

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL III

FONDO FOMENTO INDUSTRIA
LECHERA

Recurrente

v.

CORPORACIÓN DEL FONDO DEL
SEGURO DEL ESTADO

Recurrida

KLRA201700182

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Comisión
Industrial de
Puerto Rico

Caso C.I.:
16-204-10-4986-
01

Caso C.F.S.E.:
35-1-20-22586

Sobre:
Status Patronal

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 31 de agosto de 2017.

Comparece ante nos el Fondo Fomento Industria Lechera (Fondo Fomento o parte recurrente) quien nos solicita la revisión de una resolución emitida el 1 de diciembre de 2016, mediante la cual la Comisión Industrial de Puerto Rico (la Comisión) confirmó la determinación del Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE o recurrida) y en consecuencia, determinó que el recurrente era patrono no asegurado a la fecha del accidente sufrido por la señora Myrna Ivette Montañez Barrientos.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, se confirma la determinación recurrida.

I.

El patrono, Fondo Fomento Industria Lechera, mantiene una póliza permanente con la CFSE. El 8 de junio de 2013, el recurrente presentó su declaración de nóminas para el año fiscal 2014, mediante la cual informó

una nómina final para el año 2013 de \$1,980,256.83, acompañada con \$13,301.14.

Meses después, el 25 de octubre del mismo año, la CFSE emitió una “Notificación de Cobro de Prima de Seguro Obrero Patronal” a través de la cual le informó al recurrente que, de acuerdo con los cómputos de prima final para el año 2013 y una prima preliminar para el año 2014, no se le requiere pago para ese año fiscal. Asimismo, le notificó un crédito por \$18,157.19.

Luego de recibir la comunicación aludida, Fondo Fomento se percató de que el crédito informado respondía a un error en el registro de la nómina declarada. Por ello, se comunicó con la CFSE con el propósito de notificar el error y solicitar que se corrigiera el mismo.

Así las cosas, el 29 de enero de 2014, la CFSE emitió una “Notificación de Cobro de Primas de Seguro Obrero” con un total a pagar de 18,471.49¹. Especificaba, además, que el pago de \$3,779.82 vencía el 3/03/2014 y el pago de \$14,691.67 vencía el 4/03/2014. El 31 de enero siguiente, el patrono emitió un pago por \$14,691.67.

Meses después, el 29 de abril de 2014, la señora Myrna Ivette Montañez Barrientos sufrió un accidente en su lugar de empleo. Ante esta circunstancia, acudió a la CFSE.

Aun, estando el caso ante la consideración de la Corporación, el 30 de junio de 2014, Fondo Fomento efectuó el pago de \$3,779.82 cuya fecha de vencimiento era 3 de marzo de 2014.

Luego de los tramites de rigor, la CFSE declaró al patrono Fondo Fomento “patrono No Asegurado” para la fecha del accidente de la señora Montañez Barrientos, pues entendió que “No había efectuado el o los pago(s) del segundo semestre del año fiscal 2014.”² Insatisfecho, el patrono recurrió ante la Comisión.

El 17 de noviembre de 2016, se celebró la vista ante la Comisionada Aniram Del Valle Figueroa y el 1 de diciembre del mismo

¹ Apéndice del recurrido, pág. 3.

² Apéndice del recurso, pág. 4.

año, la Comisión emitió el dictamen impugnado. Allí confirmó la decisión de la CFSE.

En desacuerdo aun, el patrono acude ante nos en recurso de revisión judicial y nos solicitó revisar la determinación de la Comisión Industrial. Señaló que el ente administrativo se equivocó de la siguiente forma:

Erró la Comisión Industrial al emitir una Resolución nula al incluir advertencias erradas sobre el derecho a la revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones.

Erró la Comisión Industrial al determinar que la Recurrente era un patrono no asegurado.

Procede dejar sin efecto la Resolución de la Comisión Industrial a raíz del descubrimiento de evidencia esencial que no estuvo disponible al momento de celebrarse la vista pública.

Por su parte, el 3 de abril de 2017, compareció ante nos la CFSE.

Con el beneficio de ambas comparecencias, procedemos a resolver.

II.

