

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VI

ESTADO LIBRE ASOCIADO  
DE PUERTO RICO, ET AL.

Apelante

v.

HATILLO NURSING HOME,  
INC., ET AL.

Apelado

KLAN202300266

*APELACIÓN*  
procedente del  
Tribunal de  
Primera Instancia,  
Sala Superior de  
Arecibo

Caso número:  
AR2023CV00451

Sobre:  
Injunction

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, los jueces Bonilla Ortiz y Pagán Ocasio.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

### **SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de mayo de 2023.

Comparece el Gobierno de Puerto Rico (el ELA, el Estado, el Gobierno o la parte apelante), por si y en representación del Departamento de la Familia y solicita la revocación de la *Sentencia Declaratoria* emitida y notificada el 28 de marzo de 2023 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Arecibo (TPI o foro primario). Mediante la referida *Sentencia Declaratoria* el foro primario declaró Con Lugar la moción de desestimación *Non Suit*, presentada por Hatillo Nursing Home al amparo de la Regla 39.2 (c) de Procedimiento Civil; desestimó la *Petición de Entredicho Provisional, Injunction Preliminar y Permanente* presentada por el Estado y ordenó al Departamento de la Familia emitir una **licencia provisional** al Centro de Envejecientes Hatillo Nursing Home Inc., (Hatillo Nursing Home o la parte apelada), hasta que concluya el procedimiento administrativo ante la Junta Adjudicativa de dicha agencia. Dispuso además, el foro primario que a partir de ese

momento cesará la jurisdicción del TPI y comenzará a decursar el término para recurrir ante el Tribunal de Apelaciones mediante recurso de revisión judicial.

Por los fundamentos que pasamos a exponer, revocamos la Sentencia Declaratoria apelada por el ELA.

#### I

Hatillo Nursing Home es una corporación doméstica con fines de lucro registrada en el Departamento de Estado bajo el número 123837, que opera una institución para cuidar a personas de edad avanzada veinticuatro (24) horas al día, los siete (7) días de la semana, ubicado en Barrio Buena Vista del Municipio de Hatillo. El Sr. José A. Acevedo Hernández es el Presidente y Director de Hatillo Nursing Home.

La Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia otorgó a Hatillo Nursing Home la Licencia Número 168, para operar una institución de cuidado y/o albergue a personas de edad avanzada de sesenta (60) años o más, con capacidad para 66 personas, con vigencia desde el 30 de noviembre de 2020 hasta el 29 de noviembre de 2022.

El 4 de marzo de 2022, falleció un adulto mayor en Hatillo Nursing Home. Posteriormente, el 14 de octubre de 2022, la Unidad de Maltrato Institucional de Adultos (UMIA), del Departamento de la Familia, Región de Arecibo, notificó al Sr. José A. Acevedo Hernández el resultado de la investigación de maltrato núm. 10382413 el cual fue encontrado "con fundamento". El resultado de la investigación de maltrato núm. 10382413 fue notificado por la UMIA mediante el formulario ADAFAN-PSA-010 MIA-8302 y allí indicó que se recomendaba la cancelación de la licencia a Hatillo Nursing Home. Además, la UMIA le advirtió

Hatillo Nursing Home sobre el derecho a apelación ante la Junta Adjudicativa.

Así las cosas, el 26 de octubre de 2022, Hatillo Nursing Home apeló la determinación administrativa emitida en el caso *Hatillo Nursing Home v. Departamento de la Familia*, **Caso Núm. PPSF0034, sobre maltrato institucional, la cual fue acogida por la Junta Adjudicativa el 28 de octubre de 2022.**

El **17 de noviembre de 2022**, en el **Caso Núm. PLIC00009** el Departamento de la Familia canceló la Licencia Número 168, previamente otorgada a de Hatillo Nursing Home No conforme, el 8 de diciembre de 2022, Hatillo Nursing Home presentó Apelación ante la Junta Adjudicativa en el **Caso Núm. PLIC00009, sobre cancelación de licencia, y el 21 de diciembre de 2022** Hatillo Nursing Home presentó escrito sobre moción urgente en la que solicitó a la Junta Adjudicativa **paralizar la remoción de las personas adultas que allí residen y reciben servicio.** El 13 de enero de 2023, la Junta Adjudicativa denegó la orden solicitada por Hatillo Nursing Home en el **Caso Núm. PLIC00009 en el caso sobre cancelación de licencia. El 30 de enero de 2023** Hatillo Nursing Home solicitó reconsideración la cual acogió la Junta Adjudicativa y ordenó al Departamento de la Familia replicar a la moción de reconsideración presentada por Hatillo Nursing Home.

El 21 de febrero de 2023 la Junta Adjudicativa pautó señalamiento para vista adjudicativa a celebrarse el 14 de abril de 2023 en el **Caso Núm. PPSF0034** sobre maltrato institucional.

Sin embargo, el **9 de marzo de 2023, el Gobierno de Puerto Rico** presentó ***Petición de Entredicho Provisional, Injunción Preliminar y Permanente*** en la que solicitó al TPI que mediante interdicto provisional ratificara la

**cancelación de la licencia a Hatillo Nursing Home.** El Estado presentó la *Petición de Entredicho Provisional, Injunction Preliminar y Permanente* mientras estaba vigente el proceso apelativo administrativo de revisión sobre cancelación de licencia al Centro de envejecientes Hatillo Nursing Home, ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia.

El **17 de marzo de 2023**, el foro primario celebró vista evidenciaria sobre *injunction* preliminar y permanente, la cual continuó el 21 de marzo de 2023.

En el interín, el 20 de marzo de 2023, Hatillo Nursing Home presentó *Urgente Contestación a Demanda en Oposición a Solicitud de Injunction provisional y Permanente y Solicitud de Injunction Preliminar*.

La prueba oral desfilada por el Gobierno en la vista consistió de los testimonios de la **Sra. Awilda Baerga Collazo**, Supervisora de la Unidad de Licenciamiento del Departamento de la Familia; de la **Sra. Nancy Maldonado Cruz**, Directora de ADFAN, y de la **Sra. María Cruz Pitirre**, Supervisora Regional de la Unidad de Maltrato Institucional de Adultos (UMIA), funcionarias todas del Departamento de la Familia. La prueba documental presentada por el Estado consistió del *Plan de Egreso y Listado de Participantes de Hatillo Nursing Home* presentado el 21 de marzo de 2023 y la ***Notificación al Operador sobre Resultado de Investigación de Maltrato en Establecimiento para Adultos*** (Exhibit 1), que expresamente notificó lo siguiente a Hatillo Nursing Home:

“como resultado de la investigación del alegado maltrato correspondiente a (manuscrito 10382413) 083-06 Del 4 de marzo de 2022 se encontró al mismo: *AM se cayó, tenía herida vierta en la frecte y la barbilla. A las 8:00 a.m. (corregido en manuscrito p.m.) adulta había fallecido no fue llevada al hospital solo se llevó al familiar médico*

del hogar (hermana del dueño) certificó muerte como demencia en etapa avanzada sin visitar la facilidad.

**Se recomienda Cancelación de Licencia**

Por su parte, Hatillo Nursing Home presentó como prueba documental la *Notificación de Hallazgos y Recomendaciones sobre el Establecimiento Visitado*.

La prueba documental estipulada por las partes consistió de la Licencia Número 168 expedida por el Departamento de la Familia al Sr. José A. Acevedo Hernández; la Carta de Cancelación de Licencia Núm. 168, emitida el 17 de noviembre de 2022 y su acuse de recbo y la Certificación de los procesos administrativos.

El **28 de marzo de 2023**, el TPI emitió y notificó **Sentencia Declaratoria** en la que denegó la *Petición de Entredicho Provisional, Injuncion Preliminar y Permanente* presentada por el Estado; **ordenó al Departamento de la Familia emitir una licencia provisional** a Hatillo Nursing Home hasta que concluya el procedimiento administrativo ante la Junta Adjudicativa. Dispuso además, el foro primario que a partir de ese momento cesará la jurisdicción del TPI y comenzará a decursar el término para recurrir ante el Tribunal de Apelaciones mediante recurso de revisión judicial.

