Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

VELOP CORPORATION Y OTROS APELANTES v. CORPORACIÓN DEL FONDO DEL SEGURO DEL ESTADO Y SU ADMINISTRADORA, ZOIMÉ ÁLVAREZ RUBIO, EN SU CARÁCTER PERSONAL APELADOS	KLAN201402047	*APELACIÓN* procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan CASO NÚM. KAC2011-0370 (803) SOBRE: DEMANDA DE CLASE, INCLUSIÓN Y/O AJUSTE AL PLAN DE CLASIFICACIÓN BASADO EN LA EXPERIENCIA (SISTEMA DE MÉRITO)

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa.

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de abril de 2015.

Velop Corporation, Carlos Álvarez Ruiz, Amarilis Allende Ortiz y la sociedad legal de gananciales que componen ambos [en adelante los apelantes] comparecen ante nos mediante recurso de apelación para solicitar la revisión y revocación de una Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan [en adelante TPI], el 14 de noviembre de 2014. Mediante dicho dictamen el TPI declaró ha lugar la solicitud de desestimación presentada por la parte apelada, Corporación del Fondo del Seguro del Estado [en adelante el Fondo]. El foro de instancia dispuso que carecía de jurisdicción para atender la demanda y que no procedía el reclamo de los

apelantes bajo la Ley Núm. 118 de 25 de junio de 1971, conocida como la Ley de Pleitos de Clase de Consumidores, 32 L.P.R.A. sec. 3341, *et seq.*, toda vez que el Fondo no era un proveedor de bienes y servicios al amparo de dicha ley ni los apelantes consumidores o comerciantes.

ANTECEDENTES

Según surge de los documentos que obran en el expediente, el 10 de febrero de 2012, los apelantes presentaron demanda de clase enmendada solicitando el reembolso y/o acreditación de las primas cobradas en exceso por el Fondo en la póliza preliminar del año 2011. [1] Éstos presentaron la reclamación al amparo de la Ley 118, *supra*, como consumidores de las pólizas de seguro compulsorias contra accidentes en el trabajo ofrecidas por el Fondo, en representación de todos los patronos asegurados en el Estado Libre Asociado [en adelante ELA] que se encuentran en una posición similar, tras la implementación retroactiva del Reglamento 7946 de 23 de noviembre de 2010, Reglamento del Plan de Clasificación basado en la Experiencia.[2]

El 20 de marzo de 2012, el Fondo solicitó la desestimación de la demanda por falta de jurisdicción. La parte apelada sostuvo que el TPI no tenía jurisdicción para atender la reclamación de los apelantes, ya que éstos impugnaban el mencionado reglamento de su faz, por lo que debieron acudir a este Foro en el término de 30 días siguientes a la vigencia del reglamento, según dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. De igual forma, señaló que la

[1] La demanda original se presentó el 22 de diciembre de 2011.

[2] El Reglamento 7946 de 23 de noviembre de 2010 sustituyó el Reglamento de 27 de junio de 1955.

Comisión Industrial de Puerto Rico era el foro con jurisdicción original y exclusiva para atender la controversia sobre la imposición de primas, recargos y bonificaciones. Los apelantes se opusieron e indicaron que la impugnación del Reglamento 7946, *supra*, era en su aplicación y que la Ley 118, *supra*, le concedía jurisdicción primaria al TPI para atender reclamaciones de clase de consumidores.

Tras la celebración de una vista argumentativa, el TPI le ordenó al Fondo presentar un memorando de derecho con los argumentos para la desestimación.[3] El 22 octubre de 2012, la parte apelada cumplió con lo ordenado por el foro de instancia. De los autos no surge que los apelantes hayan replicado.

El 28 de junio de 2013, el Fondo presentó una segunda moción de desestimación al reiterar sus argumentos y presentar fundamentos adicionales para la desestimación. En particular, el Fondo planteó que los apelantes no tenían capacidad jurídica como consumidores para incoar una acción bajo la Ley 118, *supra*, porque la obligación estatutaria que requiere que los patronos obtengan un seguro compulsorio por accidentes en el trabajo no era un bien o servicio prestado por una compañía. Los apelantes se opusieron y expresaron que las pólizas del seguro compulsorio patronal expedidas por el Fondo eran un servicio, de modo que éstos tenían legitimidad, como consumidores o comerciantes, para incoar la acción al amparo de la Ley 118, *supra*.

El 14 de noviembre de 2014, el TPI dictó la Sentencia aquí cuestionada. El foro recurrido procedió a desestimar la demanda y ordenó su archivo definitivo por falta de jurisdicción. Con

---

[3] Véase, Minuta de 13 de septiembre de 2012, transcrita el 14 de septiembre de 2012.

relación a la impugnación del Reglamento 7946, *supra*, el TPI concluyó que los apelantes debieron acudir ante nos para impugnar de su faz la aludida reglamentación, por ser este Tribunal el foro con jurisdicción primaria exclusiva conforme la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. En cuanto a la aplicación del reglamento, el TPI dispuso que los apelantes debieron acudir ante la Comisión Industrial, luego de habérseles notificado la imposición de las primas, puesto que dicha agencia ostentaba jurisdicción primaria y exclusiva para atender asuntos relacionados a la imposición de primas, recargos y bonificaciones. Por último, el foro de instancia señaló que la Ley 118, *supra*, no le era de aplicación a los apelantes, dado que la intención legislativa no fue convertir al Fondo en un proveedor de bienes o servicios al amparo de dicha ley, ni a los apelantes en consumidores o comerciantes.

Inconforme con tal dictamen los apelantes comparecen ante nosotros en el recurso de apelación de epígrafe. Argumentan que:

> 1. ERRÓ EL TPI AL RESOLVER QUE NO TIENE JURISDICCIÓN PARA ATENDER LA IMPUGNACIÓN A UN REGLAMENTO EN SU APLICACIÓN PRESENTADA POR UNA PARTE AFECTADA, CONTRARIO A LO RESUELTO EN *CENTRO UNIDO DE DETALLISTAS V. COMISIÓN*, 2008 T.S.P.R. 116.
>
> 2. ERRÓ EL TPI AL RESOLVER QUE LA COMISIÓN INDUSTRIAL TIENE JURISDICCIÓN EXCLUSIVA PARA ATENDER LA IMPUGNACIÓN A UN REGLAMENTO, A PESAR DE LA PROPIA COMISIÓN INDUSTRIAL HABER RESUELTO EN *JOSÉ A. SILVA COFRESÍ V. C.F.S.E.*, NÚM. C.I. 10-600-24-7650-01 (0), QUE NO TIENE JURISDICCIÓN PARA INTERVENIR EN LA REVISIÓN O IMPUGNACIÓN DE UN REGLAMENTO.
>
> 3. ERRÓ EL TPI AL RESOLVER QUE LA CLASE DEMANDANTE NO ESTÁ PROTEGIDA POR LAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚM. 118, CONTRARIO A LO RESUELTO EN CASOS DE SIMILAR NATURALEZA, TALES COMO, *ISMAEL HERRERO, JR. Y OTROS VS. HON. GABRIEL ALCARÁZ EMMANUELLI*, 2010 T.S.P.R. 95, *GUZMÁN MATÍAS VS. VAQUERÍA TRES MONJITAS*, 2006 TSPR 187 Y *GARCÍA RUBIERA VS.*

ASOCIACIÓN DE SUSCRIPCIÓN CONJUNTA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD OBLIGATORIA, 2005 TSPR 103.[4]

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

La apelación no es un recurso de carácter discrecional como lo es el certiorari, por lo que, satisfechos los requisitos jurisdiccionales y para el perfeccionamiento del recurso, el Tribunal de Apelaciones viene obligado a atender el asunto y resolverlo en sus méritos, de forma fundamentada. Pellot v. Avon, 160 D.P.R. 125, 136 (2003). **Al revisar una determinación de un tribunal de menor jerarquía, los tribunales tenemos la tarea principal de auscultar si se aplicó correctamente el derecho a los hechos particulares del caso.** (Énfasis suplido). Dávila Nieves v. Meléndez Marín, 187 D.P.R. 750, 770 (2013). Con relación a las conclusiones de derecho, éstas son revisables en su totalidad por los tribunales apelativos. *Ibíd.*

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2102 *et seq.*, [en adelante LPAU] dispone, entre otras cosas, los requisitos con los que deben cumplir las agencias para aprobar, enmendar o derogar sus respectivos reglamentos. Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., 174 D.P.R. 174, 182 (2009). Lo anterior es exigible "a aquellas normas que afecten los derechos sustantivos de los individuos; es decir, sólo atañe a las reglas "legislativas"". *Ibíd.* El cumplimiento con el proceso de notificación, participación ciudadana y publicación "es indispensable para poder reconocerle fuerza de ley a la regla promulgada, ya que ello forma parte de las garantías procesales que permean todo estatuto". *Id.*, págs. 182-183.

