

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

Love and Care CMF,
Inc. y Carlos Méndez
Figueroa

Apelantes

v.

Departamento de la
Familia, et al.

Apelado

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

KLAN201901054

Civil Núm.:
A PE2018-0002

Sobre:
Daños y Perjuicios

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Surén Fuentes y el Juez Torres Ramírez

Torres Ramírez, Juez Ponente

SENTENCIA

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

I.

El 16 de septiembre de 2019, Love & Care, CMF, Inc.; Love & Care Nursing Home, Inc.; y el señor Carlos Méndez (“apelantes” o “parte apelante”) presentaron ante este foro *ad quem* un escrito intitulado “Apelación”. En éste, solicitaron que revoquemos una “Sentencia Parcial”¹ emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Aguadilla (“TPI”), el 13 de agosto de 2019, la cual fue notificada a las partes el día siguiente. Mediante el referido dictamen, el TPI declaró “Ha Lugar” una moción de desestimación que fue presentada por el Departamento de la Familia² y desestimó las alegaciones de la segunda demanda enmendada, tras concluir que requerían el agotamiento de ciertos remedios administrativos.³

¹ Anejo 1 del Apéndice de la Apelación, páginas 1-9.

² Ello por conducto del Departamento de Justicia.

³ Además, el TPI ordenó el archivo sin perjuicio por desistimiento parcial voluntario de la demanda, en cuanto a los codemandados José L. Nieves Ramos, Vanesa Cardona Segarra, Zoé Quiñones, Elena Ríos Matos, Marta Pérez, Aida Acevedo Rivera, en su carácter personal.

En la misma fecha en que fue radicado el recurso que nos ocupa, la parte apelante sometió una “Moción en Auxilio del Tribunal”, en la cual nos solicitó la paralización de los procedimientos ante el foro *a quo*.

En atención a los escritos presentados por los apelantes, el 17 de septiembre de 2019, emitimos una “Resolución y Órdenes” en la que concedimos a la parte apelante hasta el 18 de septiembre de 2019, a las 2:00 pm para acreditar haber cumplido con la notificación requerida por la Regla 79 (E) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, y ordenamos al Departamento de la Familia (“parte apelada”) someter su alegato en oposición a más tardar el 16 de octubre de 2019.

El 19 de septiembre de 2019, emitimos otra “Resolución”. En ésta, consignamos que la parte apelante no había cumplido con nuestra “Resolución y Órdenes”. No obstante, evaluado el expediente en su totalidad, denegamos la solicitud de paralización de los procedimientos. El 26 de septiembre de 2019, la parte apelante presentó una “Moción de Reconsideración”. Alegó, entre otras cosas, que el procedimiento administrativo en este caso “resultaría en un ejercicio fútil” y reiteró su solicitud de paralización de los procedimientos. Mediante “Resolución” del 30 de septiembre de 2019, declaramos “No Ha Lugar” la solicitud de reconsideración.

El 11 de octubre de 2019, el Departamento de la Familia, por conducto de la Oficina del Procurador General, presentó una “Moción Informativa y en Solicitud de Término”. El 17 de octubre de 2019, le concedimos a la parte apelada hasta el 26 de octubre de 2019 para presentar su alegato en oposición.

El 25 de octubre de 2019, la representación legal del Departamento de la Familia sometió un escrito intitulado “Alegato de la Parte Apelada”.

Posteriormente, la parte apelante presentó un documento intitulado “Alegato Suplementario”. En consideración a éste, el 12 de noviembre de 2019, emitimos otra “Resolución y Órdenes”. Resolvimos que el escrito no podía ser considerado como un alegato suplementario y, en cuanto al reclamo de que la parte apelada incluyó en el apéndice de su alegato un informe que no fue sometido ante el TPI, concedimos a la parte apelada setenta y dos horas para exponer su postura.

El 14 de noviembre de 2019, el Departamento de la Familia, por conducto de la Oficina del Procurador General, presentó una “Moción en Cumplimiento de Resolución y Orden”. Adujó que el informe al que aludió la parte apelante obraba en el expediente del foro *a quo*, toda vez que fue sometido junto a una “Solicitud de Reconsideración Urgente” que se radicó el 10 de septiembre de 2019.

El 21 de noviembre de 2019, emitimos una “Resolución y Apercibimiento”. En ésta, denegamos la solicitud de la parte apelante contenida en los acápites 4-6 del escrito intitulado “Alegato Suplementario”, ordenamos a la parte apelante a ceñirse a lo dispuesto en nuestro Reglamento⁴ y resolvimos que el caso había quedado sometido para nuestra adjudicación.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procederemos a reseñar los hechos atinentes a la apelación que nos ocupa.

II.

El 12 de enero de 2017, la parte apelante-demandante incoó una “Demanda”⁵ sobre mandamus, interdicto provisional y permanente y daños y perjuicios contra el Departamento de la Familia (“la agencia” o “parte apelada”), la Hon. Glorimar Andújar Matos, las señoras Zoé Quiñones, Elena Ríos Matos, Marta Pérez y

⁴ Específicamente, a lo que dispone la Regla 71 (A) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B.

⁵ Anejo 2 del Apéndice de la Apelación, páginas 10-16.

Aida Acevedo Rivera, Fulano de Tal y Fulana de Tal, todos en su carácter oficial y personal. En la misma, alegó que opera dos instalaciones, debidamente licenciadas por el Departamento de la Familia, para el cuidado de personas de edad avanzada y que la parte apelada-demandada había comenzado un patrón de persecución, hostigamiento y discrimen contra ésta. Además, adujo, entre otras cosas, que posee otra facilidad que, a pesar de cumplir con los requisitos, “no se había podido someter a la solicitud de licenciamiento” y que la agencia se había negado irrazonable y caprichosamente a proveerle copia de la solicitud de licencia. Finalmente, la parte apelante-demandante solicitó varios remedios al TPI. En lo atinente a la controversia que nos ocupa, pidió que de ser necesario se ordenara a la Agencia evaluar y acreditar la nueva estructura objetivamente, de acuerdo con los procedimientos establecidos.

En el ínterin, el caso fue trasladado a la Región Judicial de San Juan. Allí, el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, emitió una “Sentencia Parcial”⁶, mediante la cual declaró “Con Lugar” la solicitud de desistimiento voluntario con perjuicio -en cuanto a los remedios extraordinarios- de la parte apelante-demandante, toda vez que el Departamento de la Familia se había comprometido a entregarle los formularios para la solicitud de permisos.

El caso fue trasladado nuevamente a la Región Judicial de Aguadilla. Luego de otros trámites procesales, el TPI autorizó a la parte apelante a presentar una “Segunda Demanda Enmendada”⁷. En la misma, reiteró su alegación de que la parte apelada llevaba un patrón de persecución, hostigamiento y discrimen contra ésta. Además, adujo que el 9 de abril de 2019 el Departamento de la

⁶ Anejo 3 del Apéndice de la Apelación, pág. 17.

⁷ Anejo 6, id., páginas 24-30.

Familia, Región de Mayagüez, le había removido las licencias que ostentaba, bajo el fundamento de que no podía mantener licencias de la agencia y de la Administración de Servicios de Salud y Contra la Adicción (ASSMCA) simultáneamente.⁸

La agencia demandada presentó una “Solicitud de Reconsideración Urgente”⁹, con la que acompañó copia de los siguientes documentos: “Informe sobre reunión con el Sr. Calor Méndez propietario de Love & Care”; “Notificación de Hallazgos y Recomendaciones sobre el Establecimiento Visitado”, con fecha de 8 de abril de 2019; y una carta dirigida al señor Carlos Méndez Figueroa, fechada 4 de abril de 2019, a través de la cual se le advirtió de su derecho a apelar ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia. Solicitó reconsideración de la autorización del TPI a la parte apelante-demandante para presentar la demanda enmendada. El foro *a quo* emitió una “Orden”¹⁰, en la que declaró “No Ha Lugar” la solicitud.

Así las cosas, el 12 de junio de 2018, el Departamento de la Familia sometió su “Contestación a Demanda Enmendada”¹¹. Luego, la parte apelada presentó una “Solicitud de Desestimación de Enmienda a Demanda por Falta de Agotar Remedios Administrativos”. En ella, alegó que el señor Carlos Méndez Figueroa (uno de los apelantes-demandantes) fue oportunamente notificado de los señalamientos sobre el funcionamiento del hogar Love and Care CMF, Inc., el cual era incompatible con la licencia que se le había otorgado, y éste prefirió entregar la licencia. Arguyó que ese mismo día se le advirtió por escrito al señor Méndez Figueroa su derecho a solicitar revisión o impugnación de la determinación ante

⁸ Véase, específicamente, los acápites once al quince de la “Segunda Demanda Enmendada”. Anejo 6, *id.*, págs. 26-27.

⁹ Anejo I de la “Moción en Cumplimiento de Resolución y Orden”, páginas 1-11.

¹⁰ Anejo II, *id.*, pág. 12.

¹¹ Anejo 4 del Apéndice de la Apelación, págs. 18-20.

la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia.¹² Por ello, la parte apelada solicitó al TPI la desestimación de las nuevas causas de acción incluidas en la demanda enmendada por no agotar los remedios administrativos.

El 8 de julio de 2019, la parte apelante-demandante presentó una “Réplica a Moción de Desestimación”¹³. Arguyó que había alegado hechos específicos y bien definidos y que, por lo tanto, se podía obviar el proceso administrativo. Además, argumentó que existía una presunción de nulidad sobre la decisión del Departamento de la Familia de revocarle las licencias.

Evalutados los escritos de las partes, el TPI emitió una “Sentencia Parcial”, mediante la cual declaró “Ha Lugar” la “Solicitud de Desestimación de Enmienda a Demanda por Falta de Agotar Remedios Administrativos” y, en consecuencia, desestimó las reclamaciones contenidas en la segunda demanda enmendada dado a que la parte apelante no había agotado los remedios administrativos. Resolvió que en este caso la parte apelante-demandante “[...] no demostró a satisfacción [del TPI], la concurrencia de alguna de las excepciones establecidas en la Ley Núm. 3-2017, *supra*, para el relevo de agotamiento de remedios administrativos”.¹⁴ Además, reiteró que, a diferencia del argumento de la parte apelante-demandante, en nuestro ordenamiento jurídico existe una presunción legalidad y corrección de las determinaciones emitidas por las agencias administrativas.

Inconformes, los apelantes presentaron el recurso que nos ocupa e imputaron al TPI el siguiente error:

Erró crasamente el TPI al dictar Sentencia Parcial desestimando la demanda enmendada por no haber agotado los remedios administrativos en cuanto a las apelaciones obre la revocación de licencias de las demandantes.

¹² Véase el Anejo III del Apéndice del Alegato de la Parte Apelada, págs. 6-8.

¹³ Anejo 8 del Apéndice de la Apelación, págs. 37-40.

¹⁴ Véase la página 6 de la Sentencia Parcial apelada, que es la página 7 del Apéndice de la Apelación.

La parte apelante alegó que los actos del Departamento de la Familia antes y después de haberse radicado la Demanda demuestran que no hay razón para que la parte apelante tuviera que someterse a “[...] un fútil ejercicio administrativo cuando ya la controversia se encontraba en el tribunal”. Adujo que en este caso sería “predecible cual sería el desenlace de un procedimiento administrativo ante ese ente” y que en este caso la parte apelante había alegado “[...] hechos específicos y bien definidos como es requerido para obviar el proceso administrativo”. Además, alegó que existía una presunción de nulidad de la decisión del Departamento de la Familia al revocar las licencias.

Por su parte, el Departamento de la Familia adujo, en síntesis, que conforme a lo dispuesto en el Art. 9 de la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977¹⁵, *infra*, la parte apelante tenía derecho a apelar de la decisión ante la Junta de Apelaciones del Departamento de la Familia. Además, arguyó que los apelantes no demostraron que estuviesen presentes algunas de las excepciones que permiten preterir el trámite administrativo.

Habida cuenta del error imputado al TPI y de los argumentos de las partes, mencionaremos algunas normas, figuras jurídicas, máximas, casuística y doctrinas atinentes a la apelación.

III.

-A-

En reiteradas ocasiones, nuestro Máximo Tribunal ha definido el término jurisdicción como “...el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos o controversias”. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700, 708 (2014). Véase, además, *Mun. San Sebastián v. QMC Telecom, O.G.P.*, 190 DPR 652, 660 (2014); *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011); *Gearheart v. Haskell Burrell*, 87 DPR 57, 61 (1963).

¹⁵ 8 LPRA sec. 359.

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

"La jurisdicción sobre la materia se refiere a la capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto legal". J. A. Echevarría Vargas, *Procedimiento Civil Puertorriqueño*, 1era ed. rev., 2012, pág. 27. Ésta no puede ser otorgada por las partes y el tribunal tampoco puede abrogársela. Íd. Es norma trillada en nuestro ordenamiento jurídico que "... los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, estando obligados a considerarla aun en ausencia de algún señalamiento de las partes al respecto". *Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage*, 182 DPR 86, 97 (2011). Véase, entre otros, *Mun. San Sebastián v. QMC Telecom, O.G.P.*, ante, pág. 660.

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico existen unas normas de autolimitación judicial, entre las cuales se encuentran las doctrinas de jurisdicción primaria y la de agotamiento de remedios administrativos. Como muy bien nos recuerda el Juez Kolthoff Caraballo en el caso de *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1057 (2013), "[e]stas doctrinas 'tienen el fin común de coordinar y armonizar la labor adjudicativa de los foros administrativos y judiciales'".¹⁶

En el derecho administrativo, cuando el Estado delega alguna de sus funciones gubernamentales a una agencia administrativa puede surgir incertidumbre respecto a qué foro tiene jurisdicción para atender una controversia relacionada a la función delegada. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, supra, pág. 709. La doctrina de

¹⁶Véase *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033 (2009), citando *Guzmán y otros v. ELA*, 153 DPR 693, 711 (2002) y *Delgado Rodríguez v. Nazario Ferrer*, 121 DPR 347, 353 (1988).

jurisdicción primaria permite determinar qué foro tiene jurisdicción exclusiva para atender la controversia. Íd. Véase, además, *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 DPR 261, 266 (1941). En esta doctrina, existen dos vertientes: la jurisdicción primaria exclusiva y la jurisdicción primaria concurrente. Íd.

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

“La jurisdicción exclusiva puede ser tanto original como apelativa. Esto es, el legislador puede designar la exclusividad del foro tanto en la etapa inicial de una reclamación, así como para conferirle a una agencia jurisdicción exclusiva para atender en primer lugar la apelación de una decisión administrativa”. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, supra, págs. 268-269. “La determinación de la cuestión de exclusividad de la jurisdicción administrativa requiere en ciertas instancias que se interpreten los textos y disposiciones legales”. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, Forum, 2013, sec. 8.4, pág. 578.

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

Finalmente, nos parece importante, en las circunstancias particulares del caso que nos ocupa, recordar la doctrina de agotamiento de remedios administrativos. Esta doctrina, esencialmente, “...determina la etapa en que un tribunal de justicia debe intervenir en una controversia que se ha presentado inicialmente ante un foro administrativo.” *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008). Véase, además, *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. Del Rey*, 155 DPR 906, 916-917 (2001); *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 407 (2001). La misma fue resumida por nuestro Máximo Tribunal, en el caso *Municipio de Caguas v. A.T& T.*, 154 DPR 401, 408 (2001), de la siguiente forma:

Debe notarse que de ordinario la norma de agotamiento de remedios administrativos se aplica en casos

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

Evidentemente, dicha doctrina pretende evitar que se presente un recurso ante los tribunales sin que la agencia administrativa haya tomado una determinación final en el asunto. *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, 177 DPR 121, 136 (2009).

Ante ello, los tribunales se abstienen de revisar una actuación de una agencia hasta tanto la persona afectada agota todos los remedios administrativos disponibles, de forma tal que la decisión administrativa refleje la posición final de la entidad estatal. *Ofic. Proc. Paciente v. Aseg. MCS*, 163 DPR 21, 35 (2004); *Acevedo v. Mun. Aguadilla*, 153 DPR 788, 802 (2001); *Guadalupe v. Saldaña*, 133 DPR 42, 49 (1993); *Rivera v. E.L.A.*, 121 DPR 582, 593 (1988).

A pesar de la utilidad de esta doctrina, que sin duda fomenta que las agencias utilicen y apliquen su conocimiento especializado, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha clarificado que la exigencia del agotamiento de remedios no es un principio de aplicación inexorable. *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, 155 DPR 906, 917 (2001); *Igartúa de la Rosa v. Adm. Derecho al Trabajo*, 147 DPR 318 (1998). En virtud de ello, la Sección 4.3 de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico” (“LPAU”), dispone, entre otros supuestos, que se podrá eximir a una parte de agotar remedios ante la agencia cuando el remedio administrativo sea inadecuado; cuando requerir el agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y, en el balance de intereses, no se justifique agotar esos remedios; cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva de los procedimientos; cuando surja claramente que la agencia carece de

jurisdicción para atender el caso; o cuando el asunto sea estrictamente de derecho y la pericia administrativa sea innecesaria. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, supra, pág. 852.

B.

Como principio axiomático, las decisiones de los foros administrativos están investidas de una presunción de legalidad y corrección. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26 (2018); *García v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870 (2008); *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684 (2006); *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000). La presunción de corrección que acarrea una decisión administrativa deberá sostenerse por los tribunales a menos que la misma logre ser derrotada mediante la identificación de evidencia en contrario que obre en el expediente administrativo. *E.L.A. v. P.M.C.*, 163 DPR 478 (2004); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 130 (1998); *A.R.P.E. v. Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones*, 124 DPR 858 (1989). Esto, debido a que los tribunales deben dar deferencia a las determinaciones de las agencias sobre asuntos que se encuentren dentro del área de especialidad de éstas. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, supra; *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521 (1993).

En otra vertiente, el Art. 5 de la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, según enmendada, conocida como “Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada”¹⁷, establece que:

Ninguna persona, entidad, asociación, corporación, o el Gobierno Estatal o cualquier municipio u otra subdivisión política o cualquier departamento, división, junta, agencia o instrumentalidad de los mismos podrá establecer, operar o sostener un establecimiento para el cuidado de personas de edad avanzada, a menos que antes de iniciar sus operaciones solicite y se le conceda la licencia requerida en la sec. 354 de este título. Se exceptúa del cumplimiento de esta disposición a cualquier persona que cuide uno o dos personas de edad avanzada o las personas que cuidan personas de edad avanzada con los cuales tengan nexos de consanguinidad o afinidad. 8 LPRA sec. 355.

¹⁷ 8 LPRA sec. 364, *et seq.*

La referida Ley dispone, en el Art. 4, que “[e]l Departamento será la única agencia autorizada para expedir licencias a todo establecimiento que para cuidado de personas de edad avanzada se establezca en Puerto Rico y lo hará tomando en consideración el bienestar de éstos”. 8 LPRA sec. 354. Conforme a dicho artículo, la Asamblea Legislativa concedió expresamente al Departamento de la Familia la facultad exclusiva para emitir licencias a toda institución dedicada al cuidado de personas de edad avanzada que se establezca en Puerto Rico, en consideración al bienestar de dicha población.

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

El Art. IV, Sección 4.2, de dicho reglamento establece que el Departamento expedirá una licencia a todo solicitante que haya cumplido con todos los requisitos y leyes aplicables. Reglamento para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada, Reglamento Núm. 7349, Departamento de la Familia, 7 de mayo de 2007, Art. IV, Sec. 4.2, pág. 6. La licencia se otorgaría por un período máximo de dos (2) años. Ahora bien, existen circunstancias en las que el Departamento podrá denegar, suspender o cancelar una licencia. La Sección 20.1 del Art. XX del Reglamento Núm. 7349, ante, enumera las razones por las que el Departamento podrá denegar, suspender o cancelar ésta. *Íd.*, pág. 29.

En la Sección 21.1 del Art. XXI del Reglamento, *supra*, se establece el proceso de notificación de deficiencias y acciones administrativas. *Íd.*, pág. 30. Entre otras, el inciso (b) de dicha sección dispone que se tendrán que notificar las “[d]eficiencias en

áreas de seguridad, alimentación, medicamento(s), higiene, requerirán corrección inmediata sin derecho a prórroga para la corrección”. Íd.

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

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

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

En vías de facilitar y fomentar los principios de la buena administración pública, como lo son el proveer mecanismos oficiales para soluciones justas, rápidas, económicas y evitar duplicidad de esfuerzos administrativos, esta Asamblea Legislativa ha determinado la conveniencia de consolidar todos los procedimientos apelativos de las

decisiones del Departamento de Servicios Sociales en un sólo organismo apelativo, como lo es su Junta de Apelaciones. De esta forma se garantiza la uniformidad en los procedimientos administrativos y se agilizará el proceso decisonal, de conformidad con la política pública establecida en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170, de 12 de agosto de 1988, según enmendada. (Subrayado nuestro).

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

El último reglamento citado dispone que el procedimiento adjudicativo comenzará con la presentación de un escrito apelativo dirigido a la Junta, en el cual se expondrá en forma específica y concisa los hechos que dieron margen a la apelación. Reglamento Núm. 7757, Art. 9, págs. 6-8. Además, el escrito deberá ser presentado dentro del término de quince (15) días contados a partir del envío de la notificación. Íd., Art. 10, págs. 8-9.

Una vez presentado el escrito de apelación, el Director de la Junta o el Oficial Examinador notificará por escrito a todas las partes, sus representantes e interventores la fecha, hora y lugar en que se celebrará la vista adjudicativa. Esta notificación se hará mediante correo regular, facsímil o personalmente al menos quince (15) días antes de la fecha señalada para la vista. Íd., Art. 11, págs. 9-11. La vista adjudicativa deberá ser señalada dentro del término de treinta (30) días contados a partir del momento en que el caso quede sometido, salvo circunstancias especiales. Íd., Art. 18, págs. 14-15.

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

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

Cabe señalar que la Ley Núm. 94, ante, **no concede discreción** para mantener un hogar abierto *mientras se cumple el requisito estatutario de licenciamiento* o mientras se resuelva la apelación de la denegatoria de una licencia ante la Junta.

IV.

La parte apelante-demandante imputó al TPI haber errado al dictar Sentencia Parcial y desestimar la demanda enmendada por no haber agotado los remedios administrativos en cuando a las alegaciones sobre la revocación de las licencias.

Como mencionamos, la doctrina de agotamiento administrativo determina la etapa en que un tribunal ha de intervenir en una controversia presentada en una agencia administrativa. La misma requiere que la persona afectada agote todos los remedios que la agencia le provee antes de acudir a los tribunales. Sin embargo, la LPAU reconoce ciertas instancias en las que se podrá eximir a una parte de agotar los remedios.

En el caso que nos ocupa, la parte apelante-demandante adujo que dilucidar la controversia en torno a la revocación de las licencias mediante el proceso administrativo sería un ejercicio fútil. Ese planteamiento sugiere que necesariamente la Junta Adjudicativa resolvería la controversia a favor del Departamento de la Familia sin ninguna base y apoyo en los hechos del caso.

En el acápite 9 de la “Réplica a Moción de Desestimación”, incluyó una argumentación desarticulada, en la que invitó al TPI a no acoger el reclamo de agotamiento de remedios administrativos so pretexto de imputaciones que no tienen ningún apoyo en el expediente. Parecería que la razón por la que argumentó que no debería obligársele a cumplir con las normas de derecho administrativo es porque “el desenlace del procedimiento administrativo es predecible”. Esa teoría, además, pierde fortaleza ante el hecho que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a las partes el derecho de revisar ante los tribunales las determinaciones de los foros administrativos. Véase la Sección 4.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9672.

A su vez, no es correcta la alegación de que la determinación del Departamento de la Familia de revocarle las licencias goza de una presunción de nulidad. Contrario a ello, reiteradamente nuestro Máximo Tribunal ha señalado que las determinaciones de las agencias administrativas “poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente evidencia suficiente para derrotarlas”. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 35, citando a *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016).

Como muy bien resolvió el foro *a quo*, la parte apelante-demandante no demostró que estuviese presente algunas de las instancias excepcionales que exime a una parte afecta por una determinación de una agencia agotar los remedios administrativos. Si la parte apelante-demandante no estaba de acuerdo con la actuación del Departamento de la Familia de revocar las licencias, debió apelar ante la Junta Adjudicativa de esa agencia, dentro del término establecido en el Art. 9 de la Ley Núm. 94, *supra*, y la Sección 21.4 del Reglamento Núm. 7349, y agotar el remedio administrativo.

En consecuencia, no erró el TPI al dictar la Sentencia Parcial apelada y desestimar la demanda enmendada en cuanto al reclamo sobre la revocación de las licencias.

V.

Por los fundamentos antes expuestos, se *confirma* la Sentencia recurrida.

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

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