

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XI

HOGAR HACIENDA EL
PARAÍSO, INC.

Apelantes

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
JUSTICIA Representado por su
Secretaria Hon. Wanda
Vázquez Garced, Secretario de
Justicia; DEPARTAMENTO DE
LA FAMILIA, representado por
su Secretaria Hon. Glorimar
Andújar Ramos

Apelados

KLAN201900051

APELACION
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala de Bayamón

Civil Núm.:
BY2018CV04065

Sobre: Entredicho
/ *Injunction*
Preliminar;
Injunction
Permanente;
Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, la Juez Surén Fuentes, la Jueza Cortés González.

Surén Fuentes, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de noviembre de 2019.

Comparece el Hogar Hacienda El Paraíso, Inc. (Hogar o apelante) solicitando que se revoque la *Sentencia* del Tribunal de Primera Instancia (TPI) Sala Superior de Bayamón, dictada y notificada el 14 de diciembre de 2018, en la que desestimó la demanda con perjuicio por falta de jurisdicción.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, modificamos la *Sentencia* dictada por el foro recurrido.

I.

El 9 de noviembre de 2018 el Hogar Hacienda El Paraíso, Inc. presentó *Demanda* de Entredicho/*Injunction* Preliminar, *Injunction* Permanente y Sentencia Declaratoria contra el Estado Libre Asociado a través del Departamento de Justicia, por conducto de quien fuera su Secretaria, Hon. Wanda Vázquez Garced y el

Departamento de la Familia (Departamento) por conducto de su Secretaria, Hon. Glorimar Andújar Ramos. Alegó que para el año 2009 la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia le confirió licencia para operar un hogar para el cuidado de personas de edad avanzada.¹ Entre los meses de abril y mayo de 2018 recibió tres visitas del señor Ángel Rivera de Jesús (Sr. Rivera de Jesús), oficial de licenciamiento del Departamento de la Familia.² El apelante alegó que durante las visitas del Sr. Rivera de Jesús, este se comportó de forma intimidante, con amenazas de tomar represalias de cerrar el Hogar si no se seguían sus órdenes y con actitudes desafiantes con el personal. Añadió que el Sr. Rivera de Jesús, a manera de represalia y sin el consentimiento de la administración, tomó medidas sobre las instalaciones y dependencias del Hogar y recomendó que se efectuara una reducción de la licencia de residentes de 34 a 30.³ El 27 de junio de 2018 el apelante, por conducto de su representación legal, envió carta a la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia, a través de su supervisora, la señora Clara Lloret.⁴ Solicitó, amparado en el derecho a la intimidad que goza la institución, un cambio de oficial de licenciamiento ya que no se le permitiría la entrada a las facilidades al Sr. Rivera de Jesús. Además, dispuso

¹ Para el año 2009, la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia le confirió licencia 304 al Hogar Hacienda El Paraíso, Inc. para el cuidado de personas de edad avanzada en el pueblo de Toa Baja. Dicho licenciamiento le fue otorgado inicialmente para una capacidad de 16 residentes. El 14 de septiembre de 2015 se realizó una *Evaluación de Funcionamiento* la cual resultó en un aumento de capacidad de 31 a 34 residentes. Posteriormente, el 30 de agosto de 2017 se realizó una evaluación a las facilidades en la se concluyó que el Hogar cumplía con los requisitos dispuestos en las leyes aplicables y se emitió licencia con vigencia del 2019 para una capacidad para 34 residentes. Véase Permisos de para Licencia Núm. 304 en el Apéndice del recurso, a las págs. 72-76.

² Según surge de los apéndices, el Sr. Rivera de Jesús visitó las facilidades del Hogar el 3 de abril de 2018, 23 de mayo de 2018 y 31 de mayo de 2018. Cabe destacar que entre los meses de abril y mayo de 2018 el Hogar contaba con 23 a 24 residentes. Véase Apéndice del recurso, a las págs. 95-99.

³ El Sr. Rivera de Jesús emitió *Notificación de Hallazgos y Recomendaciones sobre el Establecimiento Visitado* el 15 de mayo de 2018, informando las medidas tomadas a las habitaciones del Hogar y recomendó la reducción de capacidad a 30 residentes. Véase Apéndice del recurso, a las págs. 95-99.

⁴ Apéndice del recurso, a las págs. 100-101.

que se eliminaran del récord del Hogar las recomendaciones del Sr. Rivera de Jesús, emitidas en 15 de mayo de 2018, por ser producto de sus prejuicios personales. Señaló que la licencia para operar el Hogar con 34 residentes era un derecho adquirido, así que la agencia no podía ir en contra de sus propios actos modificándola por las recomendaciones perjudicadas de un funcionario. Posteriormente, el 25 de septiembre de 2018 la Sra. Lloret envió al apelante *Informe Evaluativo para Enmendar Capacidad de Licencia*, en donde le notificó que se disminuiría la capacidad de residentes de la institución a 27 personas. Informó que las medidas tomadas en las facilidades por el Sr. Rivera de Jesús, reflejan que los dormitorios no cumplían con el espacio mínimo que establecen las leyes aplicables, por lo cual procedía la disminución de capacidad de la licencia.⁵

Ante tales hechos, el apelante alegó en su demanda que la determinación del Departamento modificando su licencia, causaría daños significativos financieros por la pérdida de generar ingresos de hasta \$12,000 mensuales. Además, señaló que dicha acción lesiona su derecho propietario constitucional sobre la licencia expedida por el Departamento de la Familia para 34 personas de edad avanzada y afectaba seriamente su posibilidad de crecimiento económico. Afirmó que la licencia le fue conferida luego de que la propia agencia determinara que el Hogar cumplía con todos los requisitos estatutarios y reglamentarios para operar el negocio.

De igual manera, señaló que existía un daño inminente toda vez que la agencia, en violación de las garantías del debido proceso de ley, modificó y redujo su licencia impidiendo el ingreso de nuevos residentes al Hogar. Señaló que nunca fue advertido de su derecho

⁵ En el informe, el Departamento alegó que las medidas tomadas al cuarto número 3 de la institución, el cual fue nombrado como "oficina anterior", correspondía a la oficina del establecimiento, por lo que no sería contado para propósitos de capacidad. Véase Apéndice del recurso, a las págs. 102-105.

a solicitar revisión ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia (Junta Adjudicativa), así que cualquier término para solicitar revisión no había empezado a transcurrir. Añadió que la Junta Adjudicativa no tenía jurisdicción para atender el recurso extraordinario solicitado, por lo que la demanda de *injunction* constituía el único remedio adecuado en ley para enfrentar las actuaciones del Departamento. Solicitó que se declare con lugar la demanda, se emita orden de cese y desista contra el Departamento de la Familia con respecto a la modificación y reducción de la licencia de 34 residentes y que se dicte sentencia declaratoria reconociendo de forma irrevocable el derecho propietario adquirido sobre su licencia. Además, solicitó la imposición de costas, gastos y honorarios de abogados por una cuantía no menor de \$5,000.