---

[4] Enumeramos los errores señalados en el escrito de apelación para un mejor entendimiento de la presente sentencia.

La LPAU establece que será nulo todo reglamento que incumpla con las exigencias expuestas en dicha ley. En particular, la LPAU dispone que:

> (a) Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de este Capítulo será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de este Capítulo.
> (b) Cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley deberá iniciarse en el Tribunal de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento. 3 L.P.R.A. sec. 2127.

En consecuencia, **cualquier persona puede impugnar la validez de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa por el incumplimiento de las disposiciones de la LPAU mediante un recurso ante el Tribunal de Apelaciones dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su vigencia.** (Énfasis suplido). Grupo HIMA v. Dept. de Salud, *supra*, pág. 81; J.P. v. Frente Unido I, 165 D.P.R. 445, 462-463 (2005). Así pues, **quien presente la acción de nulidad "[n]o tiene que ser afectado por la aplicación de dicha regla o reglamento para tener la capacidad de promover la referida impugnación ante el Tribunal de Apelaciones".** (Énfasis suplido). J.P. v. Frente Unido I, *supra*, pág. 463.

Sin embargo, **"cualquier persona afectada por la aplicación de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa podrá impugnar la validez constitucional del mismo, en cualquier momento, ante el Tribunal de Primera Instancia".** (Énfasis suplido). Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, págs. 184-185; J.P. v. Frente Unido I, *supra*, pág. 463. El Tribunal Supremo ha reconocido que:

> la acción de impugnación reglamentaria provista por la [LPAU] es distinta de cualquier proceso que pueda entablar un ciudadano agraviado por la acción de una agencia, bien tras un procedimiento de adjudicación o a raíz de la aplicación de un reglamento que, a su entender, carezca de validez. Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, pág. 185.

La distinción respecto a la impugnación de un reglamento de su faz y en su aplicación, "responde al hecho de que los tribunales ordinariamente examinan la validez de los reglamentos de forma colateral". *Ibíd.* Por consiguiente, los tribunales no intervienen directamente con el ejercicio de reglamentación realizado por las agencias, "sino que la revisión se produce a través de pleitos particulares en los que se cuestionan las determinaciones tomadas por las agencias al amparo de éstos". *Id.*, pág. 185.

Por otro lado, "[l]a acción de clase constituye una forma especial de litigación representativa que permite a una persona o grupo de personas demandar a nombre propio y en representación de otras personas que se encuentran en una situación similar a la suya pero no se encuentran ante el Tribunal". Guzmán, Juarbe v. Vaquería Tres Monjitas, 169 D.P.R. 705, 714 (2006). En términos generales, el Tribunal Supremo ha indicado que este procedimiento adelanta tres intereses públicos:

> [1] fomenta la economía judicial al permitirle a los tribunales adjudicar de una sola vez todas las cuestiones comunes a varios litigios, evitando así las reclamaciones múltiples; [2] permite hacer justicia a personas que de otra forma no la obtendrían, especialmente cuando las sumas individuales que están en controversia no son cuantiosas y por tanto los agraviados no se sienten motivados a litigar; y [3] protege a las partes de sentencias inconsistentes. Guzmán, Juarbe v. Vaquería Tres Monjitas, *supra,* pág. 714; Cuadrado Carrión v. Romero Barceló, 120 D.P.R. 434, 446 (1988).

La Regla 20 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 20, establece en términos generales los requisitos para certificar

un pleito de clase. Cabe señalar, que "[l]a determinación inicial de si un pleito puede prosperar como acción de clase no puede descansar en la mera especulación, recayendo el peso de la prueba sobre el promotor de la certificación". Guzmán, Juarbe v. Vaquería Tres Monjitas, *supra*, pág. 729. Cónsono con ello, el Tribunal Supremo en García v. Asociación, 165 D.P.R. 311, 320 (2005), estableció que:

> [e]l requisito de [que los tribunales] reali[cen] un análisis riguroso significa que un pleito de clase no se mantiene por la mera alegación del promovente a los efectos de que cumple con los requisitos de la[s] regla[s …], sino que es el tribunal quien tiene la obligación de determinar si, en efecto, se cumple[n] con los mismos.

De ahí que, aunque la celebración de una vista a estos efectos no es mandatoria, la celebración de la misma es conveniente para que el tribunal se encuentre en posición óptima de cerciorarse de que se satisfacen los requisitos establecidos por la referida Regla. *Ibíd.*

Igualmente, **con el propósito de reconocerle a los consumidores más herramientas para hacer valer sus derechos, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley Núm. 118 de 25 de junio de 1971, conocida como la Ley de Pleitos de Clase de Consumidores, 32 L.P.R.A. sec. 3341 *et seq.*** (Énfasis suplido). De la Exposición de Motivos de la Ley 118, *supra*, se desprende que dicho estatuto pretendió extender el alcance de la Regla 20 de Procedimiento Civil, *supra*, a los consumidores. Guzmán, Juarbe v. Vaquería Tres Monjitas, *supra*, pág. 720. Sin embargo, no se pretendió crear "una acción de clase necesariamente distinta sino que, reconociendo el interés público en proteger a los consumidores de bienes y servicios, [se] extendió el alcance de la acción de clase con respecto a ellos". *Id.*, pág. 721. En ese sentido, **la Ley 118,**

***supra*, permite que los consumidores insten un pleito de clase en daños y perjuicios o al amparo de la Ley de Monopolios del ELA**, siendo necesario que el promovente del pleito demuestre el cumplimiento con todos los requisitos de la Regla 20 de Procedimiento Civil, *supra*. (Énfasis suplido). 32 L.P.R.A. sec. 3341 y 3342.

La Ley Núm. 118, *supra*, le confirió jurisdicción primaria exclusiva a los Tribunales de Primera Instancia para atender pleitos de clase presentados en virtud de la citada ley. 32 L.P.R.A. sec. 3343. En consecuencia, la ley dispone que los tribunales de instancia están facultados "para prevenir, evitar, detener y castigar acciones en perjuicio de los consumidores y/o comerciantes independientemente de la cuantía envuelta". *Ibíd.* Con el propósito de recalcar tal jurisdicción, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley Núm. 269 de 16 de noviembre de 2002 y dispuso en la Exposición de Motivos que:

> **[l]a Ley Núm. 118 le confiere la jurisdicción exclusiva a los tribunales de primera instancia en los pleitos de clase instados por consumidores. Más aún, son los tribunales los únicos que pueden certificar pleitos de clase.**
> **No obstante, en muchas ocasiones se han aplicado erróneamente las doctrinas de jurisdicción primaria y la de agotamiento de remedios a los pleitos de consumidores. En la práctica[,] la realidad procesal es que se han desestimado pleitos de clase por el fundamento de no haber agotado los remedios administrativos o la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria de la agencia administrativa. Así las cosas, obvian la intención de la Ley Núm. 118, *supra*, de conceder jurisdicción exclusiva a los tribunales en dichos casos.**
> . . . . . .
> Por medio de esta Ley, esta Asamblea Legislativa solidifica la causa de acción provista por la Ley Núm. 118, al aclarar que el Tribunal de Primera Instancia tiene jurisdicción primaria exclusiva por tratarse de una causa de acción especial, amparada en el interés apremiante del [ELA] de proteger a los consumidores.

Al certificar una clase de consumidores, "los tribunales deben examinar si ésta cumple no sólo con la definición general de la Ley 118[,] sino también con los requisitos específicos de la Regla 20".[5] *Ibíd.* Asimismo, debemos destacar que los foros de instancia tienen amplia discreción para determinar si un pleito debe constituirse como una acción de clase. Guzmán v. Vaquería Tres Monjitas*, supra,* pág. 724. Sobre este asunto, el Tribunal Supremo ha señalado que:

> en el caso particular de la acción de clase de los consumidores de bienes y servicios, dicha discreción está limitada por el interés público en favor de los consumidores según plasmado en la Ley Núm. 118. No actuar de esta manera iría en contra de una clara y reiterada intención legislativa. *Ibíd.*

La Ley 118, *supra*, no define quién es un consumidor para efectos de la presentación del pleito de clase. A modo de analogía, en Amieiro González v. Pinnacle Real Estate, 173 D.P.R. 363, 373 (2008), nuestro más alto Foro señaló que el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos del Departamento de Asuntos del Consumidor [en adelante DACO] define al **consumidor como "toda persona natural, que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final. Incluye toda otra persona, asociación o entidad que por designación de ley está facultado para presentar una reclamación en el Departamento".** (Énfasis suplido). La misma disposición reglamentaria "excluye de la definición de consumidor a cualquier persona o entidad que adquiere bienes o servicios con motivo de lucrarse en una posterior reventa". *Ibíd.*

---

[5] Es necesario reconocer que al enmendarse en el año 1979 la Regla 20 de Procedimiento Civil, la Ley Núm. 118, *supra,* perdió parte de su relevancia inicial. Guzmán, Juarbe v. Vaquería Tres Monjitas, *supra*, pág. 722. Sin embargo, ello no significa que sea letra muerta; al aprobarse dicha Regla la Asamblea Legislativa no derogó la Ley Núm. 118, *supra*, por lo que "subsiste como una herramienta específica que otorga a los consumidores un instrumento amplio y efectivo para proteger sus derechos". *Ibíd.*

El Fondo del Seguro del Estado fue creado como instrumentalidad pública mediante la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, 11 L.P.R.A. sec. 1 *et seq.* En ese entonces, el Fondo, como agencia del ELA, no tenía capacidad jurídica, por lo que no podía demandar ni ser demandado. No fue hasta la aprobación de la Ley Núm. 83 de 29 de octubre de 1992 que el Fondo pasó a convertirse en una corporación pública, denominada Corporación del Fondo del Seguro del Estado, ente con capacidad de demandar y ser demandado. 11 L.P.R.A. sec. 1b-1 (d).

La Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, *supra*, establece "un sistema compulsorio de aportación patronal a un fondo estatal de seguro que tiene el fin de compensar a los empleados que sufran lesiones, se inutilicen o mueran como consecuencia de accidentes ocurridos en el curso de sus labores". Nieves v. F.S.E. 163 D.P.R. 76, 85 (2004); Guzmán y otros v. E.L.A. 156 D.P.R. 693, 728 (2002). Por tal razón **"[t]odo patrono de los comprendidos dentro de las disposiciones de [la Ley] estará obligado a asegurar a sus obreros o empleados en el Fondo del Seguro del Estado la compensación que éstos deban recibir por lesiones, enfermedad o muerte".** (Énfasis suplido). Nieves v. F.S.E., *supra*, pág. 85. El Tribunal Supremo ha indicado que este sistema es sostenido económicamente por el patrono, ya que éste asume el riesgo de la lesión, siendo su responsabilidad en estos casos una absoluta. Guzmán y otros v. E.L.A. *supra*, pág. 728. A cambio, el obrero que acude al Fondo en búsqueda de tratamiento o remedios renuncia a su derecho a entablar acciones en daños en contra del patrono asegurado. *Id.*, pág. 730. En otras palabras, "[l]os trabajadores ceden en cierta

medida su derecho a demandar a su patrono a cambio de un beneficio que puede eventualmente ser menor, pero que es uno seguro, inmediato y cierto". *Ibíd.*

A la luz de la normativa antes expuesta, procedemos a evaluar los señalamientos de error esbozados por la parte apelante.

Los apelantes aducen que incidió el TPI al dictar sentencia desestimando por falta de jurisdicción las reclamaciones de éstos al amparo de la Ley 118, *supra*.

En particular, los apelantes señalaron que éstos solicitaron la impugnación del Reglamento 7946, *supra*, en su aplicación no de su faz, de manera que el TPI era el foro con jurisdicción para atender su reclamo. Asimismo, expusieron que la Comisión Industrial no tenía jurisdicción para intervenir en la revisión o impugnación de un reglamento, por lo que erró el TPI al disponer que dicha agencia era el foro con jurisdicción para atender el asunto. Por otro lado, plantearon que la reclamación esbozada en la demanda era un pleito de clase al amparo de la Ley 118, *supra*, y que éstos, como consumidores de un servicio provisto por el Fondo o como comerciantes, estaban protegidos por las disposiciones del citado estatuto.

Por su parte, el Fondo argumentó que el TPI dispuso correctamente del pleito, puesto que dicho foro no tenía jurisdicción para atender la impugnación de un reglamento de su faz, según lo estatuido en la LPAU, *supra*. De igual forma, la parte apelada sostuvo que la Comisión Industrial era el foro con jurisdicción primaria y exclusiva para atender asuntos sobre la imposición de primas, recargos y bonificaciones, y que no habiendo los apelantes agotado los remedios administrativos en el término provisto por la LPAU, *supra*, el TPI actuó

correctamente al determinar que no tenía jurisdicción para atender dicho reclamo. Por último, el Fondo señaló que la inacción de los apelantes de impugnar oportunamente el Reglamento 7946, *supra*, de su faz y no haber solicitado la revisión de los recargos ante la Comisión Industrial no se podía subsanar mediante la presentación de un pleito de clase al amparo de la Ley 118, *supra*, ya que la póliza que provee el Fondo no constituye un bien o servicio, de manera que éstos no eran consumidores bajo la citada disposición legal.

En nuestro ordenamiento se reconoce ampliamente la discreción concedida a los tribunales de primera instancia en el ámbito de su desempeño judicial y que este foro apelativo no habrá de intervenir con ello, salvo que exista un craso abuso de discreción, prejuicio, parcialidad o que el foro se equivocó en la interpretación de la norma procesal o sustantiva. Al evaluar los autos, encontramos que el TPI incurrió en error al evaluar y aplicar las disposiciones legales invocadas por los apelantes, por lo que revocamos la sentencia emitida por dicho foro. Veamos.

En el primer señalamiento de error, los apelantes aducen que el TPI incidió al determinar que no tenía jurisdicción para atender la impugnación del Reglamento 7946, *supra*, en su aplicación.

En lo que respecta, el TPI dispuso:

> [c]onforme el derecho esbozado, un reglamento es inválido de su faz si no cumple sustancialmente con las disposiciones del a LPAU, en cuyo caso, cualquier persona podrá iniciar una acción de impugnación ante el Tribunal de Apelaciones en el término jurisdiccional de 30 días desde la vigencia del reglamento. **En la controversia ante nuestra consideración, la parte demandante alegó en la demanda que la certificación de emergencia es insuficiente por sí misma, debido a que carece de fundamentos suficientes para justificar el**

> **estado de emergencia y que no cumple con las disposiciones de la LPAU. A tales efectos, a la parte le correspondía recurrir al Tribunal de Apelaciones, el cual es el foro con jurisdicción primaria exclusiva, para impugnar el reglamento. Este tribunal no tiene jurisdicción para atender ese asunto.** (Énfasis suplido).

Revisado el expediente, resulta que el foro de instancia concluyó erróneamente que los apelantes solicitaron la impugnación del Reglamento 7946, *supra*, de su faz. Si bien es cierto, que la parte apelante hizo un recuento del trámite de aprobación del reglamento y arguyó que no se cumplieron las disposiciones de la LPAU, *supra*, para la promulgación del mismo, lo cierto es que tal incumplimiento tuvo como consecuencia que se le aplicara a los apelantes dicho reglamento para el cómputo de la póliza preliminar del año 2011.[6] En otras palabras, los apelantes presentaron una acción de impugnación ante el TPI como partes afectadas por la aplicación retroactiva del Reglamento 7946, *supra*, de modo que su reclamo de invalidez no estaba limitado por el término de treinta días para la impugnación de un reglamento de su faz por el incumplimiento con las disposiciones de la LPAU, *supra*. De la demanda enmendada se desprende el impacto económico que tuvo la aplicación del Reglamento 7946, *supra*, sobre los apelantes, de modo que éstos tenían legitimación activa para impugnar la aludida reglamentación en su aplicación, ante el TPI.

Tras examinar el expediente y la normativa aplicable concluimos que se cometió el mencionado error.

---

[6] Los apelantes señalaron que no se cumplieron las disposiciones de la LPAU, *supra*, en cuanto a la promulgación de un reglamento de emergencia. 3 L.P.R.A. sec. 2133.

En lo que respecta al segundo señalamiento de error, por el resultado de lo aquí dispuesto es innecesario entrar a considerarlo.

El tercer error señalado versa sobre la determinación del TPI de que los apelantes no están protegidos como clase por la Ley 118, *supra*, contrario a lo resuelto en otros casos de naturaleza similar.[7]

Sobre este asunto, el TPI determinó que:

> [a]l evaluar la exposición de motivos, **concluimos que la CFSE no es un proveedor de bienes o servicios al amparo de esta ley [Ley 118].** La CFSE como agencia pública, emite un seguro obligatorio para suplir una necesidad social importante. **El reclamo de los demandantes de que deben considerarse como consumidores o comerciantes al amparo de esta ley no encuentra apoyo en la Ley.** Resolver lo contrario, no sería cónsono con la intención del legislador. (Énfasis suplido).

La Ley 118, *supra*, le reconoció, tanto a los consumidores como al Estado y sus dependencias, el derecho a presentar una acción en daños y perjuicios a nombre de los consumidores. Esa misma ley también le reconoce a los comerciantes y consumidores el derecho a instar un pleito de clase a nombre de éstos al amparo de la Ley de Monopolios del ELA. Así pues, la discreción del TPI está limitada por el interés público en favor de los consumidores. Ante ello, le corresponde a dicho foro examinar si conforme a las alegaciones o prueba desfilada por los apelantes, se satisfacen los requisitos de la Regla 20 de Procedimiento Civil, *supra*.

---

[7] Los apelantes hicieron referencia al caso Herrero y otros v. E.L.A., 179 D.P.R. 277 (2010), en el que se consolidaron varios pleitos en los que se cuestionaba la imposición de derechos anuales adicionales a vehículos de lujo; Guzmán, Juarbe v. Vaquería Tres Monjitas, 169 D.P.R. 705 (2006), en el que se presentó un pleito de clase por la práctica de adulterar la leche fresca en Puerto Rico, y García v. Asociación, 165 D.P.R. 311 (2005), caso en el cual se solicitaba el reembolso de las sumas pagadas por la imposición de primas adicionales por el Seguro de Responsabilidad Obligatorio.

El Fondo al proveer un seguro patronal universal, se convierte en un suplidor de ese bien y servicio. Así pues, los patronos, se convierten en consumidores que adquieren el producto y lo utilizan como destinatarios finales, pues lo compran para cumplir con el requisito estatutario. Al vender la referida póliza, el Fondo provee un producto último y único para el patrono que se protege de toda reclamación de parte de obreros y empleados por accidentes en el trabajo.

Ciertamente, existe jurisprudencia que contempla la póliza patronal aludida como una contribución.[8] Sin embargo, tal tratamiento no impide que para efectos de la Ley 118, *supra*, en nuestra jurisdicción ese seguro se considere un servicio provisto por el Fondo a los patronos, al igual que se ha hecho en otras jurisdicciones.[9]

Siendo el Fondo una corporación pública, con personalidad jurídica y que provee un seguro, al igual que las compañías privadas, concluimos que los apelantes están protegidos por la Ley 118, *supra*. Cabe señalar, que el hecho de que el seguro patronal contra accidentes en el trabajo sea de naturaleza compulsoria, no implica que el Fondo no esté proveyendo un servicio. De igual forma, es menester indicar que la Ley 118, *supra*, no distingue entre los consumidores que obtienen un bien o servicio por su cuenta, de lo que adquieren por mandato de ley. Independientemente le corresponde al TPI atender la procedencia de la certificación de la clase, debido a que la

---

[8] En Municipio de Carolina v. Caribair, 101 D.P.R. 943, 948 (1974), el Tribunal Supremo expuso que: "[l]as cuotas que se cobran para sostener el fondo estatal para cubrir accidentes industriales, se ha sostenido que constituyen 'contribuciones' (taxes)". Asimismo, en Sears, Roebuck de Puerto Rico, Inc. v. Soto-Ríos, 920 F.Supp. 266, 270 (1996), el Tribunal de Distrito Federal en Puerto Rico indicó que: "[t]he Court found that employer payments under Puerto Rico's Workers Compensation scheme qualified as a tax because "they are pecuniary obligations imposed by the government for the purpose of defraying the expenses of an undertaking which it authorized."

[9] Notrica v. State Compensation Ins. Fund, 70 Cal.App.4th 911 (1999)

Comisión Industrial no está facultada para disponer sobre tal cuestión.

Luego de concluir que el foro de instancia tiene jurisdicción para atender el caso, éste deberá evaluar si los apelantes cumplen con los requisitos dispuestos en la Regla 20 de Procedimiento Civil, *supra*, y la Ley 118, *supra*, sobre pleitos de clase de consumidores.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la Sentencia emitida por el TPI el 14 de noviembre de 2014, notificada el 18 de noviembre de ese mismo año y se ordena la continuación de los procedimientos de conformidad con lo aquí dispuesto.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones