

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN Y UTUADO
PANEL VI

DIMARIS PAGÁN RIVERA Recurrida v. JAVIER A. RIVERA SEVILLA Recurrente	KLRA201400850	REVISIÓN JUDICIAL procedente de la Administración para el Sustento de Menores Caso Núm. ASUME: 0432568 Sobre: Revisión de pensión alimentaria
--	---------------	--

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Soroeta Kodesh y la Jueza Brignoni Mártir.

Jiménez Velázquez, Jueza Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 5 de febrero de 2015.

El señor Javier A. Rivera Sevilla presentó el 21 de agosto de 2014 el recurso intitulado *Solicitud de revisión administrativa* mediante la cual procura la revocación de la *Orden* emitida por la Jueza Administrativa de la Administración para el Sustento de Menores (ASUME), el 30 de junio de 2014, que le ordena a la Especialista en Pensiones revisar la pensión alimentaria fijada en revisión de novecientos treinta dólares (\$930) mensuales “tomando en cuenta que los gastos del padre no custodio exceden sus ingresos, así como su capacidad para generar ingresos”. El padre alimentante había acudido en alzada ante el foro administrativo para revisar la *Resolución sobre revisión de pensión alimentaria* emitida el 10 de octubre de 2012 por la ASUME, por su inconformidad con la decisión que había fijado la

pensión alimentaria en novecientos treinta dólares (\$930) mensuales, efectivo el 1 de septiembre de 2012. Dicha pensión alimentaria es en beneficio de la menor ALR, quien nació el 17 de agosto de 2007. En particular, el padre alimentante impugnó la determinación del foro administrativo respecto a sus ingresos montantes a cinco mil novecientos dólares (\$5,900) mensuales al fijar la nueva pensión. En otras palabras, este sostuvo que la información brindada en su Panilla de Información Personal y Económica (PIPE) no coincide con la determinación de imputarle un salario mayor al calcular la nueva pensión alimentaria. Además, el padre alimentante sostuvo que se le violó su derecho al debido proceso de ley al coartarle la oportunidad de aportar prueba en contrario y no permitirle culminar su desfile de prueba durante el trámite administrativo en alzada.

En representación de la menor compareció la licenciada Marta Nieves Rojas, Procuradora Auxiliar de la ASUME, mediante *Alegato en oposición a escrito sobre revisión administrativa* presentado el 16 de octubre de 2014. La parte alimentista, señora Dimaris Pagán Rivera, por conducto de su abogada, presentó *Alegato en oposición a escrito sobre revisión administrativa* el 28 de octubre de 2014. Ambas puntualizan que durante el proceso administrativo ante la ASUME al padre alimentante se le garantizó el debido proceso de ley pues fue notificado del proceso que se seguía respecto a él, se le citó conforme a derecho, se celebraron múltiples vistas ante la Jueza Administrativa, se le advirtió de su derecho a estar representado por abogado, el cual ejerció, a citar testigos y tuvo amplia oportunidad de presentar prueba a su favor, de refutar la prueba contraria, y de contrainterrogar.

Además, la parte alimentista en su alegato en oposición hizo una detallada relación de hechos relativos a los trámites ante la Jueza Administrativa para demostrar que la *Orden* emitida y aquí impugnada está basada en la prueba desfilada.

Luego de ponderar los escritos de todas las partes, estamos obligados a desestimar el presente recurso ya que no estamos ante una resolución final de una agencia administrativa, por lo que procede su desestimación por prematuro.

Vamos el trasfondo del caso de alimentos ante el foro administrativo para una mejor comprensión del curso decisorio de la Jueza Administrativa de la ASUME y de esta Curia.

I

Desde el 28 de octubre de 2009¹ existe una pensión alimentaria fijada por la ASUME de cuatrocientos sesenta y tres dólares (\$463) mensuales en beneficio de la menor ALR. La parte alimentista, quien reside en el Estado de Pennsylvania, gestionó la revisión de dicha pensión alimentaria ante la Oficina de *Child Support* en su estado de residencia. Por lo tanto, la Unidad Interestatal de la ASUME recibió el 27 de agosto de 2012 una orden para la revisión de dicha pensión alimentaria. Así, se iniciaron los procedimientos administrativos ante la ASUME conducentes a la revisión de la pensión alimentaria.