En la **Sentencia Declaratoria** que denegó la *Petición de Entredicho Provisional, Injuncion Preliminar y Permanente* presentada por el Estado determinó el TPI que de la prueba presentada por el Estado no se desprende que en el transcurso de la investigación por los hechos sobre eventos ocurridos el 4 de marzo de 2022, que redundaron en una recomendación con fundamento de cancelación de licencia, se le hubiese brindado a Hatillo Nursing Home la oportunidad de refutar la determinación administrativa. Razonó el foro primario que la prueba presentada

por el Estado para demostrar el debido proceso de ley ofrecido a Hatillo Nursing Home, carece de documentación alguna que expusiera hallazgos específicos sobre negligencia en el transcurso de siete meses ni prueba de haberle brindado a Hatillo Nursing Home la oportunidad para refutar o defenderse de los hallazgos. Asimismo, **concluyó el TPI, que la Carta de 17 de noviembre de 2022 (prueba documental estipulada por las partes), que comunicó a Hatillo Nursing Home la cancelación de la licencia, carece de información o mención específica de hallazgos y/o proceso administrativo adjudicativo.** Destacó además, el foro primario que de la prueba desfilada por Estado se desprende que posterior a los hallazgos el Departamento de la Familia continuó investigando a Hatillo Nursing Home hasta el 14 de marzo de 2023 sin señalamiento de actuaciones indebidas con la población a la que ofrece servicios y que su único señalamiento fue que operaba sin licencia. Igualmente, determinó el TPI en la Sentencia Declaratoria que conforme a la prueba desfilada no existe un plan para reubicar a la población de envejecientes que sirve Hatillo Nursing Home.

Finalmente, el foro primario resolvió *No Ha Lugar* a la solicitud del Estado para que el tribunal avale la revocación de una licencia para operar a Hatillo Nursing Home. Concluyó el TPI que el Estado no probó que cumplió con los requisitos mínimos del debido proceso de ley para garantizar un proceso administrativo justo e imparcial. En atención a dichos fundamentos, el TPI destacó que procedía arrestar el proceso administrativo en cuanto a la revocación de la licencia, toda vez que aplicaba la excepción a la doctrina de agotamiento de remedios administrativos consagrada en la Sección 4.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 38-2017, 3 LPR sec.2173.

Puntualizó además, que el Estado se había sometido a la jurisdicción del del foro primario para que se ratificara la cancelación de la licencia a Hatillo Nursing Home, pero que ante la violación patente a las garantías mínimas del debido proceso de ley procedía intervenir y ordenar la emisión de una licencia provisional hasta que concluya el procedimiento administrativo ante la Junta Adjudicativa.

El 31 de marzo de 2023, el Estado, por si y en representación del Departamento de la Familia presentó *Moción de Reconsideración y en Solicitud de Enmiendas o Determinaciones Iniciales o Adicionales*. **En esencia, el Estado señaló que mediante la Sentencia Declaratoria dictada, al otorgar una licencia provisional a Hatillo Nursing Home, hasta que la Junta Adjudicativa disponga en los méritos la Apelación sobre revocación de licencia, el foro primario usurpó los poderes y la autoridad conferida a la Secretaria de la Familia al amparo de la Ley Núm. 94-1977.** Argumentó además, que Hatillo Nursing Home no presentó prueba oral ni refutó el hecho de que su licencia venció el 29 de noviembre de 2022. Mediante Orden emitida y notificada el 31 de marzo de 2023, el TPI declaró No Ha Lugar *Moción de Reconsideración y en Solicitud de Enmiendas o Determinaciones Iniciales o Adicionales* presentada por el ELA.

Inconforme, el Gobierno de Puerto Rico presentó el recurso de epígrafe y señala la comisión de los siguientes errores por parte del foro primario:

ERRÓ CRASAMENTE EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL ASUMIR JURISDICCIÓN SOBRE UN ASUNTO QUE SE ENCUENTRA PENDIENTE ANTE LA JUNTA ADJUDICATIVA DEL DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA, CUYO TRÁMITE ADMINISTRATIVO AÚN NO SE HA AGOTADO, YA PESAR DE QUE EL ASUNTO QUE DEBÍA EVALUAR ERA LA PROCEDENCIA DEL

INTERDICTO ESTATUTARIO AL AMPARO DE LA LEY NÚM. 94-1977, SUPRA.

ERRÓ CRASAMENTE EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL ORDENAR QUE SE EMITA UNA LICENCIA PROVISIONAL A FAVOR DEL ESTABLECIMIENTO CON OPERACIONES CLANDESTINAS, USURPANDO Y ABROGÁNDOSE UNA FACULTAD EXPRESAMENTE DELEGADA ESTATUTARIAMENTE AL DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA.

