escrito*, hay 192 Médicos Internistas en la Región Suroeste.⁷ Basado en el cómputo proporcional requerido --un especialista

⁶ Apéndice V de *Revisión*.

⁷ Apéndice de *Escrito en Cumplimiento de Orden*, pág. 15.

por cada 2,200 beneficiarios (1:2,200)-- el área suroeste requiere 123.8 especialistas, por lo que la cantidad actual excede el mínimo y no se configura la escasez.

Acto seguido, el doctor Rivera presentó una *Moción de Réplica*. Manifestó que las estadísticas del Estado son del año 2015 y no están vigentes. Alegó que la Región Suroeste cuenta con solo 48 Médicos Internistas. Para sustentar este reclamo, acompañó su *Moción de Réplica* con: a) un listado con los nombres y pueblos en los que practican los 48 Médicos Internistas en la Región Suroeste;⁸ b) un listado de municipios específicos en los que practican los aludidos 48 médicos y sus direcciones;⁹ y c) un documento con fecha de agosto de 2018 intitulado "Listado de Médicos Internistas para los Municipios de Peñuelas, Guayanilla, Yauco, Adjuntas, Castañer, Ponce, Jayuya y Guánica".¹⁰ Concluyó que tiene derecho a que su *Solicitud* se evalúe con estadísticas vigentes y que se le conceda la *Certificación*.

Finalmente, el Estado presentó su *Escrito en Cumplimiento de Resolución* el 28 de noviembre de 2018.¹¹ En resumen, el Estado sostuvo que las estadísticas que utilizó para denegar la *Solicitud* del doctor Rivera eran las vigentes en ese momento. Añadió que estos son los datos estadísticos que establecen la Carta Circular, el instrumento que delimita los parámetros para evaluar las solicitudes. Manifestó que la Junta es el único

⁸ Apéndice de *Moción de Réplica*, Anejo I, págs. 1-2.

⁹ Apéndice de *Moción de Réplica*, Anejo II, págs. 3-7.

¹⁰ Apéndice de *Moción de Réplica*, Anejo III, págs. 8-9. El doctor Rivera alega que este listado es el oficial de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES). Sin embargo, la copia que acompañó con su escrito no tiene logo, título o señalamiento que así lo corrobore.

¹¹ Mediante una *Resolución* de 2 de noviembre de 2018, este Tribunal ordenó al Estado a expresarse sobre las estadísticas y alegaciones en la *Moción de Réplica* del doctor Rivera.

organismo con los registros de médicos especialistas en cada región. Formuló que, aun si los datos estadísticos no certificados del doctor Rivera fueran de ASES, esta agencia solo certifica el número de especialistas por región con contratos con el Plan de Salud de Gobierno. Señaló que una *Certificación* de 26 de noviembre de 2018 que emitió la Directora Ejecutiva de la Junta establece que hay 139 Médicos Internistas en la Región Suroeste.¹² Explicó que, a base de los datos poblacionales vigentes, se requieren solo 120.18 Médicos Internistas en esta región. Concluyó que no existe escasez de Médicos Internistas en la Región Suroeste, por lo que el doctor Rivera no cumple con los requisitos para cualificar para la *Certificación*.

Con el beneficio de las comparencias, se resuelve.

II. Marco Legal

La Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA sec. 9672, autoriza que se solicite a este Tribunal la revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas. La revisión judicial permite asegurarnos que los organismos administrativos actúen de acuerdo con las facultades que legalmente les fueron concedidas. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008). Particularmente, la revisión judicial permite que este Tribunal evalúe si los foros administrativos han cumplido con los mandatos constitucionales que gobiernan su función como, por ejemplo, que respeten y garanticen los requerimientos

¹² Apéndice de *Escrito en Cumplimiento de Resolución*, pág. 3.

del debido proceso de ley que le asisten a las partes. *Íd.*, pág. 1015. Así, “[l]a revisión judicial garantiza a los ciudadanos un foro al que recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias”. *Íd.*, pág. 1015.

Con respecto al estándar que se debe utilizar al revisar las determinaciones administrativas, se ha resuelto que se debe conceder deferencia a las determinaciones administrativas, y no se debe reemplazar el criterio especializado característico de las agencias por el nuestro. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626-627 (2012). Las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsistirá mientras no se produzca suficiente prueba como para derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). La revisión judicial se limita a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 746 (2000). Al desempeñar su función revisora, el tribunal está obligado a considerar la especialización y experiencia de la agencia, diferenciando entre las cuestiones de interpretación estatutaria, área de especialidad de los tribunales y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78

(2004). Ahora bien, el alcance de revisión de las determinaciones administrativas se ciñe a determinar: 1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y 3) si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); 3 LPRA sec. 9675.

La LPAU, en su sección 4.6, define el alcance de la revisión judicial de las decisiones adjudicativas de las agencias administrativas de la siguiente manera:

[...]

El tribunal podrá conceder el remedio solicitado o cualquier otro remedio que considere apropiado, incluyendo recursos extraordinarios aunque no haya sido solicitado, y podrá conceder honorarios razonables de abogados, costos y gastos a cualquier parte que haya prevalecido en la revisión judicial. 3 LPRA sec. 9676.

De ordinario, al revisar las decisiones de las agencias, los tribunales brindan mucha deferencia y respeto a las interpretaciones del estatuto efectuadas por el organismo facultado por ley para velar por su administración y cumplimiento. Sin embargo, aunque en el pasado se ha reiterado esta doctrina, la misma no constituye un dogma inflexible que impide la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia. Cuando la interpretación que hace la agencia del estatuto produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito de la ley, o afecta sustancialmente derechos fundamentales, el criterio administrativo claramente no puede prevalecer. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997). Tal incumplimiento justifica la intervención judicial porque pone de manifiesto que hay una falta de

entendimiento del objetivo y de la política pública a ser alcanzada y desarrollada por el organismo administrativo. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley Uniforme de Procedimientos Administrativos*, 505 (Ed. Forum, 1993). En cuanto a la determinación de sustancialidad, hemos señalado que es aquella evidencia "que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Hilton Hotel Internationals v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

A la luz de la normativa citada, se resuelve.

III. Discusión

En suma, el doctor Rivera alega que cumple con los requisitos para la otorgación de la *Certificación de Médico Cualificado*. Plantea que su *Solicitud* fue evaluada con estadísticas inexactas y que, bajo sus propios cálculos, es uno de 48 Médicos Internistas en su región, por lo que cumple con el requisito de escasez.

El Artículo 10 de la Ley Núm. 14-2017, 15 LPRA sec. 10880, establece, en lo pertinente, lo siguiente:

[...]

(c) Criterios para evaluar las solicitudes.

[...]

(iii) Si existe en Puerto Rico una escasez de médicos especialistas de ese tipo y la cantidad de médicos de esa especialidad y/o subespecialidad que se encuentran ofreciendo servicios en Puerto Rico.

(iv) Las áreas geográficas a las que el médico presta o prestará servicios.

Cónsono, se redactó la *Carta Circular*¹³ como el instrumento que delimita los parámetros para la evaluación de las solicitudes bajo la Ley Núm. 14-2017,

¹³ Carta Circular del Secretario de Salud para la Implantación de la Ley de Incentivos para la Retención y Retorno de Profesionales Médicos, Ley Núm. 14 de 21 de febrero de 2017, codificada como la Carta Circular 01-2017(14).

supra. La *Carta Circular* establece tres requisitos principales: (A) Criterio de Especialidad, (B) Criterio de Área Geográfica, y el (C) Criterio de Necesidad.¹⁴ La controversia en este caso se centra en el cruce entre los requisitos de Área Geográfica y de Necesidad.

El doctor Rivera labora en la Región Suroeste, la cual, según la *Carta Circular*, está compuesta por los municipios de Guánica, Yauco, Guayanilla, Adjuntas, Peñuelas, Ponce y Jayuya.¹⁵ Según los datos estadísticos que presentó el Estado, esta área contiene una densidad poblacional de 272,508.¹⁶ En lo pertinente, los requisitos para satisfacer el Criterio de Necesidad incluyen:¹⁷

[...]

- 4) Cantidad de especialistas por categoría en el área geográfica;
- 5) Cantidad de población por área geográfica tomando en consideración los municipios en las mismas con el propósito de determinar si existe escasez de especialistas que amerite se recomiende la certificación bajo la presente carta circular.

El elemento final de este cálculo también se encuentra esbozado en la *Carta Circular*, que lee: "Conforme lo establecido por la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES), la cantidad de proveedores mínimos requeridos es de 1 médico especialista por 2, 200 pacientes."¹⁸ (Énfasis suplido). Esta proporción, que se establece el Plan de Salud de Gobierno de 2017, se reafirmó el 16 de noviembre de 2018

¹⁴ *Carta Circular*, págs. 8-17.

¹⁵ *Íd.*, pág. 16.

¹⁶ *Escrito en Cumplimiento de Resolución*, pág. 5.

¹⁷ *Carta Circular*, pág. 16.

¹⁸ *Íd.*

mediante la *Certificación de Requisitos Contractuales y Regiones de Servicio*.¹⁹

Según el Estado, los datos estadísticos que utilizó para evaluar la *Solicitud* del doctor Rivera son los que establece la *Carta Circular*. El Estado razona que todas las solicitudes se evalúan al amparo de las estadísticas del 2017 y que no se realiza un nuevo cálculo a base del mes en que se presenta cada solicitud.²⁰ Los números de la Junta reflejan que hay 192 Médicos Internistas en la Región Suroeste y que la población en esa área requiere 123.²¹

Por su parte, el doctor Rivera acompañó su *Moción de Réplica* con una serie de listados que asegura representan la cantidad actual de Médicos Internistas en la Región Suroeste. Sostiene que solamente hay 48 médicos con esta especialidad en el área, mucho menos de lo requerido y, por lo tanto, existe una escasez.²²

No obstante, el Estado arguye que los datos estadísticos del doctor Rivera no representan fielmente la realidad y que tampoco están certificados por agencia alguna. Insiste que, aun si fueran los datos estadísticos oficiales de ASES, esta agencia solo registra los médicos que trabajan directamente con el Plan de Salud del Gobierno. Explicó que la Junta es la que tiene los registros de todos los médicos de Puerto Rico. A base de esto, acompañó su *Escrito en Cumplimiento de Resolución* con una *Certificación*

¹⁹ Apéndice de *Escrito en Cumplimiento de Resolución*, pág. 1. La *Certificación* esboza lo siguiente: Sección 9.4.1.3, un especialista por cada dos mil doscientos beneficiarios (1:2,200).

²⁰ *Escrito en Cumplimiento de Resolución*, pág. 5.

²¹ *Escrito en Cumplimiento de Orden*, pág. 8; Apéndice de *Escrito en Cumplimiento de Resolución*, pág. 3.

²² Apéndice de *Moción de Réplica*, Anejos I, II y III.

juramentada por la Directora Ejecutiva de la Junta. En lo pertinente, expresa:

En cuanto a la cantidad de Médicos Internistas para enero de 2018, según nuestro Registro existían **139** para la Región Suroeste. Si comparamos la población con el censo actualizado por el PR Data Center del 2017, establece que para el 2018 se necesitarían **120.18** Médicos Internistas; lo que significa que no hay determinación de escasez de estos profesionales en esa Región.²³ (Énfasis suplido).

Como se indicó en la Sección II de esta *Sentencia*, este Tribunal le debe deferencia a las determinaciones de las agencias especializadas. En este caso, es la Junta la que cuenta con la data y el conocimiento necesario para atender la *Solicitud* del doctor Rivera. Según sus registros oficiales, la cantidad de Médicos Internistas, 139, excede el mínimo de 120.18 para la Región Suroeste, por lo que no se satisface el requisito de escasez.

La letra de la Ley Núm. 14-2017 y de la *Carta Circular* es clara. En este caso, el cómputo que efectuó la Junta se basó en estadísticas juramentadas y certificadas por la agencia responsable de sobrellevar los registros de la profesión médica en la Isla. Si bien se reflejó una disminución, tanto en la población como en la cantidad de Médicos Internistas, el resultado aun provee un mínimo rebasado por el número de especialistas registrados en la Región Suroeste.

Este Tribunal no pone en duda las cualificaciones del doctor Rivera, pero las disposiciones reglamentarias son claras y controlan su solicitud de *Certificación*. Por ende, este Tribunal no puede conceder el remedio solicitado por el doctor Rivera.

²³ Apéndice de *Escrito en Cumplimiento de Resolución*, pág. 3.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la determinación de la Junta.

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

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