El caso fue asignado a la Especialista en Pensiones, señora Margarita Jacobs, quien dio inicio al trámite administrativo, y ante quien se presentó la prueba documental de las partes, incluyendo las

¹ La pensión alimentaria fue efectiva al 15 de julio de 2009.

Planillas de Información Personal y Económica (PIPE), planillas de contribución sobre ingresos, entre otros documentos, así como la prueba testimonial. Dicho procedimiento culminó el 10 de octubre de 2012 cuando la ASUME emitió *Resolución sobre revisión de pensión alimentaria* fijando la pensión alimentaria en novecientos treinta dólares (\$930) mensuales, efectivo el 1 de septiembre de 2012.

Conforme los escritos ante nuestra consideración, esbozamos el trámite: surge que el padre alimentante instó el 19 de diciembre de 2012 ante la Jueza Administrativa una solicitud de revisión de la aludida pensión alimentaria fijada en beneficio de la menor ALR. En esencia, planteó en alzada que la pensión alimentaria fijada era muy alta y no se ajustaba a sus ingresos. Durante el trámite administrativo en alzada, el padre alimentante, así como la parte alimentista, estuvo representado por abogado. Se celebraron vistas el 14 de mayo de 2013; 19 de junio de 2013; 11 de julio de 2013 que fue reseñada para el 10 de septiembre de 2013, y luego para el 23 de enero de 2014 y finalmente para 10 de abril de 2014; y la última el 8 de mayo de 2014. Durante el procedimiento administrativo hubo descubrimiento de prueba, aunque no toda la documentación fue entregada a la parte alimentista; también, las partes pudieron examinar el expediente de la Especialista en Pensiones ya que esta le envió copia a ambas representaciones legales. El padre alimentante comenzó a testificar el 10 de abril de 2014 respecto a su condición económica, tarjetas de crédito, dos propiedades y un auto, historial crediticio, las planillas de

contribución sobre ingresos enmendadas², y otros asuntos. También, testificó sobre el error en las planillas de contribución sobre ingresos que requirieron ser enmendadas, y sobre la necesidad de que el contable testificara al respecto. Este fue ampliamente contrainterrogado sobre los ingresos informados en las planillas estatales y en las planillas del Internal Revenue Service (IRS) para propósitos del seguro social federal en contraste con lo informado en la PIPE. Asimismo, la Especialista en Pensiones ofreció su testimonio el 8 de mayo de 2014, cuando explicó cómo realizó los cálculos para determinar la pensión en \$930 mensuales. De igual manera, se presentó la escritura de la propiedad localizada en Cabo Rojo.³

Durante la vista del 8 de mayo de 2014, la Jueza Administrativa advirtió a las partes que el caso no podía seguir dilatándose, sin embargo, pautó una vista para el 12 de junio de 2014 para escuchar al contable. Entonces, las partes comenzaron un proceso de negociación, y llegada la fecha de la vista pautada informaron que estaban en unas conversaciones y recabaron un nuevo señalamiento para informar si llegaban a un acuerdo, o para dejar el asunto sometido de no llegar a acuerdo alguno. Así pues, la Jueza Administrativa concedió un término de diez (10) días improrrogables para someter el escrito o en

² La parte alimentista alega que dichas planillas fueron enmendadas tres (3) días antes de celebrarse la vista del 14 de mayo de 2013.

³ Respecto a esta propiedad se presentó la escritura de compraventa mediante la cual el día antes de la vista, el padre alimentante y su esposa le vendieron su participación del 25% de cada uno a Jamalú Rental, la corporación de la cual son únicos accionistas.

su defecto, tres fechas hábiles para pautar una vista de seguimiento.⁴ Dicha *Orden* fue notificada el 20 de junio de 2014.

Transcurrido el plazo, sin respuesta o reacción alguna de los letrados, la Jueza Administrativa emitió la *Orden*, aquí impugnada, el 30 de junio de 2014. De hecho, la propia *Orden* alude a que “[h]abiendo transcurrido el término improrrogable para que las partes presenten el acuerdo sin que este haya sido sometido, se procede conforme a derecho.”

La Orden contiene determinaciones de hechos, conclusiones de derecho y una parte dispositiva que transcribimos de manera íntegra:

La controversia principal en el caso de autos es en cuanto a qué parte de la pensión de la menor debe satisfacer el padre no custodio, de acuerdo a sus posibilidades económicas. Según se señaló antes, **el Sr. Javier A. Rivera Sevilla labora en un negocio de alquiler de carpas, sillas, mesas para actividades. De lo que surge del expediente conforme a las planillas de contribución sobre ingresos sometidas por este, su salario bruto para el año 2013 asciende a \$13,674.00, 2012 asciende a \$14,280.00 y 2011 asciende \$12,000.00.**

Los gastos mensuales corrientes del Sr. Rivera, según testificó, y según constan en el informe de crédito y declaraciones juradas asciende a \$2,686.50 mensuales equivalentes a \$32,238.00, sin contar con los pagos mensuales que debe hacer a su tarjeta de crédito y descontando el 50% del pago de una de las hipotecas y el pago del colegio de un menor, conforme a la declaración jurada sometida. Además, el padre no custodio tiene otros dos menores de su actual matrimonio.

Tomando en cuenta que los gastos mensuales que el Sr. Rivera dijo tener sobrepasan por mucho el sueldo que decía recibir, por lo que se puede inferir que no puede estar viviendo sólo con ese sueldo. Tomando en cuenta, además, la capacidad de (sic) para generar ingresos, siendo parte de los agentes de la corporación para la cual es empleado. Finalmente, se pondera el historial de incumplimiento con la pensión impuesta por la Administración para el Sustento de Menores quien impuso

⁴ Véase, *Orden y Minuta* del 12 de junio de 2014 Anejo 12 del Apéndice a la *Solicitud de revisión administrativa*, págs. 72-80.

una pensión de \$930.00 mensuales efectivos (sic) el 10 de octubre de 2012 y en cumplimiento de su obligación solo precedió (sic) a efectuar pagos por la cantidad de \$500.00, cantidad cercana a los \$463.00 mensuales que se le habían impuesto el 15 de junio de 2009.

Se ordena, en un término de treinta (30) días revisar la pensión tomando en cuenta que los gastos del padre no custodio exceden sus ingresos, así como su capacidad para generar los mismos. (Énfasis nuestro).

De inicio, podemos apreciar que la Jueza Administrativa se distanció de la cantidad de cinco mil novecientos (\$5,900) como la partida total del ingreso neto mensual que la Especialista en Pensiones utilizó para calcular la pensión de \$930 mensuales conforme surge de la Hoja de Trabajo.⁵ Sin embargo, destacó que los gastos mensuales corrientes del padre alimentante, según testificó, y según constan en el informe de crédito y diversas declaraciones juradas asciende a \$2,686.50 mensuales, cantidad que es equivalente a un ingreso anual de \$32,238.00, sin contar con los pagos mensuales que debe hacer a su tarjeta de crédito, la mitad del pago de una de las hipotecas, el pago del colegio de un menor, conforme a la declaración jurada sometida, y los gastos los dos menores de su actual matrimonio. Es decir, la Jueza Administrativa, al igual que la Especialista en Pensiones, determinó conforme a la prueba presentada y admitida ante sí que procede la imputación de ingresos respecto al padre alimentante.

Ahora bien, la *Orden* constituye una decisión interlocutoria durante el trámite administrativo ya que devuelve el caso ante la propia Especialista en Pensiones para que revise la pensión fijada en \$930 mensuales, a la luz de valoración formulada por la Jueza

⁵ Véase, Anejo 5 del Apéndice a la *Solicitud de revisión administrativa*, págs. 42-54, y en particular, la pág. 49.

Administrativa y a su dictamen tras aquilatar los hechos demostrativos de que los gastos mensuales del padre alimentante exceden los ingresos informados. En otras palabras, la Especialista en Pensiones no podrá partir de su apreciación de ingresos anuales en \$87,300, pero tendrá que escudriñar bien la prueba para determinar la verdadera situación económica del padre alimentante en consideración a sus gastos reales y estilo de vida al fijar la pensión alimentaria. *Argüello v. Argüello*, 155 D.P.R. 62 (2001).

En definitiva, no estamos ante una determinación final sobre pensión alimentaria formulada por la ASUME.

II

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 2101 et seq., define el ámbito de la revisión judicial. Por disposición expresa de la Sec. 4.2 de la LPAU, supra, sec. 2172, solamente pueden ser revisadas aquellas órdenes o resoluciones finales dictadas por las agencias o sus funcionarios administrativos. Dicha sección señala, en lo pertinente, lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución **final** de una agencia y **que haya agotado todos los remedios** provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados [sic] a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sec. 2165 de este título [Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme] cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. ...

.

Una orden o resolución interlocutoria de una agencia, incluyendo aquéllas que se emitan en procesos que se

desarrollen por etapas, no serán revisables directamente.

La disposición interlocutoria de la agencia podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia. (Énfasis nuestro).

Como puede observarse, dicha disposición requiere, además de la finalidad de la decisión administrativa, que la parte haya agotado todos los remedios administrativos de reconsideración y/o apelación disponibles por la agencia o por el organismo administrativo correspondiente, y que la base para la revisión judicial ulterior sea la orden o resolución final de la agencia. *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, 144 D.P.R. 483, 489-490 (1997). LPAU no contempla, pues, la revisión judicial de las órdenes o dictámenes interlocutorios que emita una agencia durante un procedimiento adjudicativo ante ella, de forma tal, que los asuntos considerados ante la agencia sean tramitados de forma expedita. Es decir, que una orden o resolución final es aquella decisión que pone fin al caso ante el foro administrativo y que tiene efectos sustanciales sobre las partes. D. Fernández Quiñones, Derecho administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Colombia, Ed. Forum, 1993, pág. 479. También, una orden o resolución final tiene que resolver todas las controversias y no puede dejar pendiente una para ser decidida en el futuro.

La LPAU no define específicamente el término "orden o resolución final", aunque define el concepto de "orden o resolución" como "cualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que adjudique derechos u obligaciones de una o más personas específicas, o que imponga penalidades o sanciones administrativas, excluyendo órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador". Sección

1.3(f) de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2102(f). A su vez, la LPAU considera una orden “interlocutoria” como “aquella acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto meramente procesal.” Sección 1.3(h) de la ley, 3 L.P.R.A. sec. 2102(h). Además, define una orden o resolución “parcial” como “la acción agencial que adjudique algún derecho u obligación que no ponga fin a la controversia total sino a un aspecto específico de la misma”. 3 L.P.R.A. sec. 2102(g).

Las disposiciones de la LPAU antes citadas forman parte de un conjunto de normas dirigidas a que la resolución u orden de la cual se recurra a los tribunales ya haya adjudicado finalmente las controversias suscitadas y exprese claramente las razones para el curso decisorio. Así pues, la Sec. 3.14 de la LPAU sobre órdenes y resoluciones finales exige que las órdenes o resoluciones finales de las agencias incluyan o expongan separadamente determinaciones de hecho y conclusiones de derecho que fundamenten la adjudicación, ya que ello es necesario para la función revisora de los tribunales. 3 L.P.R.A. sec. 2164.

El propio alcance de la revisión judicial se define en la Sec. 4.5 de la ley cuando indica que “las determinaciones de hecho de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo” y que las “conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal”.

Al limitar la revisión judicial a las órdenes o resoluciones finales de los organismos administrativos, el legislador se aseguró de que los

procesos judiciales se efectuaran luego de que finalizaran los trámites administrativos y se hubieran decidido y adjudicado todas las controversias, emitiéndose la correspondiente resolución con las determinaciones de hecho y conclusiones de derecho pertinentes.

Por su parte, el Profesor Demetrio Fernández avala la exigencia de que la revisión judicial se interponga sólo luego de la resolución u orden final de la agencia. Este señala lo siguiente:

Una vez el organismo administrativo ha rendido su decisión en el caso y la ‘parte adversamente afectada’ ha agotado todos los remedios administrativos disponibles dentro del organismo, se puede presentar la solicitud de la revisión judicial. ... Para interponer el recurso la decisión administrativa tiene que ser **‘final’ y además debe ser revisable.**

La decisión administrativa es final cuando ha decidido todas las controversias y no deja pendiente ninguna para ser decidida en el futuro. Es revisable cuando la parte afectada por ella haya cumplido con todos los requisitos y haya agotado todos los remedios administrativos disponibles.” (Énfasis nuestro). D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da. Ed., Bogotá, Forum, 2001, pág. 533.

De otra parte, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos, tiene su propósito en determinar la etapa en la cual el litigante puede recurrir a los tribunales, evitando así una intervención judicial innecesaria y a destiempo que interfiera con el cauce y desenlace normal del proceso administrativo. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 D.P.R. 21, 35 (2004). La doctrina tiene su razón de ser en que ante el foro administrativo se logran varios objetivos esenciales para descargar eventualmente la función judicial, a saber: (1) que la agencia pueda esbozar el historial completo del asunto; (2) que la agencia pueda utilizar el conocimiento especializado de sus funcionarios para adoptar medidas correspondientes de conformidad

con la política pública formulada por la entidad; y que (3) la agencia pueda aplicar uniformemente sus poderes para poner en vigor las leyes, rectificar oportunamente sus errores o reconsiderar el alcance de sus pronunciamientos. Se estima en términos generales, que la aplicación de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos depende del balance de intereses envueltos que operan a favor o en contra de la revisión judicial. Aquellos factores a favor de la preterición del cauce administrativo son: (i) que el dar curso a la acción administrativa haya de causar un daño inminente, material sustancial y no teórico o especulativo; (ii) que el remedio administrativo constituya una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece un remedio adecuado; (iii) cuando claramente la agencia no tiene jurisdicción sobre el asunto y la posposición conlleva un daño irreparable al afectado; o (iv) el asunto es uno estrictamente de derecho.

Ahora bien, la parte que pretende eludir el foro administrativo, para acudir al foro judicial, **tiene que probar, mediante hechos específicos y bien definidos, que se debe prescindir de los remedios administrativos.** *Procuradora Paciente v. MCS*, supra, pág. 36. *Guadalupe v. Saldaña, Pres. U.P.R.*, 133 D.P.R. 42, 50 (1993).

III

Como explicáramos con anterioridad, no estamos ante una determinación final de la ASUME como resultado de una solicitud de revisión de pensión durante el procedimiento administrativo expedito mediante el cual se haya fijado una pensión alimentaria final en beneficio de la menor ALR. El caso, por directriz de la Jueza Administrativa de ASUME, fue devuelto ante la Especialista en

Pensiones para la continuación de los procedimientos administrativos enmarcados en su determinación de que tras aquilatar toda la prueba documental y testimonial ante sí concluyó que los gastos mensuales del padre alimentante exceden los ingresos informados. Es decir, que procede la imputación de ingresos, por lo cual la Especialista en Pensiones deberá escudriñar y analizar la prueba para fijar una pensión alimentaria en revisión ya que han transcurrido más de tres (3) años desde que la pensión fuera, por primera vez, fijada en el 2009.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el recurso de revisión administrativa por falta de jurisdicción por prematuro.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la señora Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Soroeta Kodesh disiente sin opinión escrita.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones