

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL¹

LABORATORIO CLÍNICO
MEDITECH II

Recurrida

v.

LABORATORIO CLÍNICO
SERVI-LAB Y
LABORATORIO CLÍNICO
SEVI-LAB REFERENCE

Recurrentes

KLRA201800497

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

Propuesta Núm.:
17-02-011

Sobre:
Solicitud de Certificado
de Necesidad y
Conveniencia para
Establecer un
Laboratorio Clínico en
Luquillo

Panel especial integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Candelaria Rosa y la Jueza Mateu Meléndez².

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de noviembre de 2022.

Mediante *Sentencia* emitida el 30 de junio de 2020, este Panel Especial -aunque con otra composición- desestimó el recurso del título por falta de jurisdicción, al considerarlo prematuro. Posteriormente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico revocó dicha determinación, al emitir su *Sentencia en Laboratorio Clínico Meditech II v. Laboratorio Clínico Servi-Lab y Otros*, CC-2020-0423, el 20 de abril de 2022. Mediante ese dictamen, dicho foro concluyó que el recurso ante nuestra

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2020-071 se designó al Hon. Carlos I. Candelaria Rosa en sustitución de la Hon. Mildred I Surén Fuentes, quien se acogió al retiro el 10 de febrero de 2020.

² Debido a que, desde el 31 de enero de 2022, la Hon. Nereida Cortés González dejó de ejercer funciones como Jueza del Tribunal de Apelaciones, a los fines de atender los asuntos post sentencia en el recurso de epígrafe, mediante Orden Administrativa OATA-2022-118, emitida el 23 de mayo de 2022, se designó a la Hon. Ana M. Mateu Meléndez en su sustitución.

consideración fue presentado a tiempo, por lo que corresponde atenderlo en sus méritos. En cumplimiento de ese mandato, así lo hacemos.

El origen del presente caso se encuentra en la solicitud, por parte del Laboratorio Clínico Meditech II (Meditech o recurrida), de un Certificado de Necesidad y Conveniencia (CNC) para establecer un laboratorio clínico en el Municipio de Luquillo, ante la Secretaría Auxiliar para la Reglamentación y Acreditación de Facilidades de Salud del Departamento de Salud (SARAFS). Una vez notificada la propuesta, comparecieron en calidad de partes opositoras el Laboratorio Clínico Servi-Lab y el Laboratorio Clínico Servi-Lab Reference (en conjunto, Servi-Lab o recurrente).

Se celebró la correspondiente vista administrativa durante los días 29 de noviembre de 2017, 11 de diciembre de 2017 y 11 de enero de 2018. A dicha vista comparecieron la parte proponente y las opositoras, las cuales tuvieron oportunidad de presentar prueba para fundamentar sus respectivas posiciones.³ En función de ello, luego de examinar y aquilatar la prueba desfilada, el Oficial Examinador emitió el *Informe del Oficial Examinador* en el cual recomendó otorgar el CNC solicitado por Meditech, bajo el fundamento de que la propuesta cumplió con los criterios reglamentarios generales y específicos aplicables. Es decir, concluyó que el laboratorio propuesto es viable económicamente, proveerá un servicio que será conveniente a esa población y que constituye una alternativa cómoda y accesible para la

³ Por la parte proponente, declararon en la vista la presidenta de Meditech, la licenciada Diana Londoño Garayúa, el agrimensor señor José Cruz y el perito economista señor Vladimir Rivera. Por la parte opositora presentaron su testimonio el presidente de Servi-Lab, Inc., señor Alberto Valentín Lugo y su perito economista señor José Rafael Rivera.

población que allí se atiende. En función de ello, el Secretario de Salud emitió la *Resolución* recurrida el 19 de abril de 2018, mediante la cual acogió la recomendación del Oficial Examinador y otorgó el CNC solicitado por Meditech.

Luego de que su reconsideración fuese denegada, la recurrente presentó un recurso de revisión administrativa ante este Tribunal de Apelaciones. Allí alegó que incurrió en error el Oficial Examinador al rechazar tomar conocimiento oficial de documentos públicos que incidieron sobre la evaluación de la propuesta, así como de datos actualizados sobre reducción de reembolsos en las tarifas de Medicare y Medicaid de Puerto Rico. La recurrente también planteó que erró el Secretario de Salud al conceder el CNC solicitado, bajo el argumento de que la parte proponente no cumplió con incluir en su informe de viabilidad el impacto que la facilidad propuesta tendría en las facilidades existentes; la capacidad que estas tienen de atender la demanda de los servicios propuestos; la disponibilidad de recursos humanos; la viabilidad económica de la facilidad, ni poseer el capital necesario para la construcción y operación de tal facilidad propuesta. Por su parte, Meditech y el Departamento de Salud -por conducto de la Oficina del Procurador General- presentaron sus alegatos en oposición al recurso de revisión del título.

Nuestro derecho administrativo reconoce que toda determinación administrativa está cobijada por una presunción de regularidad y corrección, por lo que merece la mayor deferencia judicial. *OCS v. Universal*, 187 DPR 164 (2012). Es decir, la revisión judicial de este tipo de decisiones se circunscribe a determinar si la actuación de la agencia es arbitraria, ilegal, o tan irrazonable que la

misma constituye un abuso de discreción. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003). Se reconoce, de esa manera, el conocimiento especializado de los organismos administrativos en aquellas materias que les han sido delegadas por ley. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012); *Rivera Concepción v. ARPE*, 152 DPR 116 (2000).

Por lo anterior, quien impugne una determinación administrativa debe identificar en el expediente administrativo suficiente evidencia en contrario para derrotar dicha presunción de corrección. *ARPE v. JACL*, 124 DPR 858 (1989). Al evaluar la decisión administrativa, corresponde aquilatar si el remedio concedido por la agencia fue apropiado, si las determinaciones de hecho que realizó están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y si, mediante una revisión completa y absoluta, las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26 (2018).

Ahora bien, la Ley Núm. 2-1975, conocida como *Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia*, faculta al Secretario de Salud a expedir CNCs a toda persona que proyecte adquirir o construir una facilidad de salud, tal como lo es un laboratorio clínico. 24 LPRA secs. 334 y 334a. En cuanto a los criterios para expedir o denegar el CNC, se encuentran los siguientes: La relación entre la transacción para la cual se solicita el certificado y el plan de desarrollo de servicios a largo plazo, si alguno, del solicitante; la necesidad actual y proyectada que tiene la población a ser afectada; la existencia de alternativas a la transacción para la cual se solicita el certificado o la posibilidad de proveer los servicios contemplados de manera más eficiente o menos

costosa que la propuesta por el solicitante, y la relación entre el sistema de salud operante en el área y la transacción propuesta. 24 LPRÁ sec. 334b.

En el caso específico de solicitantes de CNCs para el ofrecimiento de servicios de salud, el Secretario de Salud deberá considerar la disponibilidad de recursos humanos y económicos para el rendimiento eficiente de esos servicios, el impacto que la forma de proveer los servicios tendrá sobre las necesidades de entrenamiento clínico que puedan tener los profesionales de salud del área en donde los servicios habrán de prestarse, y el por ciento de la población del área a ser servida que tendrá acceso a los servicios propuestos. 24 LPRÁ sec. 334b, incisos a-c.

Asimismo, el otorgamiento de CNCs también se rige por el Reglamento del Secretario de Salud Núm. 112 de 9 de marzo de 2004 (Reglamento Núm. 112), el cual establece el procedimiento de recibo y evaluación de solicitudes de los CNCs. Entre los documentos que deben acompañar dicha solicitud está el estudio de viabilidad descrito en el inciso (e) como:

[u]n estudio de viabilidad económica del proyecto, el cual deberá incluir un análisis de la viabilidad funcional y operacional de la acción propuesta, a la luz: de las disposiciones de este Reglamento, así como el impacto de la misma, si alguno, en relación con las facilidades de salud existentes en el área de servicio de la acción propuesta. El estudio incluirá, además, un análisis financiero, con una descripción de la metodología utilizada, una descripción del área de servicio que incluya la oferta y demanda del área a ser servida y el impacto socioeconómico de la propuesta. El estudio incluirá un análisis sobre la capacidad que las facilidades existentes puedan tener de atender la demanda existente de los servicios a ofrecerse. El estudio de viabilidad del proyecto realizará su análisis en consideración al área de servicio que aplique según la facilidad de salud solicitada. Reglamento Núm. 112, Art. V(2)(e).

Por su parte, el Artículo V(3) del Reglamento Núm. 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. *Id.* A su vez, el Artículo VI del Reglamento Núm. 112 reproduce los factores y criterios generales para evaluar solicitudes de CNCs contenidos en el Artículo 3 de la Ley Núm. 2-1975, 24 LPRA sec. 334b. En el caso particular de solicitantes de CNCs para laboratorios clínicos, el Reglamento Núm. 112 también establece una norma de un laboratorio clínico por cada 5,000 habitantes -ello, por tratarse del Municipio de Luquillo, el cual no se encuentra en la lista de excepción de municipios allí establecida-. Véase, Art. VII(K) del Reglamento Núm. 112.

No obstante, se ha reconocido que el proceso de otorgamiento de un CNC requiere la evaluación de muchas circunstancias y factores complejos, así como la ponderación de criterios diversos. *Hosp. San Pablo v. Hosp. Hnos. Meléndez*, 123 DPR 720 (1989). Es decir, conlleva sopesar numerosos elementos y pasar juicio sobre distintas consideraciones, para entonces determinar qué es lo que más conviene al interés general y al bien común. *Id.*; *Ruiz Hernández v. Mahiques*, 120 DPR 80 (1987). Asimismo, a pesar de que la solicitud podría ser denegada por incumplir con algún criterio reglamentario, “el Secretario tiene *discreción* para denegar el certificado; o por implicación, para concederlo, si ello es necesario y conveniente. Tiene *discreción* para obviar un criterio reglamentario, cuando ello sea procedente”. *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, 149 DPR 121, 133 (1999).

En cuanto a los dos primeros señalamientos de error contenidos en el recurso de revisión administrativa del título, no lleva razón Servi-Lab cuando impugna la actuación del Oficial Examinador al rechazar

tomar conocimiento oficial de ciertos documentos y datos. La mera solicitud de una parte a esos efectos no crea una obligación de tomar conocimiento judicial en el ámbito regulado por las Reglas 201 y 202 de las de Evidencia, 32 LPRA Ap. VI, R. 201 y 202. Máxime cuando se trató de documentación atinente a una propuesta denegada anteriormente, distinta a la que se encontraba ante su consideración, con respecto a la cual, si bien existía claramente la discreción de no tomar conocimiento, trataba sobre datos que las partes tuvieron amplia oportunidad de articular y desfilas como prueba pertinente durante la vista administrativa.

Por otra parte, los restantes cinco señalamientos de error giran en torno a criterios contenidos en la Ley Núm. 2-1975 y en el Reglamento Núm. 112 que corresponde al Secretario de Salud verificar al momento de expedir o denegar el CNC. Sin embargo, es evidente que no le toca a este foro apelativo reevaluar -para determinar en primera instancia- el impacto de la propuesta en las facilidades existentes, la disponibilidad de recursos humanos o si Meditech posee o no el capital necesario para la construcción y operación de esa facilidad propuesta. En cambio, la revisión de la determinación administrativa pasa por velar que el Secretario de Salud, en el ejercicio de su discreción y de las facultades que le fueron delegadas, utilizó su conocimiento especializado al momento de evaluar y aquilatar la totalidad de la prueba que acompañó la solicitud del CNC. De tal manera, incluso si el Secretario de Salud hubiese incurrido en alguno de los errores valorativos alegados por la recurrente, lo que la Ley Núm. 2-1975 establece como disposiciones específicas y rigurosas a observar durante el proceso de conceder el CNC apuntan a demarcar el alcance de su discreción, y “[n]o pretenden

ser una camisa de fuerza para restringir innecesariamente la propia facultad que le delega la Ley Núm. 2, *supra*, para expedir o denegar los certificados referidos”. *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen, supra*, pág.134.

En atención a lo anterior, frente al hecho de que el Secretario de Salud encontró cumplidos los criterios estatutarios y reglamentarios, luego de examinar y aquilatar la prueba testifical y documental desfilada, Servi-Lab no ha logrado derrotar la presunción de corrección que cobija a las determinaciones administrativas. Por el contrario, las determinaciones de hecho que realizó la agencia se sustentan en evidencia sustancial que consta en el expediente administrativo, por lo que la decisión del Secretario de Salud de otorgarle el certificado a Meditech fue razonable. Por tales fundamentos, se confirma la determinación objeto del presente recurso.

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