ERRÓ Y ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DENEGAR EL INTERDICTO ESTATUTARIO SOLICITADO, A PESAR DE QUE EL ESTADO DEMOSTRÓ QUE EL ESTABLECIMIENTO CONTINUA OPERANDO SIN LICENCIA

El 11 de mayo de 2023, Hatillo Nursing Home compareció ante nos mediante *Alegato en Oposición de Apelación Civil*. En esencia sostiene, que toda vez que la cancelación de la licencia a Hatillo Nursing Home, por parte de la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia fue un acto ilegal, la *Sentencia Declaratoria* es correcta al concluir que en dicho procedimiento se violaron a los preceptos básicos del debido proceso de ley. Sostiene además, que no incidió el foro primario al arrestar el proceso administrativo, toda vez que aplica la excepción a la doctrina de remedios administrativos consagrada en la Sección 4.3 de la LPAU.

## II

### A.

El término jurisdicción se define 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 Burress*, 87 D.P.R. 57, 61 (1963). "Las cuestiones relativas a la jurisdicción



de un tribunal son privilegiadas y como tal deben atenderse y resolverse con preferencia a cualesquiera otras". *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007); *Vega et al. v. Telefónica*, 156 DPR.584, 595 (2002); *Pagán v. Alcalde Mun. de Cataño*, 143 DPR 314, 326 (1997).

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; *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 856 (2009); *Falcón Padilla v. Maldonado Quirós*, 138 DPR 983 (1995).

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”.<sup>1</sup>

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 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

---

<sup>1</sup>Véase *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).

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. En el caso de *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, ante, pág. 269-270, el Tribunal Supremo expresó que: "aun cuando la designación de jurisdicción exclusiva debe ser clara y precisa, el legislador no siempre utiliza el término "exclusiva"." Además, expresó que, aunque se han establecido criterios para determinar cuando existe jurisdicción exclusiva, la designación de ésta es una facultad de la Asamblea Legislativa. Íd. Por tal razón, el Tribunal Supremo señaló que no puede adoptar "...una postura tan restrictiva que tenga el efecto de, a través de nuestra función interpretativa, coartar la voluntad del legislador". Íd.

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.

La Sección 4.3 de la LPAU, dispone en lo pertinente a la doctrina de agotamiento de remedios y las excepciones a su aplicación, lo siguiente:

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. 3 LPRA sec. 2173

B.

En otro extremo, la Regla 57 de las de Procedimiento Civil, *supra*, R. 57 y el Código de Enjuiciamiento Civil, *supra*, regulan el recurso extraordinario del *injunction* en nuestro ordenamiento. En particular, la Regla 57 de las de Procedimiento Civil, *supra*, establece la existencia de tres modalidades de *injunction*, a saber: (a) el entredicho provisional, (b) el *injunction* preliminar y (c) el *injunction* permanente.

La Regla 57.3 de Procedimiento Civil, *supra*, R. 57.3, prescribe que para expedir una orden de entredicho provisional o *injunction* preliminar, el Tribunal deberá considerar los siguientes criterios: (a) 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 académica; (e) el impacto sobre el interés público del remedio que se solicita; y (f) la diligencia y buena fe con que ha

obrado la parte peticionario. Véase, además: ***Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.***, 142 DPR 656, 679-680 (1997).

“El *injunction* es un mandamiento judicial expedido por escrito, bajo el sello de un tribunal, por el que se le requiere a una persona que se abstenga de hacer, o de permitir que se haga por otras bajo su intervención, determinada cosa que infrinja o perjudique el derecho de otra”. *Aut. Tierras vs. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 426 (1998).

No obstante, no debemos perder de perspectiva que la petición de *injunction* incoada por el Estado ante el TPI no es un *injunction* clásico, sino un *injunction* creado por legislación especial (“***injunction* estatutario**”).

La *Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada* Ley Núm. 94-1977 establece que el Departamento de la Familia puede solicitar un interdicto ante el Tribunal de Primera Instancia para impedir que un establecimiento de cuidado de personas de edad avanzada continúe operando sin la licencia correspondiente. En ese sentido, el Artículo 14 de la Ley Núm. 94, *supra*, sec. 364, establece que:

Quando el Secretario del Departamento tenga conocimiento de que **cualquier establecimiento para el cuidado de personas de edad avanzada esté operando sin la licencia correspondiente, bien porque se le haya denegado, suspendido, cancelado o porque no la haya solicitado**, podrá interponer a través del Secretario de Justicia un recurso de *injunction* ante el Tribunal de Primera Instancia para impedir que dicho establecimiento continúe operando. (Énfasis suplido.)

Conforme al artículo mencionado anteriormente el Secretario del Departamento deberá probar al TPI los siguientes factores: (1) que existe un establecimiento para el cuidado de personas de edad avanzada; y (2) que el establecimiento opera sin la licencia correspondiente. La Ley Núm. 94, *supra*, faculta al

Secretario del Departamento, a través del Secretario de Justicia, a obtener una orden para paralizar la operación de cualquier establecimiento de edad avanzada que funcione sin la licencia requerida por dicha Ley. El mecanismo de *injunction* contemplado en el Art. 14 de la Ley Núm. 94, ante, es uno estatutario.

En relación al *injunction* estatutario, el tratadista Cuevas Segarra, expone que se trata de un recurso especial, distinto al interdicto clásico u ordinario. J. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, 2da. ed., Estados Unidos, Pubs. J.T.S., 2011, T. V, pág. 1672. Este tipo de interdicto especial procura la obtención de órdenes para la paralización, ya sea inmediata, provisional o permanente, de conducta contraria a la ley. Señala que no se requiere alegación, ni prueba de daño irreparable; o sea, dicho en otras palabras, bastaría con que el demandado haya violado la ley. Íd. La persona legitimada para instar el recurso, debería entonces acreditarle al tribunal lo siguiente: (1) que existe una ley o reglamento que regula el uso o actividad en cuestión, y (2) que los demandados están haciendo uso o realizando una actividad en violación a la ley o reglamento. Íd., págs. 1672-1673.

Lo determinante preliminarmente al solicitarse un *injunction* estatutario es si la situación está o no cobijada bajo el estatuto. *Cobos Liccia v. De Jean Packing Co., Inc.*, 124 DPR 896, 903 (1989). Sin embargo, el tribunal no puede actuar con automatismo, sino que debe ponderar los intereses y equidades de las partes. Íd. En ese sentido, el tribunal debe realizar un ponderado balance de equidad, que comprende examinar los intereses de las partes, los propósitos de la legislación y si la prueba presentada demuestra *prima facie* que el demandante está protegido por el estatuto. Íd.

La aplicación del mecanismo del *injunction* requiere que los tribunales ejerzan su discreción judicial con celo y buen juicio. Asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha indicado que el *injunction* debe concederse en aquellos casos de clara necesidad y solamente ante una demostración de indudable e intensa violación de un derecho. *A.P.P.R. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 903, 906 (1975). Nuestro más Alto Foro ha expresado que la decisión del tribunal de instancia para conceder o denegar la orden de *injunction* no será revocada en apelación a menos que se demuestre que dicho foro abusó de su facultad discrecional. *E.L.A. v. Asoc. de Auditores*, 147 DPR 669, 680 (1999).

Nuestro Máximo Tribunal ha expresado en reiteradas ocasiones que discreción "...no significa poder para actuar en una forma u otra, haciendo abstracción del resto del Derecho, sino la obligación de aplicar las reglas del conocimiento distintivo a ciertos hechos jurídicos con el objeto de mitigar los efectos adversos de la Ley, a veces diferenciando unos efectos de otros." *Pueblo v. Sánchez González*, 90 DPR 197, 200 (1964). Véase, entre otros, *Pueblo v. Ortega Santiago*, 125 DPR 203, 211-212 (1990). La discreción es "...una forma de razonabilidad aplicada al discernimiento judicial para llegar a una conclusión justiciera, cuando los elementos coactivos de una Ley resultan superiores a los elementos reparadores." Íd. Véase, además, *Pueblo v. Rivera Santiago*, 176 DPR 559, 580 (2009); *Negrón v. Srio. de Justicia*, 154 DPR 79, 91 (2001). Un abuso de discreción puede manifestarse, entre otros, cuando (i) el juez, en su decisión, no toma en cuenta e ignora sin fundamento un hecho material importante que no podía ser pasado por alto, (ii) cuando el juez, sin justificación ni fundamento alguno, concede gran peso y valor a un hecho irrelevante e inmaterial y basa su determinación



exclusivamente en éste, o (iii) cuando aun considerando todos los hechos materiales e importantes y descartar los irrelevantes, livianamente sopesa y calibra los mismos. *Pueblo v. Ortega Santiago*, supra, págs. 211-212. Recapitulando, la discreción judicial “no es absoluta y está inexorablemente ligada a nociones de razonabilidad”. *Pabón Reyes v. South American Restaurants*, 2017 TSPR 127, 198 DPR 647 (2017).

C.

El Artículo 5 de la Ley Núm. 94, *supra*, establece en lo pertinente 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.

La Ley Núm. 94, *supra* dispone además, en el Artículo 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”. (Énfasis nuestro). 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. Artículo 10 de la Ley Núm. 94, ante, 8 LPRA sec. 360. En virtud de ello, el Departamento adoptó el Reglamento Núm. 7349, ante.

El Artículo 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 Artículo XX del Reglamento Núm. 7349, ante, enumera las razones por las que el Departamento podrá denegar, suspender o cancelar ésta. *Íd.*, pág. 29. En lo atinente al caso que nos ocupa, el inciso (d) de la referida sección dispone como una de las razones: **“[c]ualquier acto o intención por parte de cualquier personal del establecimiento que indique o incurra en negligencia o maltrato hacia la persona de edad avanzada”**. *Íd.*

En la Sección 21.1 del Artículo 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 Artículo 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.

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 para Establecer los Procedimientos de Adjudicación de Controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, Reglamento Núm. 7757, Departamento de la Familia, 5 de octubre de 2009, 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 para Establecer los Procedimientos de Adjudicación de Controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, *supra*, 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.

D.

De otra parte, la Regla 39.2(c) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 39.2(c), provee para la presentación de una moción de desestimación contra la prueba o por insuficiencia de la prueba, también conocida como moción de *non suit*. Esta permite exponerle al tribunal que a base de la prueba presentada por la parte demandante no existe evidencia de algún aspecto esencial de la reclamación y que por ello procede la desestimación del pleito o de parte de la reclamación. En lo pertinente, el inciso (c) dispone lo siguiente:

**(c) Después que la parte demandante haya terminado la presentación de su prueba, la parte demandada, sin renunciar al derecho de ofrecer prueba en el caso de que la moción sea declarada "sin lugar", podrá solicitar la desestimación, fundándose en que bajo los hechos hasta ese momento probados y la ley, la parte demandante no tiene derecho a la concesión de remedio alguno.** El tribunal podrá

entonces determinar los hechos y dictar sentencia contra el demandante, o podrá negarse a dictar sentencia hasta que toda la prueba haya sido presentada. A menos que el tribunal en su orden de desestimación bajo esta Regla 39.2 y cualquier otra desestimación, excepto la que se haya dictado por falta de jurisdicción, o por haber omitido acumular una parte indispensable, tienen el efecto de una adjudicación en los méritos.

Ante una solicitud de desestimación contra la prueba, el tribunal sentenciador **debe aquilatar la prueba presentada hasta ese momento y determinar, a base de su apreciación de los hechos y según la credibilidad que le haya merecido la prueba, si el demandante tiene derecho a un remedio o si procede la desestimación solicitada.** En ese momento, el tribunal debe determinar si la prueba presentada por la parte demandante es suficiente por sí misma para satisfacer los requisitos de su particular causa de acción. *Rivera Figueroa v. The Fuller Brush Co.*, 180 DPR 894, 915-916 (2011).

Si conforme a la apreciación del juzgador, la parte demandante no presentó prueba suficiente para sostener sus alegaciones, la parte demandada no tiene que defenderse y procede la desestimación de la demanda. *Lebrón v. Díaz*, 166 DPR 89, 94 (2005). Si la prueba presentada por dicha parte tiende a demostrar que bajo alguna circunstancia ésta podría prevalecer, entonces “[l]a duda que surge del testimonio del demandante requiere que [el demandado] presente su caso, lo que dará al tribunal una visión más completa de los hechos”. *Colombani v. Gob. Municipal de Bayamón*, 100 DPR 120, 122-23 (1971).

### III

Por estar estrechamente relacionados, procederemos a discutir los errores imputados por la Parte Apelante en conjunto. En esencia, el ELA señala que el TPI incidió al no expedir el *injunction* estatutario contemplado en el Artículo 14 de la Ley

Núm. 94, *supra*, y al usurpar las funciones de la Junta Adjudicativa, resolviendo una querrela sobre la suspensión de la licencia de Hatillo Nursing Home, cuando dicha controversia está pendiente de adjudicación ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia.

Como cuestión de umbral, surge del expediente que ambas partes se sometieron a la jurisdicción del TPI para que dicho foro atendiera si procedía o no expedir el *injunction* estatutario contemplado en el Artículo 14 de la Ley Núm. 94, *supra*. El foro primario concluyó que el Estado de por sí se sometió a la jurisdicción del tribunal al presentar la petición de *injunction*, con el fin de que el TPI ratificara la suspensión de la licencia y ordenara a Hatillo Nursing el cese de operaciones. Razonó el foro primario en la sentencia apelada, que a pesar de que fue el Estado quien sometió el caso ante su consideración, el TPI, tras celebrar vista evidenciaria apreció una violación a las garantías mínimas del debido proceso de ley por alegada falta de evidencia para sustentar la revocación de la licencia Hatillo Nursing Home. Así las cosas, el TPI **declaró Con Lugar la moción de *Non Suit* presentada por Hatillo Nursing Home al amparo de la Regla 39.2 ( c) de Procedimiento Civil, *supra*, y desestimó la Demanda sobre interdicto estatutario presentada por el Estado. Como remedio, el TPI ordenó al ELA emitir una licencia provisional para operar a Hatillo Nursing Home.**

La prueba oral desfilada por el Estado en la vista consistió del testimonio de la Directora Asociada de ADFAN, la Sra. Nancy Maldonado Cruz y los testimonios de la Sra. Nancy Maldonado Cruz y de la Sra. María Cruz Pitirre. **Hatillo Nursing Home, conainterrogó a las testigos y el foro primario determinó que dichos testimonios no gozaban de credibilidad alguna**

**y procedió a desestimar la solicitud de *injunction* estatutario presentado por el ELA.**

Ante una solicitud de desestimación contra la prueba presentada por Hatillo Nursing Home, el foro primario aquilató la prueba presentada por el Estado y determinó, a base de su apreciación de los hechos y según la credibilidad que le mereció la prueba oral desfilada por el Gobierno, que procedía la desestimación solicitada por Hatillo Nursing Home al amparo de la Regla 39.2 (c) de Procedimiento Civil. **Sin embargo, además de desestimar la Petición de Injction estatutario del ELA el TPI ordenó al Departamento de la Familia emitir una licencia provisional a Hatillo Nursing Home hasta que culminara el procedimiento de apelación ante la Junta Adjudicativa.**

Es preciso destacar que la Ley Núm. 94-1977, **no concede discreción** para mantener un hogar de personas de edad avanzada abierto mientras se cumple el requisito estatutario de licenciamiento o mientras se resuelva la apelación de la denegatoria de una licencia ante la Junta.

De otra parte, **al solicitar un *injunction* estatutario, el demandante tiene que probar *prima facie* que está protegido por un estatuto.** El Artículo 14 de la Ley Núm. 94, supra, establece dos requisitos para conceder el *injunction* especial; estos son: **que exista un establecimiento de cuidado de personas de edad avanzada y que el mismo esté operando sin licencia.**

Examinado el caso que nos ocupa, surge del expediente y no está en controversia que el ELA desfiló prueba de que Hatillo Nursing Home era un establecimiento de cuidado de personas de edad avanzada, que su licencia fue suspendida por el



Departamento de la Familia y que continua ofreciendo servicios a la población de personas de edad avanzada que sirve.

El **Departamento de la Familia es la agencia administrativa facultada por la Asamblea Legislativa para conceder, renovar, denegar, cancelar o suspender una licencia para operar un establecimiento dirigido al cuidado de personas de edad avanzada.** En el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas mediante la Ley Núm. 94, *supra*, el Departamento canceló la licencia del Hogar. Independientemente, de que las personas de edad avanzada quieran permanecer en el Hogar, es un hecho que la operación del mismo es contraria a la Ley, ya que la licencia de éste fue cancelada en el proceso administrativo.

Un solicitante o tenedor de una licencia que no esté de acuerdo con una determinación del Departamento tendrá derecho a apelar la misma ante la Junta Adjudicativa. Hatillo Nursing Home ejerció este derecho y presentó ante la Junta Adjudicativa una apelación en relación a la cancelación de la licencia.

No obstante, en la Sentencia apelada, **el TPI ordenó al Departamento reinstalar la licencia de Hatillo Nursing Home, hasta tanto concluyan los procedimientos en la Junta Adjudicativa.** Es decir, que el foro primario arrestó el procedimiento administrativo, pendiente una apelación sobre esos extremos, aún cuando el TPI carece de jurisdicción primaria para expedir la licencia.

Quien único tiene la facultad para conceder esta licencia es el Departamento de la Familia. Además, es la Junta Adjudicativa quien debe resolver la controversia relacionada a la suspensión de la licencia.

Es preciso destacar que en nuestro ordenamiento jurídico no existe estatuto o reglamento que permita, por excepción, a un hogar para personas de edad avanzada continuar con sus operaciones mientras se encuentre ante un proceso de apelación ante la Junta Adjudicativa sobre la cancelación de su licencia.

**Ahora bien, el Estado es el llamado a proteger los intereses de las personas de edad avanzada. No podemos perder de perspectiva que esta legislación regula y protege los derechos de una población vulnerable de nuestro País.**

En la evaluación de los intereses de las partes, los hechos en el presente caso y tomando en cuenta la intención legislativa, al delegar en el Departamento la función de licenciar y supervisar los establecimientos que brindan cuidado a las personas de edad avanzada, concluimos que **el TPI, al ordenarle al Departamento "reinstalar", "hasta tanto concluyan los procedimientos en la Junta Adjudicativa", la licencia de Hatillo Nursing Home, concedió un remedio que no está enmarcado en su ámbito jurisdiccional, por lo que constituye una actuación *ultra vires* del foro primario.**

Ante la ausencia de norma en nuestro ordenamiento que le faculte al TPI para tal remedio temporero y considerando que el foro primario conocía que Hatillo Nursing Home había incoado una apelación ante la Junta Adjudicativa, concluimos que el foro primario **debió abstenerse de atender cualquier otro reclamo que no fuese la solicitud de *injunction* estatutario contemplado en el Artículo 14 de la Ley Núm. 94, *supra* y solicitado por el ELA.** Más aún, a tenor con la doctrina de remedios administrativos, el TPI no tenía jurisdicción para atender la reconvención ni atender en el proceso ninguna controversia que no fuere la solicitud extraordinaria de *injunction*. S.L.G. Flores-

*Jiménez v. Colberg*, supra, pág. 851; *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. Del Rey*, ante, pág. 916-917.

**En atención a los anteriores señalamientos concluimos que procede revocar la Sentencia Declaratoria apelada ante determinaciones inconsistentes del foro primario.**

**Es preciso que en el caso que nos ocupa, el TPI determine si va a desestimar, al amparo de la Regla 39.2 (c) de Procedimiento Civil, supra, la solicitud de injunction estatutario solicitado por el ELA o si va a conceder o no dicho injunction estatutario solicitado por el Estado al amparo del Artículo 14 de la Ley Núm. 94, supra.** Además, puesto que esta legislación regula y protege los derechos de una población vulnerable de nuestro País, los hechos en el presente caso hacen imperativo que el foro primario indague que va a hacer el Departamento de la Familia y Hatillo Nursing Home con la población de personas de edad avanzada que están bajo el cuidado de la parte apelada. Con esos fines, concluimos que el foro primario carece de jurisdicción para ordenar la concesión de una licencia para continuar operando a Hatillo Nursing.

#### IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, los cuales se hacen formar parte de esta Sentencia **se revoca la Sentencia Declaratoria apelada ante determinaciones inconsistentes del foro primario.** Se devuelve el caso al TPI para que dicho foro determine si va a desestimar, al amparo de la Regla 39.2 (c) de Procedimiento Civil, supra, la solicitud de *injunction* estatutario solicitado por el ELA o si va a conceder o no dicho *injunction* estatutario solicitado por el Estado al amparo del Artículo 14 de la

Ley Núm. 94, *supra*. El foro primario deberá además, indicar en su Sentencia que hará el Departamento de la Familia y Hatillo Nursing Home con la población de personas de edad avanzada que están bajo el cuidado de la parte apelada y cual es el acuerdo para la reubicación de la población de edad avanzada, si es que se va a conceder el injunction estatutario.

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