

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

ASOCIACIÓN DE
LABORATORIOS CLÍNICOS
INC.; ASOCIACIÓN DE
CENTROS DE RADIOLOGÍA DE
PUERTO RICO, INC.

Recurrentes

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO, ET AL.

Recurrido

Revisión Judicial
procedente del
Departamento de
Salud

KLRA201900431

Sobre:
Impugnación de
Reglamento Número
9084 del 17 de mayo
de 2019

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, el Juez Pagán Ocasio¹, y el Juez Vizcarrondo Irizarry²

Pagán Ocasio, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2020.

El 15 de julio de 2019, la Asociación de Laboratorios Clínicos Inc. y la Asociación de Centros de Radiología de Puerto Rico Inc. (las recurrentes) comparecen ante nosotros mediante una Acción de Impugnación y Solicitud de De[c]reto de Nulidad. Solicitan que decretemos nulo el *Reglamento del Secretario de Salud para Regir el Otorgamiento de Certificados de Necesidad y Conveniencia*, registrado ante el Departamento de Estado bajo el número 9084 (Reglamento Núm. 9084). Lo anterior, porque presuntamente el Departamento de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (el recurrido) lo adoptó sin cumplir con el procedimiento para la reglamentación estatuido en la Ley 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA sec. 9601, *et seq.*

¹ El Hon. Ángel R. Pagán Ocasio fue asignado a este caso por virtud de la Orden Administrativa TA-2020-008.

² El Hon. Carlos J. Vizcarrondo Irizarry fue asignado a este caso por virtud de la Orden Administrativa TA-2020-069.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, se valida el Reglamento Núm. 9084.

I.

En el presente caso, el recurrido y la Secretaría Auxiliar para la Reglamentación y Acreditación de Facilidades de Salud (SARAFS) iniciaron un proceso de reglamentación a los fines de derogar el *Reglamento del Secretario de Salud Núm. 112 para Regir el Proceso de Evaluación de Solicitudes para el Otorgamiento de Necesidad y Conveniencia* (Reglamento Núm. 6786) de 9 de marzo de 2004, y en sustitución, adoptar el Reglamento Núm. 9084. Como parte del proceso de reglamentación, el recurrido emitió un Aviso Público de Reglamentación y Vista Pública en inglés y español en el periódico *El Vocero* y en el portal cibernético de dicha agencia donde comunicó que se proponía derogar el Reglamento Núm. 6786 y aprobar el Reglamento Núm. 9084. Asimismo, advirtió sobre el término hábil para los interesados en someter comentarios y recomendaciones sobre el reglamento propuesto e informó cómo obtener copia del referido reglamento y del Análisis de Flexibilidad Administrativa. Además, notificó que las vistas públicas sobre el particular se llevarían a cabo el 11 y 12 de diciembre de 2018. Por último, incluyó en su portal cibernético copia de los avisos de prensa publicados, copia del reglamento propuesto y del análisis de flexibilidad. Tras recibir varias ponencias en torno al reglamento propuesto, se celebró la vista pública correspondiente donde depusieron trece (13) participantes, entre ellos, la co-recurrente Asociación de Laboratorios Clínicos, Inc. Incluso -luego de la vista- la Asociación de Laboratorios Clínicos, Inc. y otros participantes pudieron presentar comentarios adicionales por escrito a ser considerados durante el proceso de reglamentación.

Evaluated the proposed regulation, the proposals and comments received, plus the Process Report of

Reglamentación del Oficial Examinador, el 16 de mayo de 2019, el recurrido aprobó el Reglamento Núm. 9084, con vigencia de treinta (30) días a partir de su radicación ante el Departamento de Estado. De conformidad con la Sección 2.8 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9618, el 17 de mayo de 2019, el recurrido presentó el recién aprobado Reglamento Núm. 9084 ante el Departamento de Estado para que este último circule un Aviso Público de Radicación de Reglamentos en dos (2) periódicos de circulación general, lo cual no ocurrió hasta el 9 de agosto de 2019.

En el interín, el 15 de julio de 2019, las recurrentes presentaron ante este Tribunal una Acción de Impugnación y Solicitud de Decreto de Nulidad en donde instan que decretemos nulo el Reglamento Núm. 9084 porque presuntamente el recurrido lo adoptó sin cumplir con el procedimiento para la reglamentación estatuido en la LPAU, *supra*. En particular, levantan la comisión de cuatro errores:

Procede que se decrete la nulidad del Reglamento del Secretario de Salud Número 9084, en la medida en que no se ha cumplido con el requisito de publicación que deriva de lo dispuesto en la sección 2.8 (d) de la L.P.A.U.

Procede que se decrete la nulidad del Reglamento del Secretario de Salud Número 9084 en la medida en que la agencia incumplió con lo dispuesto en la sección 2.5 (b) de la L.P.A.U., que requiere que toda regla o reglamento que sea adoptado por una agencia, contenga la justificación y los costos y beneficios de la reglamentación propuesta.

Procede que se decrete la nulidad del Reglamento del Secretario de Salud Número 9084, en la medida en que la agencia incumplió lo dispuesto en la sección 2.6 (d) de la L.P.A.U., que requiere que la agencia mantenga disponible para inspección pública un expediente oficial con “una copia de cualquier análisis regulatorio preparado en el procedimiento para la adopción de la regla.”

Procede que se decrete la nulidad del Reglamento del Secretario de Salud Número 9084, en la medida en que la agencia inobservó lo ordenado en el inciso 2.5 (b) de la L.P.A.U. y lo resuelto en *Asoc. Fcias. Com v. Depto de Salud*, 156 DPR 105 (2002), que requiere que en el texto de la regla se provean respuestas a los comentarios significativos e importantes que hicieron los ciudadanos y que se explique por qué esas sugerencias no fueron adoptadas y cómo los problemas mencionados por los ciudadanos fueron resueltos.

Por su parte, el recurrido argumenta en su Alegato en Oposición que los planteamientos procesales en los cuales las recurrentes apoyan su contención de nulidad son inmeritorios puesto que el proceso de promulgación del Reglamento Núm. 9084 se ajustó a las exigencias de la LPAU, *supra*.

II.

A. Certificados de Necesidad y Conveniencia

La Ley Núm. 2 de 7 de noviembre de 1975, conocida como la Ley de los Certificados de Necesidad y Conveniencia, 24 LPRA sec. 334 *et seq.* (Ley Núm. 2) tiene el objetivo de coordinar de manera efectiva la oferta de servicios de salud para la comunidad. Dicha ley faculta al Secretario de Salud a conceder o denegar un Certificado de Necesidad y Conveniencia (CNC) para el establecimiento de nuevas facilidades de salud, sujeto a unas guías y criterios que aparejan un ámbito de discreción y una planificación ordenada de las facilidades y servicios de salud. ***Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen***, 149 DPR 121, 133 (1999).

El Artículo 12 de la Ley Núm. 2, 24 LPRA sec. 334f-7, regula el procedimiento de la vista administrativa como parte de la evaluación de una solicitud de CNC. En lo pertinente, establece que:

[e]l Secretario vendrá obligado a celebrar durante el período de evaluación de la solicitud una vista administrativa en la que se dará oportunidad de participar a las personas afectadas y a las que hayan solicitado la oportunidad de ser oídas. Toda persona que solicite ser oída en una vista tendrá el derecho a ser representada por un asesor legal o cualquier otro asesor y en la misma presentar argumentos orales o por escrito o evidencia relevante. El Secretario establecerá mediante reglamento los procedimientos para la celebración de las vistas [...]. *Íd.*

Por su parte, el Artículo V (3) del Reglamento 112 dispone que la SARAFS no podrá dar curso a una solicitud de CNC, si esta carece de alguno de los requisitos detallados en el inciso anterior.

B. Reglas legislativas o interpretativas

La LPAU distingue entre las reglas legislativas y las no legislativas porque el procedimiento a seguir para su aprobación, derogación o enmienda varía dependiendo del tipo de reglamentación de que se trate. **Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Comisión**, 159 DPR 81, 92 (2003). A modo ilustrativo, las legislativas modifican y alteran los derechos de los individuos y hacen más específica la ley ejecutada o administrada mientras que las interpretativas clarifican e ilustran las obligaciones y deberes fijados por el estatuto orgánico. *Íd.*, pág. 95. Es decir, un reglamento o regla legislativa es aquella que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta con fuerza de ley. **Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.**, 185 DPR 684, 694 (2012). Cabe decir que, cuando la regla promulgada sea irreconciliable con la reglamentación existente, estamos propiamente ante una enmienda a una regla cuya naturaleza es legislativa. **Mun. de San Juan v. J.C.A.**, 152 DPR 673, 692 (2000). De modo que, una regla legislativa que no cumpla con los requisitos procesales que impone la LPAU, *supra*, sobre la reglamentación formal, se entenderá nula. 3 LPRA sec. 9617.

C. Proceso de Reglamentación

La LPAU, *supra*, establece el procedimiento y los requisitos que las agencias deben acatar al aprobar, modificar o derogar una regla o reglamento. 3 LPRA sec. 9611-9630. Para su validez, dicha reglamentación administrativa ha de cumplir con determinados requisitos, a saber: 1) notificar al público de la reglamentación a adoptarse; 2) proveer a la ciudadanía la oportunidad de expresarse; 3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para la correspondiente aprobación; y 4) publicar la reglamentación

aprobada. **Sierra Club v. Junta de Planificación**, 2019 TSPR 210, 203 DPR ___ (2019); **Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.**, ante, pág. 694.

Sobre este tema, la Sección 2.8 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9618, establece los requisitos de radicación de los reglamentos nuevos. En lo pertinente, el inciso (a) dispone que:

[t]odo reglamento aprobado por cualquier agencia del Gobierno de Puerto Rico tendrá que ser presentado en el Departamento de Estado en español, con su traducción al inglés, si la misma fue presentada simultáneamente, en original y tres (3) copias. Una vez recibido un reglamento en el Departamento de Estado, esta agencia será responsable de presentar una copia del mismo en la Biblioteca Legislativa de la Oficina de Servicios Legislativos, así como una copia en la Comisión Conjunta para la Revisión e Implementación de Reglamentos Administrativos de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. El Director de la Oficina de Servicios Legislativos dispondrá por reglamento el formato para la radicación de los documentos, y su medio, que podrá ser en papel o por cualquier vía electrónica. [...]

Por su parte, el inciso (d) de la Sección 2.8 de la LPAU, *supra*, establece que:

(d) El Secretario publicará en dos (2) periódicos de circulación general una síntesis del contenido de cada reglamento radicado, con expresión de su número, fecha de vigencia y agencia que lo aprobó. Esta publicación se llevará a efecto dentro de los veinticinco (25) días siguientes a la fecha de su radicación.

Con respecto al propósito detrás de la Sección 2.8 de la LPAU, *supra*, el Tribunal Supremo expresó es “cumplir con el requisito de notificación, elemento indispensable para validar la reglamentación y darle virtualidad al principio básico, consignado en el Art. 2 del Código Civil de Puerto Rico de que la ignorancia de la ley no es excusa para su incumplimiento [...] es garantizarle a los ciudadanos que serán notificados y tendrán una oportunidad de que se consideren sus puntos de vista antes de que se adopte una norma que impacte sus derechos y les imponga obligaciones. (Cita omitida.)” **Grupo HIMA v. Depto. de Salud**, 181 DPR 72, 79-80 (2011).

De otro lado, la Sección 2.5 de la LPAU, *supra*, regula el contenido de la regla o reglamento, así como su estilo y forma. En efecto, el inciso (b) dispone que toda regla o reglamento adoptado o

enmendado ha de contener “una explicación breve y concisa de sus propósitos o de las razones para su adopción o enmienda que incluya un resumen ejecutivo disponiendo de forma clara y precisa el propósito, la justificación y los costos y beneficios de la reglamentación propuesta”.

Sobre el expediente oficial que la agencia debe mantener disponible para inspección pública, la Sección 2.6 de la LPAU, *supra*, exige que:

[l]a agencia mantendrá disponible para inspección pública un expediente oficial con toda la información relacionada a una propuesta adopción de regla o reglamento, así como el adoptado o enmendado incluyendo, pero sin limitarse a:

- (a) Copias de toda publicación en relación a la regla o al procedimiento.
- (b) Toda petición, requerimiento, memorial o comentario escrito radicado ante la agencia y cualquier material escrito considerado por la agencia en relación a la adopción de la regla y al procedimiento seguido.
- (c) Cualquier informe preparado por el oficial que presida la vista resumiendo el contenido de las presentaciones.
- (d) Una copia de cualquier análisis regulatorio preparado en el procedimiento para la adopción de la regla.
- (e) Una copia de la regla y una explicación de la misma.
- (f) Todas las peticiones de excepciones, enmiendas, derogación o suspensión de la regla.

Por otra parte, luego de que la agencia presente el reglamento aprobado ante el Departamento de Estado, le corresponde al Secretario de Estado examinarlo para determinar si cumple con las disposiciones de la LPAU, *supra*. Completado el análisis, “[s]i lo aprueba, hará constar su aprobación en cada copia del reglamento y, entonces, se considerará que el reglamento ha sido debidamente radicado según lo exige la ley.” 3 LPRA se. 9621.

D. Facultad revisora

La Sección 2.7 de la LPAU, *supra* sec. 9617, otorga jurisdicción a este Tribunal para entender en cualquier acción de impugnación sobre la nulidad de una regla o reglamento ante un posible incumplimiento con las disposiciones de la LPAU.

III.

Tras un estudio objetivo, sereno y cuidadoso de los argumentos de las partes y de la totalidad del expediente, resolvemos la controversia ante nos.

En esta ocasión, debemos ejercer nuestra función revisora a los fines de determinar si el recurrido cumplió con los requisitos de la LPAU al aprobar el Reglamento Núm. 9084. Según discutido anteriormente, la LPAU exige que cuando una agencia administrativa se proponga adoptar, enmendar o derogar un reglamento debe cumplir con los requisitos de notificación, participación ciudadana, presentación y publicación. **Grupo HIMA v. Depto. de Salud**, ante, pág. 78. Asimismo, la LPAU es clara al establecer la consecuencia de nulidad que conlleva el que una agencia apruebe una regla o reglamento en violación a las disposiciones de esta ley. Sobre este particular la LPAU, *supra*, dispone “[u]na regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de esta ley será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de este capítulo.” 3 LPRA sec. 9617.

Comenzaremos por discutir conjuntamente el segundo y cuarto error en torno al presunto incumplimiento de la recurrida con la Sección 2.5 (b) de la LPAU, *supra*, y con la normativa establecida por el Tribunal Supremo en **Asoc. Fcias. Com v. Depto de Salud**, ante.

Como vimos anteriormente, la Sección 2.5 (b) de la LPAU, *supra*, exige que toda regla o reglamento a ser adoptado o enmendado ha de contener una explicación breve y concisa de los propósitos para su aprobación junto a la justificación, costos y beneficios de la reglamentación propuesta. Sobre este tema, el Tribunal Supremo dispuso en **Asoc. Fcias. Com v. Depto de Salud**, ante, que la agencia deberá responder breve y razonadamente a los

comentarios recibidos durante el proceso de reglamentación de modo que los tribunales podamos ejercer nuestra función revisora más efectivamente. Ello, porque conocer los aspectos de política pública que surgieron durante el proceso de reglamentación será de utilidad para el tribunal revisor evaluar si la agencia atendió efectivamente tales asuntos mediante la propuesta reglamentación.

Íd.

En el presente caso, surge del Artículo II del Reglamento Núm. 9084 que su propósito es “establecer las disposiciones relacionadas al otorgamiento de un Certificado de Necesidad y Conveniencia (CNC) [...] para fomentar el desarrollo óptimo de los Servicios de Salud en Puerto Rico y asegurar que estos gocen de la mayor eficiencia, transparencia y efectividad posible.”³ Asimismo, el Informe de Proceso de Reglamentación expresa que el Reglamento Núm. 9084 “contiene disposiciones que regulan la ampliación de los Programas de Servicios de Salud en el Hogar, Programas de Hospicio y Programas de Servicios de Infusión [...] [lo que] permite que los Programas expandan sus operaciones a otras Regiones de Salud mediante una Certificación de Exención de CNC.”⁴ Más adelante, el referido informe expresa “[a]nte el desarrollo continuo en Puerto Rico de los Programas, el Departamento de Salud estableció una política pública con respecto a su ampliación y las Áreas de Servicios aplicables. De esta manera, se busca fomentar, a largo plazo, el crecimiento ordenado y eficiente de los programas existentes, motivándolos a atender, en beneficio del paciente, las necesidades de salud de la población de Puerto Rico.”⁵

Con respecto a los costos y beneficios, el Análisis de Flexibilidad Administrativa Final que forma parte del expediente

³ Acción de Impugnación y Solicitud de De[c]reto de Nulidad, Apéndice, pág. 2.

⁴ Alegato en Oposición, Apéndice, pág. 76.

⁵ *Íd.*, pág. 77.

oficial especifica cuál es el impacto económico del Reglamento Núm. 9084 a las demás facilidades de salud; los posibles efectos en la creación y pérdida de empleos; su impacto a los pequeños negocios; entre otros.⁶

Por su parte, el Informe de Proceso de Reglamentación recoge extensamente los comentarios orales y escritos sometidos por las recurrentes y demás participantes del proceso de reglamentación. El informe además especifica cuáles cambios propuestos acogieron, cuáles rechazaron y los fundamentos para ello.

En virtud de lo anterior, concluimos que el recurrido discutió de forma breve y concisa el propósito, justificación, costos y beneficios de la reglamentación propuesta, de conformidad con la Sección 2.5(b) de la LPAU, *supra*. De igual manera, determinamos que el recurrido dio cumplimiento al requerimiento de responder breve y razonadamente a los comentarios recibidos durante el proceso de reglamentación. Por tanto, resolvemos que el segundo y cuarto error no se cometieron.

En el primer error, las recurrentes argumentan que el Reglamento Núm. 9084 es nulo porque no fue publicado conforme a la Sección 2.8 de la LPAU, *supra*. Veamos.

Surge de la Sección 2.8 de la LPAU, *supra*, el deber de toda agencia de presentar ante el Departamento de Estado cada reglamento aprobado. De dicha disposición también surge que -recibido el reglamento- es responsabilidad del Departamento de Estado presentar copia de éste en la Biblioteca Legislativa de la Oficina de Servicios Legislativos y en la Comisión Conjunta para la Revisión e Implementación de Reglamentos Administrativos de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

⁶ Apéndice, pág. 360.

En el presente caso, surge del expediente el Aviso de Reglamentación y Vista Pública publicado el 9 de noviembre de 2018 en el periódico *El Vocero* donde el recurrido notificó a la ciudadanía que se proponía derogar el Reglamento Núm. 6786 y adoptar el Reglamento Núm. 9084.⁷ Mediante el referido aviso, el recurrido además informó que celebrará una vista pública el 11 y 12 de diciembre de 2018 sobre el reglamento propuesto. Posteriormente, el recurrido aprobó el Reglamento Núm. 9084 y lo presentó ante el Departamento de Estado el 16 de mayo de 2019. Obra en el expediente copia del reglamento en cuestión, el cual contiene un sello de aprobación del Departamento de Estado fechado el 17 de mayo de 2019. Asimismo, consta en el expediente los dos (2) edictos publicados el 9 de agosto de 2019 en los periódicos *El Nuevo Día* y *Primera Hora* mediante los cuales el Departamento de Estado notificó a la ciudadanía sobre la aprobación del Reglamento Núm. 9084.⁸

Ahora bien, conforme a la normativa antes expuesta, el Departamento de Estado debió publicar tales edictos dentro de los veinticinco (25) días siguientes a la fecha de su radicación. De modo que, ¿procede decretar la nulidad del Reglamento Núm. 9084 que propuso el Departamento de Salud debido a la demora del Departamento de Estado en publicar los correspondientes edictos? Contestamos en la negativa. Dicho retraso no tuvo un efecto perjudicial sobre el sector opositor, quienes participaron activamente del proceso de reglamentación y adopción de dicho reglamento. Los recurrentes participaron de las vistas públicas, presentaron ponencias y lograron que varias de sus recomendaciones fuesen adoptadas e incorporadas en el Reglamento. Sin lugar a duda, los recurrentes y demás opositores

⁷ Apéndice, pág. 1.

⁸ Apéndice, págs. 315-322.

del Reglamento Núm. 9084 advinieron en conocimiento de todo el trámite de reglamentación y de su correspondiente aprobación previo a la fecha de vigencia. Por tanto, concluimos que el primer error no se cometió.

Los recurrentes levantan como tercer error que el recurrido incumplió la Sección 2.6(d) de la LPAU, *supra*, por presuntamente no mantener disponible para inspección pública un expediente oficial con copia del análisis regulatorio. No tienen razón.

Surge del expediente que el recurrido mantiene el expediente oficial del proceso de reglamentación del Reglamento Núm. 9084 disponible para inspección pública. Dicho expediente contiene el Informe del Proceso de Reglamentación que preparó el Oficial Examinador que presidió las vistas públicas junto a varios anejos, entre ellos el Análisis de Flexibilidad Inicial. El expediente oficial además incluye el Análisis de Flexibilidad Administrativa Final preparado durante el proceso de reglamentación. Tales documentos dan cumplimiento a lo establecido en la Sección 2.6 de la LPAU, *supra*. El inciso (d) de dicha disposición lo que pretende es que se realice un análisis regulatorio como parte del proceso de reglamentación, lo cual claramente se atendió en los documentos mencionados. El tercer error tampoco se cometió.

IV.

Por lo antes expuesto, se valida el Reglamento Núm. 9084.

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