Por su parte, el 27 de noviembre de 2018 el Departamento envió carta dirigida al señor Xavier Rodríguez Dávila, presidente del Hogar, informando que la determinación de la modificación de la licencia respondía a que el Hogar no contaba con cabida para 34 personas, según las medidas tomadas a las facilidades por el Sr. Rivera de Jesús.⁶ Se enfatizó que la capacidad que el Departamento otorga para fines de licenciamiento, se hace basada en cómo está la planta física al momento de la visita, y no en proyecciones y/o planes futuros. A su vez, señaló que si el apelante no estaba de acuerdo con la determinación de la agencia, tenía derecho a presentar apelación ante la Junta Adjudicativa dentro de un término de quince (15) días calendarios luego de recibir la notificación.

Así las cosas, el 29 de noviembre de 2018 el Departamento de Justicia, en representación del Departamento de la Familia,

⁶ Apéndice del recurso, a las págs. 44-46.

presentó *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*.⁷ Alegó que procedía la desestimación de la causa de acción presentada por el Hogar toda vez que: el TPI carecía de jurisdicción para ventilar la controversia por no haberse culminado el trámite administrativo; el Hogar no tiene ni alega sufrir un daño irreparable; el Hogar tiene un remedio adecuado en ley, y que no existe incertidumbre jurídica ni inseguridad en cuanto a los derechos, pues tanto la Ley 94,⁸ como el Reglamento aplicable, disponen todo lo relacionado a las licencias para operar establecimientos para el cuidado de personas de edad avanzada. En síntesis, dispuso que la determinación de modificar la licencia para operar con una cabida de 27 personas, respondía a que el Hogar no contaba con el espacio suficiente para albergar 34 personas. Añadió que, si el apelante no estaba de acuerdo con la determinación del Departamento, tenía que presentar una solicitud de revisión ante la Junta Adjudicativa, foro con jurisdicción exclusiva para atender todo lo relacionado al licenciamiento, operación y supervisión de las instituciones dedicadas al cuidado de personas de edad avanzada, por lo cual, el foro primario no tenía jurisdicción para resolver la controversia. Enfatizó, que no procedía el *injunction* preliminar y permanente ya que el apelante no había demostrado haber sufrido, o estar en riesgo de sufrir, algún daño irreparable. Finalmente, adujo que procedía se declarara sin lugar la solicitud de sentencia declaratoria, por no existir una situación de incertidumbre o inseguridad en cuanto a derechos, ya que la Ley Núm. 94-1977, *supra*, regula todo lo relacionado a los establecimientos para el cuidado de personas de edad avanzada.

⁷ Apéndice del recurso, a las págs. 27-49.

⁸ Ley Núm. 94 del 22 de junio de 1977, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada, 8 LPRA sec. 351, Reglamento Núm. 7349 del Departamento de la Familia del 7 de mayo de 2007, enmendado por el Reglamento Núm. 7057 del Departamento de la Familia del 14 de mayo de 2008.

Fundamentado en ello, sostuvo que procedía la desestimación de la demanda por falta de jurisdicción.

El 7 de diciembre de 2018, el apelante presentó *Réplica a Moción de Desestimación*.⁹ En síntesis, alegó que ninguna de las leyes relacionadas a la concesión de licencias para establecimientos de hogares de personas de edad avanzada establece taxativamente la jurisdicción exclusiva de la Junta Adjudicativa, sino que dicha jurisdicción es primaria-concurrente.¹⁰ Arguyó, que aunque la doctrina de agotamiento de remedios es la regla general aplicable a las determinaciones agenciales, en este caso aplican todas las excepciones dispuestas por la ley, toda vez que el remedio aplicable es inadecuado y representa una dilación excesiva, considerando el inminente daño al que está sujeta la institución, de prevalecer la determinación de la agencia.

En adición, el apelante señaló que la sec. 21.4 del Reglamento 7349, *supra*, establece el derecho de apelar una determinación de la agencia ante la Junta Adjudicativa en casos de cancelación, suspensión y denegación de una licencia, pero no dispone nada sobre las modificaciones de licencias. Afirmó que el reglamento ni ninguna ley aplicable, dispone de un debido proceso de ley que cobije al apelante en caso de modificarse o trastocarse un derecho previamente adquirido. Puntualizó, que luego de la presentación de la demanda fue que el Departamento le envió carta informándole de su derecho a solicitar revisión ante la Junta Adjudicativa, la cual considera fue insuficiente por no señalar violación alguna de ley.

Señaló además que, aunque el reglamento provea mecanismos de revisión, tal agotamiento de remedios resultaría inadecuado, causaría una dilación excesiva y daría paso a un daño

⁹ Apéndice del recurso, a las págs. 51-55.

¹⁰ Citando la Ley Núm. 171 del 30 de junio de 1968, según enmendada, conocida como Ley Orgánica del Departamento de la Familia 3A LPRA Ap. XI; Ley 94-1977, *supra*; Reglamento 7349, *supra*; Reglamento 7507, *supra*.

inminente en las finanzas del Hogar. Mencionó que el conferirle licencia al Hogar para una capacidad de 34 personas creó un derecho propietario, protegido por las garantías constitucionales del debido proceso de ley. Finalmente, adujo que la modificación de la licencia del Hogar crea una incertidumbre jurídica, por lo que procede que se dicte sentencia declaratoria. Arguyó que la determinación de si el Hogar adquirió un derecho sobre su licencia de 34 envejecientes, es una cuestión de estricto derecho, lo cual hace innecesario el agotamiento de remedios. Solicitó al foro primario que asumiera jurisdicción en el caso.

Examinadas las mociones de las partes, el 14 de diciembre de 2018, el TPI dictó *Sentencia desestimando con perjuicio* la causa de acción.¹¹ Concluyó que luego de una evaluación de la Ley Núm. 94-1977, *supra*, el Departamento de la Familia ostenta la jurisdicción exclusiva sobre todo lo relacionado a la regulación de las licencias de establecimientos para el cuidado de personas de edad avanzada. Añadió que, aunque la Ley Núm. 94-1977, *supra*, no habla expresamente sobre el asunto de modificación de licencias, “se infiere que esa gestión emana del poder de regulación que posee la agencia,” por lo que, cuando se le modifica la licencia conferida a un establecimiento le aplica todo el proceso de apelación ante la Junta Adjudicativa, como en los casos donde se haya suspendido, cancelado o denegado dicha licencia. A su vez, el foro primario determinó que la carta que el Departamento le envió al apelante el 27 de noviembre de 2018 contenía las disposiciones legales y reglamentarias que justificaban la modificación de la licencia e informaba el derecho y el término para apelar dicha determinación. Concluyó que el Hogar debió haber agotado los remedios administrativos ya que la determinación del Departamento de si el

¹¹ Apéndice del recurso, a las págs. 1-26.

Hogar cumplía o no con los criterios establecidos en la ley para la modificación de la licencia, es un asunto administrativo sobre el cual ostenta total jurisdicción.

El TPI entendió que la demanda presentada por el Hogar no cumplió con los criterios para expedir una orden de entredicho provisional o *injunction* preliminar, debido a que no se pudo demostrar la existencia de un daño irreparable, en especial cuando el Hogar ha continuado con sus operaciones. En cuanto a la solicitud de sentencia declaratoria, concluyó que no procedía debido a que tanto la Ley Núm. 94-1977, *supra*, como su Reglamento regulan todo lo relacionado a las licencias de establecimientos para el cuidado de personas de edad avanzada. El foro primario determinó que no tenía jurisdicción sobre la materia.

Inconforme, el 14 de enero de 2019 el apelante acudió ante nos mediante recurso de *Apelación Civil*. Formuló el siguiente señalamiento de error:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al declararse sin jurisdicción sobre la controversia.

El ELA presentó su *Alegato*. Examinados los escritos de las partes, estamos en posición de resolver.

II.

El *injunction* está regulado por la Regla 57 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R.57, y por los Artículos 675 a 689 del Código de Enjuiciamiento Civil, hoy, Ley de Recursos Extraordinarios, 32 LPRA secs. 3521-3566. El Artículo 675 del Código de Enjuiciamiento Civil,¹² define el *injunction* como un mandamiento judicial expedido por escrito, bajo el sello de un tribunal, por el que se requiere a una persona para que se abstenga de hacer, o de permitir que se haga por otras bajo su intervención, determinada

¹² 32 LPRA sec. 3521.

cosa que infrinja o perjudique el derecho de otra. Por ser recurso extraordinario, los tribunales solo pueden expedir un interdicto cuando no haya otro remedio jurídico adecuado. *ELA v. Asoc. de Auditores*, 147 DPR 669, 679 (1999). La Regla 57 de Procedimiento Civil, *supra*, establece tres modalidades de *injunction*. Éstas son el *injunction* permanente, el *injunction* preliminar y el entredicho provisional.

El *injunction* permanente requiere la celebración de vista y la consideración de los siguientes criterios: (1) si el demandante ha prevalecido o puede prevalecer en un juicio en sus méritos; (2) **si el demandante tiene algún otro remedio adecuado en ley o si el *injunction* es el único recurso disponible para vindicar su derecho**; (3) el interés público presente o afectado por el pleito; y, (4) el balance de equidades entre todas las partes en litigio. *Mun. de Loíza v. Sucns. Suárez et al.*, 154 DPR 333, 367 (2001).

Sobre el *injunction* permanente el Tribunal Supremo expresó que precisa conceder una petición si la parte que lo solicita demuestra que no tiene ningún otro remedio en ley para evitar un daño. “Procede un *injunction* para evitar daños irreparables o una multiplicidad de procedimientos.¹³ El concepto de evitación de daños irreparables o de una multiplicidad de procedimientos constituye un aspecto de la regla básica de que procede un *injunction* cuando el remedio existente en el curso ordinario de la ley es inadecuado.” *Mun. de Loíza v. Sucns. Suárez et al.*, *supra*, a la pág. 367; *Cruz v. Ortiz*, 74 DPR 321 (1953).

Nuestro más alto foro judicial ha establecido que para determinar si en un caso procede el recurso extraordinario de *injunction* hay que identificar si la acción connota o no un agravio de patente intensidad al derecho del individuo que reclame la urgente

¹³ Citas omitidas.

reparación. *VDE Corporation v. F & R Contractors*, 180 DPR 21, 40 (2010); *Gracia Ortiz v. Policía de PR*, 140 DPR 247 (1996). Asimismo, la parte promovente deberá demostrar que de no concederse el *injunction*, sufriría un daño irreparable. *Misión Industrial v. Junta Planificación*, 142 DPR 656, 681 (1997).

En cuanto a los criterios para expedir un *injunction* preliminar o *pendente lite*, la Regla 57.3 de Procedimiento Civil, establece:

Al decidir si expide una orden de entredicho provisional o *injunction* preliminar, el tribunal deberá considerar, entre otros, los siguientes:

- (a) la naturaleza del daño a que está expuesto la parte peticionaria;
- (b) la irreparabilidad del daño o la inexistencia de un remedio adecuado en ley;
- (c) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca;
- (d) la probabilidad de que la causa se torne en académica;
- (e) el impacto sobre el interés público del remedio que se solicita, y
- (f) la diligencia y la buena fe con que ha obrado la parte peticionaria.¹⁴

El Tribunal Supremo ha reconocido que “[e]l propósito fundamental del *injunction* preliminar surge de la razón de ser del cuarto criterio esbozado: mantener el *status quo* hasta que se celebre el juicio en sus méritos para que no se produzca una situación que convierta en académica la sentencia que finalmente se dicte al atender la petición de *injunction* permanente, o se le ocasionen daños de mayor consideración al peticionario mientras perdura el litigio.” *VDE Corporation v. F & R Contractors*, *supra*, a la pág. 41; *Rullán v. Fas Alzamora*, 166 DPR 742 (2006); *Cobos Licia v. DeJean Packing Co., Inc.*, 124 DPR 896, 902 (1989).¹⁵ A pesar de que el cuarto criterio es el más importante, éste es concomitante con el segundo criterio: la irreparabilidad de los daños o la

¹⁴ 32 LPRA Ap. V, R. 57.3.

¹⁵ Véase, además, D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed., San Juan, Prog. Educ. Jurídica Continua Univ. Interamericana de P.R., Facultad de Derecho, 1996, pág. 21.

existencia de un remedio adecuado en ley. *VDE Corporation v. F & R Contractors, supra*, a la pág. 41; *Rullán v. Fas Alzamora, supra*.

Conforme a ello, al aplicar los criterios antes referidos, se ha reiterado que la “concesión o denegación [de un *injunction*] exige que la parte promovente demuestre la ausencia de un remedio adecuado en ley”. *Asoc. Vec. V. Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, 173 DPR 304, 319 (2008); *Misión Ind. PR v. JP y AAA*, 142 DPR 656, 681 (1997). Además, la parte promovente debe demostrar la existencia de un daño irreparable “que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles.” *Asoc. Vec. V. Caparra v. Asoc. Fom. Educ., supra*; *Com. Pro Perm. Bda. Morales v. Alcalde*, 158 DPR 195, 205 (2002); *Misión Ind. PR v. JP y AAA, supra*.

Ahora bien, la concesión de una orden de *injunction* preliminar descansa en la sana discreción del tribunal, la que se desplegará ponderando las necesidades e intereses de todas las partes envueltas en la controversia. *VDE Corporation v. F & R Contractors, supra*, a la pág. 41; *ELA v. Asoc. de Auditores, supra*, a la pág. 680; *Mun. de Ponce v. Gobernador*, 136 DPR 776, 790-791 (1994).

La Regla 59.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R.59.1, dispone:

El Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas aunque se inste o pueda instarse otro remedio. No se estimará como motivo suficiente para atacar un procedimiento o una acción el que se solicite una resolución o sentencia declaratoria. La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. Independientemente de lo dispuesto en la Regla 37 de este apéndice, el tribunal podrá ordenar una vista rápida de un pleito de sentencia declaratoria, dándole preferencia en el calendario.

La sentencia declaratoria es un mecanismo “remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y cuando exista un peligro potencial contra quien la solicita”. *Alcalde Guayama v. ELA*, 192 DPR 329, 332 (2015); *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 383-384 (2002). Su uso es adecuado “para declarar derechos, estados y otras relaciones de naturaleza jurídica” independientemente de que existan otros remedios. *Alcalde de Guayama v. ELA, supra*.

En lo pertinente, la Regla 59.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R.59.2, dispone lo siguiente:

- (a) Toda persona interesada en una escritura, un testamento, un contrato escrito u otros documentos constitutivos de contrato, o cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectados por un estatuto, una ordenanza municipal, un contrato o una franquicia, podrá solicitar una decisión sobre cualquier divergencia en la interpretación o validez de dichos estatutos, ordenanzas, contrato o franquicia, y además que se dicte una declaración de los derechos, estados u otras relaciones jurídicas que de aquéllos se deriven. Un contrato podrá ser interpretado antes o después de haber sido infringido.
[...]
- (c) La enumeración hecha en los incisos (a) y (b) de esta regla, no limita ni restringe el ejercicio de las facultades generales conferidas en la Regla 59.1 de este apéndice, dentro de cualquier procedimiento en que se solicite un remedio declaratorio, siempre que una sentencia o decreto haya de poner fin a la controversia o despejar una incertidumbre.

Este mecanismo puede ser empleado por cualquier persona interesada en una escritura o en un contrato escrito para “obtener la determinación de cualquier divergencia acerca de la validez de dichos documentos, así como que se dicte una declaración sobre los derechos estados y demás relaciones que de ellas se deriven”. *Llopiz v. Arburúa*, 72 DPR 531, 535-536 (1995). **Permite también dilucidar discrepancias de criterio en torno a la interpretación de un estatuto siempre que exista una controversia sustancial**

entre partes con intereses legales adversos. *Alcalde de Guayama v. ELA, supra.; Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al.*, 187 DPR 245, 254 (2012). En fin, busca ofrecerles a los ciudadanos un vehículo procesal mediante el cual pueda dilucidar “los méritos de cualquier reclamación que en forma latente entrañe un peligro potencial en su contra”. *Suárez v. C.E.E. I*, 163 DPR 347, 354 (2004); *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641, 653 (1980).

La cuestión primordial a determinar es “**si los hechos alegados demuestran que existe una controversia sustancial entre partes que tengan intereses legales adversos, de suficiente inmediación, madurez y realidad para que hagan aconsejable el remedio declaratorio**”. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al., supra*, 410 (2002); *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481 (1954). Si la disputa no está anclada en hechos específicos, “adquiere un matiz teórico que generalmente la excluye del ámbito legítimo de la sentencia declaratoria”. *Coca- Cola v. Unión de Tronquistas*, 109 DPR 834, 838 (1980).

Precisar si se cumple con el requisito de que exista una controversia real en la sentencia declaratoria, como remedio en equidad, “descansa en el ejercicio de la sana discreción judicial”, discreción que no es ilimitada. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al., supra*. El uso del mecanismo está sujeto al “uso de una balanceada discreción del Tribunal” a ejercerse dentro de ciertas fronteras, contornos y postulados legales. *Charana v. Pueblo, supra;* *Moscoso v. Rivera, supra*, a la pág. 493. Deberá “utilizarse cuando permite finalizar situaciones de incertidumbre o inseguridad en cuanto a derechos”. *Suárez v. C.E.E. I, supra*. Habrá que demostrar “que los intereses de la justicia serían bien servidos y que la sentencia que se dicte sea efectiva y adecuada”. *Moscoso v. Rivera, supra*, a la pág. 494. Al respecto, expresó el Tribunal Supremo:

Además, a los fines de que se pueda formular un criterio adecuado en cuanto a la existencia de una controversia y en cuanto a la forma en que se deba ejercitar la discreción judicial, es preferible que se permita el desarrollo de las cuestiones litigiosas más allá de las alegaciones de la demanda ya que tales problemas pueden resolverse en forma más efectiva a la luz de la prueba que presenten ambas partes, con una cabal consideración de los factores que puedan influenciar el ejercicio de una sana discreción. 62 Harv. L. Rev. 826. *Íd.*, pág. 496.

No obstante, la Regla 59.3 de Procedimiento Civil, *supra*, dispone que “[e]l tribunal podrá negarse a dar o a registrar una sentencia o decreto declaratorio cuando tal sentencia o decreto, de ser hecho o registrado, no haya de poner fin a la incertidumbre o controversia que originó el procedimiento”.

La jurisdicción se ha definido como “el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos o controversias”. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700 (2014); *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR 652 (2014); *Gearheart v. Haskell*, 87 DPR 57, 61 (1963). Conforme a nuestro ordenamiento jurídico los tribunales de Puerto Rico son de jurisdicción general, es decir, tienen autoridad para atender cualquier controversia. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, *supra*, a la pág. 708; *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, 179 DPR 391 (2010); *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández*, 136 DPR 223, 230 (1994). Las cuestiones de jurisdicción son de índole privilegiada, por lo tanto, si un tribunal carece de jurisdicción, tiene que desestimar la reclamación ante su consideración sin entrar en los méritos de la controversia. *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR 652 (2014).

Como norma general, los tribunales pueden atender cualquier materia sobre la cual no se les haya privado de jurisdicción. El término jurisdicción sobre la materia “se refiere a la capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto

legal”. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño, supra.*¹⁶ La misma no puede ser otorgada por las partes ni tampoco el tribunal puede abrogársela. Para privar a un tribunal de su actividad para atender algún asunto en particular, es necesario que así se haya dispuesto expresamente en algún estatuto o que ello surja del mismo por implicación necesaria. *Id.*

En cambio, una agencia administrativa solo ostenta los poderes que le fueron otorgados expresamente en su ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo sus deberes. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño, supra,* a la pág. 709. Es por ello, que existen instancias en las que, tanto las agencias como los tribunales pueden atender un mismo asunto. En dichas circunstancias, puede haber incertidumbre con respecto a que foro tiene jurisdicción original para dilucidar la controversia que surja en relación con la función delegada. *Id.* Para determinar que foro tiene jurisdicción original, se debe acudir a la doctrina de jurisdicción primaria.

La doctrina de jurisdicción primaria “exige que los tribunales emprendan la tarea de examinar los alcances de la ley habilitadora de una agencia y determinar si el asunto cae estrictamente dentro de su ámbito.” *Consejo Titulares v. Gómez Estremera et al.,* 184 DPR 407, 431 (2012). Esta doctrina no tiene el efecto de privar de jurisdicción al foro judicial, sino que dispone cuál foro, si el judicial o el administrativo, debe atender inicialmente la controversia. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra,* a la pág. 404. La doctrina tiene dos vertientes: la jurisdicción primaria exclusiva y la jurisdicción primaria concurrente. *Id.*

¹⁶ Citando a Javier A. Echevarría Vargas, *Procedimiento Civil Puertorriqueño* 25 (2010).

La jurisdicción primaria exclusiva es de aplicación cuando una ley o estatuto le confiere jurisdicción a determinado organismo administrativo, en donde establece que este será el único foro con facultad para atender, inicialmente, determinada controversia. “Persigue suplir un procedimiento ágil y sencillo, poco costoso, que atienda el asunto sin el rigor procesal que generalmente ha caracterizado a los tribunales tradicionales”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra*.¹⁷ Así que, cuando la ley le confiere jurisdicción exclusiva al organismo administrativo, los tribunales quedan excluidos de intervenir en primera instancia. *Id.* “Claro está, la jurisdicción primaria exclusiva no soslaya terminantemente la revisión judicial, sólo la pospone hasta que el organismo administrativo emita su decisión final.” *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, 177 DPR 657 (2009). Aunque es norma reiterada que el legislador tiene que hacer una designación clara y precisa sobre la jurisdicción exclusiva de la agencia en su ley habilitadora, no siempre se utilizará el término “exclusiva”. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257 (1996).

De otro lado, es norma reiterada que la jurisdicción exclusiva puede ser tanto original como apelativa. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo, supra*, a la pág. 268. Es decir, el legislador puede designar la exclusividad del foro administrativo tanto en la etapa inicial del pleito, así como conferirle jurisdicción exclusiva para atender en primer lugar la apelación de una decisión administrativa. *Id.* En cuanto a la concesión de jurisdicción apelativa a órganos administrativos, el Tribunal Supremo ha establecido lo siguiente:¹⁸

En Puerto Rico la Asamblea Legislativa ha utilizado en muchas ocasiones los cuerpos o tribunales administrativos a nivel apelativo. [...]. La creación de estos consejos [administrativos] con poderes cuasi-

¹⁷ Citando a *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández, supra*, a la pág. 233.

¹⁸ Citando a *Díaz Marín v. Mun. de San Juan*, 117 DPR 334, 338-339 (1986).

judiciales se justifica por varias razones: (1) la experiencia y especialización de cada uno; (2) la uniformidad de sus fallos y remedios, y (3) el costo tan bajo de la litigación administrativa para los afectados. En los tribunales administrativos apelativos, el litigante no necesita representación legal y usualmente se enfrentan a los asuntos en sus méritos sin enredarse en tecnicismos que entorpecen los procedimientos en los tribunales.¹⁹

Por otro lado, la jurisdicción primaria concurrente aplica cuando la ley permite que una controversia se inicie tanto en el foro administrativo como en el judicial. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño, supra*, a las pág. 710; *Aguilú Delgado v. PR Parking System*, 122 DPR 261, 266 (1988). Al aplicar la jurisdicción primaria concurrente, los tribunales, por deferencia, aplazan las acciones ante su consideración hasta que se proceda a resolver finalmente por la agencia. El fundamento para este aplazamiento es “la destreza o pericia de la agencia, la prontitud usual del proceso de decisión y el uso de técnicas de adjudicación más flexibles”. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño, supra*; *Ferrer Rodríguez v. Figueroa*, 109 DPR 398, 402 (1980).

De conformidad con lo anterior, se ha resuelto que no existe una formula precisa para determinar cuándo aplicar o no alguna excepción a la doctrina de jurisdicción primaria concurrente. Por ello, los tribunales deben “sopesar todos los factores y circunstancias que apuntan o no a la conveniencia de permitir que la reclamación se dilucide inicialmente en el foro administrativo”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra*. Entre los factores a ponderarse se encuentran los siguientes: (a) el peritaje de la agencia sobre la controversia; (b) la complejidad técnica o especializada de la controversia; (c) la conveniencia o necesidad de una adjudicación rápida; (d) la conveniencia de utilizar técnicas más flexibles de adjudicación; (e) lo adecuado del remedio administrativo. Por lo

¹⁹ Citas omitidas en el original.

cual, es deber de los tribunales ponderar y determinar si es imprescindible y necesario que se resuelva a favor de que intervenga inicialmente el organismo administrativo. *Id.*

No obstante, el Tribunal Supremo ha reiterado que la doctrina de jurisdicción primaria no es una camisa de fuerza, y bajo ciertas circunstancias se ha reconocido su inaplicabilidad. *Consejo Titulares v. Gómez Estremera et al., supra.* La misma no aplica “cuando la naturaleza de la causa de acción presentada y el remedio solicitado destacan que no se presentan cuestiones de derecho que exijan el ejercicio de la discreción y de peritaje administrativo, es decir, cuando la cuestión que se plantea sea puramente judicial.” *Id.*²⁰

Por su parte, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos supone un ejercicio de abstención judicial, ello en cuanto al momento idóneo en el cual los tribunales habrán de intervenir en una controversia considerada en su origen por una entidad administrativa, que aún no ha completado el cauce agencial. *SLG Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843 (2008); *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. Del Rey*, 155 DPR 906 (2001). Así, y distinto a la norma de jurisdicción primaria exclusiva, el agotamiento de remedios atiende la etapa en la cual la intervención judicial resulta propicia respecto a un asunto sometido al quehacer adjudicativo de determinado organismo. De este modo, esta doctrina se invoca para cuestionar la acción de un litigante que participó, o participa, de un procedimiento en una agencia y que, sin extinguir todos los recursos disponibles a su favor, acude al auxilio de los foros de justicia. *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033 (2013); *Guzmán y otros v. ELA*, 156 DPR 693 (2002).

²⁰ Citando a *Ortiz v. Panel FEI*, 155 DPR 219, 246 (2001).

La doctrina de agotamiento de remedios tiene la base en el principio que establece: “nadie tiene derecho a auxilio judicial por un daño supuesto o inminente hasta haber agotado el remedio administrativo prescrito.” *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 DPR 273, 283 (1991).²¹ Esta doctrina de autolimitación judicial requiere que aquella parte que desee obtener un remedio de la agencia, agote todas las vías disponibles antes de recurrir al foro judicial. *AAA v. UIA*, 199 DPR 664 (2018).²² “Por lo tanto, el propósito de la doctrina es determinar la etapa en la cual el litigante puede recurrir a los tribunales, evitando así una intervención judicial innecesaria y a destiempo que interfiera con el cauce y desenlace normal del proceso administrativo.” *Id.*

En esencia, se trata de un **requisito jurisdiccional** que no debe ser soslayado salvo que se dé alguna excepción. *Igartúa de la Rosa v. ADT*, 147 DPR 318 (1998). Usualmente, se invoca cuando una parte que compareció en primera instancia ante el foro administrativo, solicita la intervención judicial previo a consumir el procedimiento administrativo. *SLG Flores-Jiménez v. Colberg, supra*; *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. Del Rey, supra*, a las págs. 916-917 (2001); *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 407 (2001). A su vez, el requerimiento de agotamiento de remedios incluye el acudir al organismo administrativo apelativo de existir alguno. *Mun. de Caguas v. AT&T, supra*.

Para determinar si es necesario o no el agotar los remedios administrativos antes de acudir al foro judicial, hay que analizar si a la luz de las circunstancias del caso y pericia particular de la agencia, se considera que la intervención judicial sería prematura. *García Cabán v. UPR*, 120 DPR 167 (1987). A esos fines, la Sección

²¹ Citando a *Myers v. Tethlehem, Corp.*, 303 U.S. 41, 50-51 (1938).

²² Citando a *SLG Flores-Jiménez v. Colberg, supra*; *Guzmán y otros v. ELA, supra*.

4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, 3 LPRA sec. 2172, dispone

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia **y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones**, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la Sección 3.15 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. (Énfasis nuestro).

Dicha disposición limita la revisión judicial a que se cumplan con dos requisitos: *primero*, que trate de órdenes o resoluciones finales; y, *segundo*, que la parte adversamente afectada haya agotado todos los remedios provistos por la agencia administrativa. *Fuentes Bonilla v. ELA et al.*, 200 DPR 364 (2018). “[E]ste es el mecanismo exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa en un proceso adjudicativo o de naturaleza informal que haya sido emitido al amparo de esa ley.” *Id.*

Por otro lado, es norma reiterada que la doctrina de agotamiento de remedios administrativos no es de aplicación inflexible, admite excepciones. *AAA v. UIA, supra*. En específico, la Sección 4.3 de la LPAU, *supra*, establece lo siguiente:²³

El tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, o cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.

²³ 3 LPRA sec. 2173.

De conformidad con dichas excepciones, el Tribunal Supremo ha establecido que cuando el agravio sea uno de patente intensidad al derecho del individuo que reclame urgente reparación, se podrá utilizar el mecanismo del *injunction* para eludir el cauce administrativo. *SLG Flores-Jiménez v. Colberg, supra*, a la pág. 852; *Rivera v. ELA*, 121 DPR 582, 596 (1988). **Para preterir el requisito de agotamiento no basta con que los remedios administrativos sean lentos, se requiere, además, que éstos constituyan una gestión inútil e inefectiva o que produzcan un daño irreparable.** *SLG Flores-Jiménez v. Colberg, supra; Guadalupe v. Saldaña, Pres. UPR*, 133 DPR 42, 50 (1993).

Con el fin de garantizar los derechos de servicios y beneficios de las personas de la tercera edad, se le confirió al Departamento de la Familia la facultad para regular las instituciones dedicadas al cuidado de personas de edad avanzada en Puerto Rico. *Viruet et al. v. SLG Casiano-Reyes*, 194 DPR 271, 281 (2015). A esos efectos, la Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada, *supra*,²⁴ y el Reglamento para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada,²⁵ establecen los requisitos necesarios para obtener y mantener una licencia que permita operar este tipo de establecimiento. *Id.*, a la pág. 282. La finalidad de dicha legislación es otorgarle al Departamento de la Familia jurisdicción sobre todo asunto relacionado al establecimiento y desarrollo, operación, conservación, licenciamiento, supervisión y ejecución de normas y directrices para la protección, atención y cuidado de personas de edad avanzada que se encuentran en instituciones, centros hogares de grupos, hogares

²⁴ Ley Núm. 94-1977, *supra*.

²⁵ Reglamento 7349, *supra*.

sustitutos, hogares de cuidado diurno, campamentos y cualquiera otra facilidad que se establezca.²⁶

Para darle cumplimiento a la Ley Núm. 94-1977, el 7 de mayo de 2007 se aprobó el Reglamento 7349 del Departamento de la Familia, mejor conocido como Reglamento para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada. Posteriormente, el 14 de mayo de 2008 se aprobó el Reglamento 7507 a los fines de enmendar las disposiciones del Reglamento 7349, *supra*. Su objetivo principal es “establecer los requisitos para el licenciamiento y supervisión de establecimientos que se dediquen al cuidado de personas de edad avanzada para lograr que los servicios y funcionamiento de éstos, respondan al bienestar y a las necesidades biosicosociales de las personas de edad avanzada que compone la matrícula.”²⁷

Particularmente, el Art. 4 de la Ley Núm. 94-1977, *supra*, faculta al Departamento de la Familia como la **única agencia autorizada para expedir licencias** a todo establecimiento que se establezca en Puerto Rico para el cuidado de personas de edad avanzada.²⁸ Se define licencia como el “permiso escrito expedido por el Departamento mediante el cual se autoriza a una persona natural o jurídica a operar una institución, centro de actividades múltiples, hogar de cuidado, hogar sustituto o campamento.”²⁹ Además, la ley delega la función de licenciamiento y supervisión de todos los establecimientos en Puerto Rico que se dediquen al cuidado de personas de edad avanzada a la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia.³⁰ Por lo cual, “ninguna persona, entidad, asociación, corporación, o el Gobierno Estatal o cualquier

²⁶ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 94-1977, *supra*.

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

²⁸ 8 LPRA sec. 354.

²⁹ Art. 3 (8) de la Ley Núm. 94-1977, *supra* y la sec. 3.15 del Art. III del Reglamento 7349, *supra*.

³⁰ Sec. 3.3 del Art. III del Reglamento 7349, *supra*.

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”.³¹

Por su parte, la propia ley consagra el procedimiento para la concesión, renovación, suspensión, denegación o cancelación de licencias. El Art. 7 de la Ley Núm. 94-1977, *supra*, dispone lo siguiente:

(a) Todos los establecimientos privados o públicos para personas de edad avanzada que operen en Puerto Rico a la fecha de efectividad de esta ley recibirán un permiso provisional que les autorizará a continuar prestando servicios por un período de tiempo que no excederá de seis (6) meses luego de expedido el mismo; con el propósito de que tengan la oportunidad de cumplir con las normas y requisitos que establecen este capítulo y los reglamentos que se promulguen en virtud del mismo.

(b) **El Departamento expedirá una licencia** a todo establecimiento para el cuidado de personas de edad avanzada que la solicite y que cumpla con las normas y requisitos que se establecerán en los reglamentos que se promulguen al amparo de este capítulo.

(c) Las licencias serán expedidas por un período no mayor de dos (2) años al cabo de lo cual podrán ser renovadas si el establecimiento continúa cumpliendo con los requisitos establecidos por esta Ley y los reglamentos promulgados al amparo de la misma. Las licencias con vigencia en la actualidad expirarán al finalizar el término por el que fueron expedidas. En caso de que fueran renovadas, se expedirán por un término de dos (2) años. [...]

(e) El Departamento procederá a **cancelar, suspender o denegar una licencia** en cualquier caso, si el tenedor de la misma, después de habersele notificado las deficiencias encontradas, no las corrige dentro del término de tiempo que determine el Secretario, el cual no excederá de seis (6) meses. [...] (Énfasis nuestro).

En cuanto a la concesión de licencias, la Sec. 4.2 del Art. IV del Reglamento 7349, *supra*, dispone que el Departamento expedirá licencia a todo solicitante que haya cumplido con todos los

³¹ Art. 5 de la Ley Núm. 94-1977, *supra*.

requisitos de la ley y el reglamento. Además, señala que la “**toda licencia es propiedad del Departamento** y será devuelta al Departamento en caso de suspensión, cancelación o revocación de la misma”. *Id.*

Por otro lado, la Sec. 20.1 del Art. XX del Reglamento 7349, *supra*, añade que se podrá denegar, suspender o cancelar una licencia

m. Cuando el personal del establecimiento **impida al Oficial de Licenciamiento o personal autorizado por ley, la inspección total de la estructura licenciada o a licenciarse y/o el acceso a las personas de edad avanzada en el establecimiento.**

[...](Énfasis nuestro).

Así pues, la referida ley impone la obligación al Departamento de **visitar e inspeccionar cuando lo creyere necesario**, pero por lo menos una vez cada tres (3) meses, todo establecimiento para personas de edad avanzada que opere en Puerto Rico, con el propósito de cerciorarse que los mismos están funcionando de conformidad con las disposiciones de la Ley 94-1977, *supra*, y de los reglamentos al amparo de la misma.³² Además, la Oficina de Licenciamiento del Departamento podrá hacer observaciones sobre medidas de seguridad o de salud u otras áreas que no estén expresadas en el reglamento a los efectos de mejorar la calidad de los servicios.³³

La facultad delegada a la Oficina de Licenciamiento del Departamento provee reglamentación sobre toda ampliación, modificación, cambios o remodelación en el establecimiento. Cualquier cambio de uso de las dependencias internas realizadas en los establecimientos luego de haber sido otorgada la licencia, se realizarán con autorización del Departamento.³⁴ Además, la

³² Art. 6 de la Ley 94-1977, *supra*.

³³ Sec. 17.6 del Art. XVII del Reglamento 7349, *supra*.

³⁴ Sec. 4.5(b) del Art. IV del Reglamento 7349, *supra*.

ampliación y modificación a la planta física de un establecimiento licenciado deberá ser notificada a la Oficina de Licenciamiento con sesenta (60) días de antelación al inicio de la construcción.³⁵

Finalmente, es menester señalar que la propia ley dispone del recurso de apelación disponible cuando el Departamento cancele, suspenda o deniegue una licencia. El Art. 9 de la Ley 94-1977, *supra*, reza lo siguiente:

Todo tenedor o solicitante de licencia para operar un establecimiento para el cuidado de personas de edad avanzada tendrá **derecho a apelar** de la decisión del Departamento cancelando, suspendiendo o denegando una licencia **ante la Junta de Apelaciones del Departamento de la Familia**, en el término que dispone la sec. 2165 del Título 3.³⁶ (Énfasis nuestro).

En adición, el reglamento señala que cuando se deniegue, suspenda o se cancele una licencia para operar, la Oficina de Licenciamiento emitirá la notificación por correo, con acuse de recibo, a la dirección del establecimiento, según consta en el expediente de la Oficina de Licenciamiento, o personalmente por escrito, señalando la violación, según la ley y reglamento. Dicha notificación deberá informar sobre el recurso de apelación disponible.³⁷ Además, todo poseedor o solicitante de licencia tendrá derecho a apelar la determinación 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.³⁸

III.

Procedemos a evaluar si el TPI, en la *Sentencia* dictada y notificada el 14 de diciembre de 2019, erró al desestimar la demanda con perjuicio.

³⁵ Sec. 4.5(a) del Art. IV del Reglamento 7349, *supra*.

³⁶ 8 LPRA sec. 359.

³⁷ Sec. 21.3 del Art. XXI del Reglamento 7349, *supra*.

³⁸ Sec. 21.4 del Art. XXI del Reglamento 7349, *supra*.

En primer lugar, es meritorio atender si la Ley Núm. 94-1977, *supra*, regula el proceso de modificación de las licencias para operar establecimientos para personas de edad avanzada.

La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 94-1977, *supra*, establece con meridiana claridad que su propósito es otorgarle al Departamento de la Familia **jurisdicción sobre todo asunto** relacionado al establecimiento y desarrollo, operación, conservación, licenciamiento, supervisión y ejecución de normas y directrices para la protección, atención y cuidado de personas de edad avanzada que se encuentran en instituciones, centros hogares de grupos, hogares sustitutos, hogares de cuidado diurno, campamentos y cualquiera otra facilidad que se establezca. En específico, el Art. 3.8 de la Ley Núm. 94-1977, *supra*, define licencia como un “permiso escrito **expedido por el Departamento de la Familia** mediante el cual se autoriza a una persona natural o jurídica a operar una institución, centro de cuidado diurno, hogar de cuidado diurno u hogar sustituto.” El Art. 4 de la referida ley dispone que el Departamento será la **única agencia autorizada para expedir licencias** a todo establecimiento de cuidado de personas de edad avanzada. Además, el Art. 7 (e) faculta al Departamento a **cancelar, suspender o denegar** una licencia si el tenedor de esta, después de habersele notificado las deficiencias encontradas, no las corrige. Finalmente, la sec. 4.2 (e) expresamente señala que “toda licencia es propiedad del Departamento.”

De un análisis de los artículos señalados, claramente podemos colegir que, aunque ningún artículo de la ley menciona expresamente que el Departamento puede “modificar” una licencia, estas pertenecen al Departamento y este puede tomar medidas más drásticas cuando un establecimiento no cumple con los requerimientos dispuestos en la ley, como lo es: cancelar, suspender

o denegar. A la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia le fue conferida por el Departamento la facultad para atender todo lo relacionado a los establecimientos de cuidado de personas de edad avanzada, lo cual incluye expedir, denegar, cancelar o suspender licencias. Su autoridad delegada le da autoridad emitir sanciones cuando un establecimiento incumple con los requisitos dispuestos en ley. Al ser el Departamento el propietario de la licencia tiene la facultad también para modificarlas.

Según surge del expediente apelativo, el Departamento alega que modificó la licencia del Hogar ya que no cumplió con las medidas mínimas establecidas en la ley en el área de los dormitorios de la institución. Indica que pudiendo haber cancelado o suspendido la licencia, como dispone la ley, optó por una medida menos drástica, la cual fue modificar la licencia. Lo cierto es, que un establecimiento para el cuidado de personas de edad avanzada al que se le modifica su licencia para operar le aplican todas las disposiciones de la Ley 94-1977, *supra* y su reglamento. Por lo cual, no incidió el foro primario en resolver que la Ley Núm. 94-1977, *supra*, era de aplicación cuando se modifican las licencias de capacidad de residentes.

Ahora bien, debemos resolver si el foro primario carecía de jurisdicción para atender los méritos de la reclamación. El apelado alega que la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia tiene jurisdicción exclusiva para atender todo lo relacionado con el licenciamiento y supervisión de los establecimientos para el cuidado de envejecientes. No le asiste la razón.

Según destacamos anteriormente, la doctrina de jurisdicción primaria exige que los tribunales examinen los alcances de las leyes habilitadoras de las agencias, para determinar en qué etapa de los

procedimientos debe intervenir. Confiere al organismo administrativo la facultad, mediante su ley habilitadora, para atender **en primaria instancia** ciertas controversias. De un análisis de la Ley Núm. 94-1977, *supra*, y su Reglamento 7349, *supra*, se desprende que la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia ostenta una jurisdicción primaria concurrente apelativa, con el foro judicial para dilucidar todas aquellas controversias que surjan sobre el licenciamiento de las instituciones para el cuidado de personas de edad avanzada. Es decir, una parte adversamente afectada por una determinación de la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia puede revisar dicha determinación en primera instancia, tanto en la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia como presentar una demanda en el tribunal. Veamos.

Según expusimos anteriormente, la exposición de motivos de la Ley 94-1977, *supra*, dispone que el Departamento de la Familia será la **única agencia autorizada** para expedir licencias a todo establecimiento que se establezca en Puerto Rico para el cuidado de personas de edad avanzada. La referida ley le otorga la facultad a la Oficina de Licenciamiento, oficina delegada por el Secretario del Departamento de la Familia para supervisar y otorgar licenciamiento, todo asunto relacionado al establecimiento y desarrollo, operación, conservación, licenciamiento, supervisión y ejecución de normas y directrices para la protección de las personas de la tercera edad. *Viruet et al. v. SLG Casiano-Reyes, supra*. Esto es, ninguna otra agencia administrativa tendrá la facultad de expedir licencias para instituciones que ofrezcan servicios para personas de edad avanzada; solo la ostenta la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia.

En cuanto a la jurisdicción de la Junta Adjudicativa del Departamento para atender controversias relacionadas al

licenciamiento, ni la Ley 94-1977, *supra*, ni su Reglamento 7349, *supra*, establecen la jurisdicción exclusiva de dicho organismo. El Art. 9 de la Ley Núm. 94-1977, *supra*, y la sec. 21.4 del Reglamento 7349, *supra*, disponen que el tenedor o solicitante de una licencia tendrá derecho a presentar apelación de las determinaciones de la agencia de cancelación, suspensión o denegatoria de la licencia ante la Junta Adjudicativa dentro de un término de 15 días desde el recibo de la notificación. No obstante, ninguna de las disposiciones antes mencionadas establecen de manera clara y contundente la jurisdicción exclusiva del foro administrativo para apelar las determinaciones sobre el licenciamiento de estos establecimientos de cuidado. De igual manera, la propia ley no impide que se presenten controversias como la de autos en primera instancia ante el foro judicial. Aunque es sabido que la ley no tiene que utilizar expresamente la palabra jurisdicción exclusiva, no existe ninguna disposición de la ley que disponga de manera inequívoca la jurisdicción exclusiva apelativa de la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia. Por lo tanto, resolvemos que el foro primario tiene jurisdicción primaria concurrente con la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia.

No obstante, debemos determinar si el apelante debió agotar los remedios administrativos antes de presentar una demanda de *injunction* y sentencia declaratoria.

Es norma reiterada que los tribunales deben sopesar los factores y circunstancias que apuntan a la conveniencia de permitir que la reclamación se dilucide inicialmente en el foro administrativo. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, *supra*. En el caso ante nos, la propia Ley Núm. 94-1977, *supra*, y su reglamento, disponen todos los requisitos que un solicitante de una licencia para operar un establecimiento de personas de edad avanzada debe

cumplir. El Reglamento 7349, *supra*, dispone todo lo relativo a las áreas físicas de los establecimientos de personas de edad avanzada. En específico, el Art. XVI establece los parámetros que tiene que cumplir toda institución de personas de edad avanzada en cuanto a las facilidades y planta física. En cuanto a los dormitorios, las sec. 16.2 (d) y (e), disponen que cada cama en un dormitorio de un hogar tiene que contar con un espacio mínimo de sesenta (60) pies cuadrados y cada residente tendrá su propia cama. Para que se cumplan a cabalidad las disposiciones de la ley, se faculta a la Oficina de Licenciamiento del Departamento para realizar observaciones sobre las medidas de seguridad dispuesta en la ley. Véase la Sec. 17.6 del Art. XVII del Reglamento 7349, *supra*.

Se desprende del expediente de la agencia, que el Departamento envió una carta al apelante el 27 de noviembre de 2018, luego de haberse presentado la demanda, donde notificaba de la modificación de la licencia de 34 a 27 residentes. Surge de la misiva, que el motivo para la modificación respondía a que el Hogar no contaba con una cabida para 27 personas. Basó su determinación en que “[l]a capacidad que el Departamento de la Familia otorga a la estructura para fines de licenciamiento se hace basada en cómo está la planta física al momento de la visita, y no en proyecciones y/o planes futuros.” Además, fueron citadas las disposiciones de ley que sustentaban dicha determinación y se señala el derecho a apelar dicha determinación con el termino para hacerlo.

En vista de la destreza y pericia de la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia para resolver controversias sobre licencias para establecimientos de personas de edad avanzada y los requisitos que se deben cumplir en cuanto al diseño y estructura física de la institución, resolvemos que el apelante debe agotar los

remedios administrativos. Ante ello, este tribunal concluye que se le debe dar deferencia a la Junta de Adjudicación del Departamento y aplazar la revisión judicial. Si bien, el apelante alega que agotar los remedios administrativos causaría daños irreparables, ya que iniciar un proceso de revisión ante la Junta Adjudicativa sería una dilación excesiva, este no ha presentado evidencia que tienda a demostrar que el instar una revisión ante la Junta Adjudicativa convertiría la gestión una inútil por la dilación de los procedimientos. No podemos olvidar que no es suficiente con que el promovente alegue que agotar los remedios administrativos sería una gestión inútil, sino que debe demostrar que la dilación de los procedimientos resultaría en un daño irreparable.

A su vez, el apelante señala que procede el *injunction* ya que la modificación de la licencia le causaría daños irreparables en su capacidad de generar ingresos, afectando su interés propietario sobre la licencia sin el debido proceso de ley. No nos convence.

Del expediente surge que la demanda de *injunction/entredicho* preliminar e *injunction* permanente no cumple con la Regla 57.3 de Procedimiento Civil, *supra*. El apelante no ha demostrado que la modificación de la licencia le causaría un daño irreparable. Por el contrario, el daño que se alega es una pérdida de generar ingresos por la modificación de la licencia, fundamento insuficiente para cumplir con los criterios de un recurso extraordinario, como lo es el *injunction*. Los documentos reflejan que entre los meses de abril a septiembre de 2018 el Hogar contaba con una matrícula entre 23 a 24 residentes, por lo tanto, al momento de la modificación de la licencia, sus ingresos no habían sufrido pérdida significativa toda vez que contaba con una matrícula por debajo de la cantidad a la que le fue modificada su licencia. Por lo cual, concluimos que el apelante no pudo demostrar que había sufrido o estaba por sufrir

un daño irreparable. Tampoco pudo demostrar que no tenía un remedio adecuado en la ley, para que proceda el *injunction*. Todo lo contrario, si el apelante quería cuestionar la determinación de la agencia, podía haber presentado un recurso de apelación ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, es decir, debió haber agotado los remedios administrativos provistos por la agencia.

Finalmente, es meritorio señalar que incidió el foro primario al desestimar con perjuicio la causa de acción, pues dicha controversia puede ser presentada en otro momento en vista de que tanto la agencia como los tribunales cuentan con jurisdicción concurrente para atender los méritos de una controversia sobre licenciamiento de establecimientos para el cuidado de personas de edad avanzada.

En vista de lo anterior, resolvemos que incidió el foro primario al resolver que la Ley Núm. 94-1977, *supra*, confiere jurisdicción exclusiva sobre todo asunto relacionado con el licenciamiento de establecimientos de personas de edad avanzada. Sin embargo, reiteramos que el apelante debió haber agotado los remedios administrativos ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia ya que no se cumplió con los requisitos para incoar una demanda de *injunction* y sentencia declaratoria. Por lo cual, procede la **desestimación sin perjuicio** de la causa de acción.

IV.

En virtud de lo anterior, a tono con nuestros pronunciamientos, **modificamos** la *Sentencia* dictada por el TPI el 14 de diciembre de 2018, a fin de que conforme la Ley Núm. 94 de 1977 no le confiere jurisdicción exclusiva al Departamento de la Familia para desestimar sin perjuicio la causa de acción.

Procede que el Hogar Hacienda El Paraíso, Inc. agote los remedios administrativos ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, toda vez que no cumplió con los

requisitos para incoar la demanda de *injunctio* y sentencia declaratoria de la causa de acción ante el TPI, por lo cual la desestimación procede sin perjuicio.

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

La Juez Cortés González concurre con el resultado sin opinión escrita.

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