-A-

La Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, 11 L.P.R.A. sec. 1 *et seq.*, se aprobó con el propósito de poner en vigor la política pública de prestación de servicios médicos y compensación a obreros y empleados por lesiones, incapacidad o muerte relacionada con el trabajo. “[E]stablece un sistema de seguro compulsorio y exclusivo para compensar a los obreros que sufran lesiones o enfermedades en el curso del empleo, brindándoles un remedio rápido, eficiente y libre de las complejidades de una reclamación ordinaria en daños”. Hernández Morales et al. V. C.F.S.E., 183 D.P.R. 232, 240 (2011). Esta ley creó dos organismos para implementar el mandato de la ley: la CFSE y la Comisión Industrial. 11 L.P.R.A. sec. 8. En apretada síntesis, la CFSE es el foro primario donde se dilucida si un obrero es elegible o no a los beneficios que establece la ley. Se encarga de la

investigación de las reclamaciones por accidentes del trabajo, de la rehabilitación a través de servicios médicos y del pago de compensación por incapacidad parcial o total. Agosto Serrano v. F.S.E., 132 D.P.R. 866, 874 (1993).

Según surge de la política pública de la ley, como norma general el patrono posee inmunidad contra acciones de daños y perjuicios por accidentes laborales, siempre y cuando sea uno asegurado, es decir, que haya cumplido con las disposiciones de la ley concernida. Art. 1 de la Ley de Compensaciones, supra. Sin embargo, como excepción a la norma, si el patrono no es asegurado por no haber cumplido con las disposiciones de la Ley de Compensaciones, el obrero perjudicado o sus beneficiarios podrán: (1) proceder contra el patrono presentando una petición de compensación ante la Comisión, y (2) reclamar al patrono los daños y perjuicios resultantes del accidente en el trabajo mediante una acción civil ordinaria. Art. 15 de la Ley de Compensaciones, 11 L.P.R.A. sec. 16.1 Martínez v. Bristol Myers, Inc., 147 D.P.R. 383 (1999); Vega v. J. Pérez & Cía., Inc., 135 D.P.R. 746 (1994).

El precitado Art. 15 dispone, además, que “[s]i cualquier patrono de los comprendidos en este capítulo dejare de asegurar el pago de compensaciones por accidentes del trabajo de acuerdo con el mismo, cualquier obrero o empleado perjudicado o sus beneficiarios pueden proceder contra tal patrono radicando una petición para compensación ante la Comisión Industrial y, además, pueden ejercitar una acción contra el patrono por daños y perjuicios, lo mismo que si este capítulo no fuera aplicable.”

Al interpretar la Ley 45 el Tribunal Supremo ha establecido que cuando el patrono efectúa el pago correspondiente después de la fecha fijada por el Administrador, éste debe considerar al patrono como asegurado desde la fecha en que lo recibió. De igual modo, ha concluido que “dicho pago no t[iene el] efecto retroactivo por haberse verificado después de vencido el plazo concedido por el Administrador, y

consecuentemente, a los efectos de los accidentes acaecidos antes del pago, debería considerársele como patrono **no asegurado**". (Énfasis suplido) Atlantic Pipe Corp. v. F.S.E., 132 D.P.R. 1026, 1029 (1993) que cita con aprobación Am. Railroad v. Comisión Industrial, 61 D.P.R. 314, 320 (1943),

-B-

La Sección 3.14 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, antigua Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 2164, establecía que toda orden o resolución final emitida por una agencia advertirá sobre el derecho de solicitar reconsideración o revisión judicial. Además, disponía que la notificación debía hacerse por correo. En lo pertinente, dicha sección señalaba lo siguiente:

La orden o resolución advertirá el derecho de solicitar la reconsideración ante la agencia o de instar el recurso de revisión como cuestión de derecho en el Tribunal de Apelaciones, así como las partes que deberán ser notificadas del recurso de revisión, con expresión de los términos correspondientes. Cumplido este requisito comenzarán a correr dichos términos.

...

La agencia deberá notificar con copia simple por correo ordinario y por correo certificado, a las partes, y a sus abogados, de tenerlos, la orden o resolución a la brevedad posible, y deberá archivar en autos copia de la orden o resolución final y de la constancia de la notificación. Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma.

En consecuencia, una notificación defectuosa impide que las partes procuren los remedios que tienen a su disposición, enervando con ello las garantías del debido proceso de ley. Olivo v. Srio. de Hacienda, 164 D.P.R. 165, 178 (2005). Además, que paraliza el término para acudir en revisión ante el Tribunal de Apelaciones. García Sierra v. Adm. Corrección, 192 D.P.R. 936 (2015); Molini Gronau v. Corp. P.R. Dif. Pub., 179 D.P.R. 674 (2010); IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla, 151 D.P.R. 30, 39 (2000). Como hemos visto, la orden o resolución de una agencia debe cumplir con unos requisitos para que comience a transcurrir el término para solicitar revisión, a saber: la orden o resolución debe

expresar el término para solicitar la reconsideración y, en segundo lugar, debe advertir el derecho que tienen las partes para solicitar la revisión.

-C-

En nuestro ordenamiento jurídico es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos conceder gran deferencia a las determinaciones de las agencias administrativas, esto por razón de la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, 179 D.P.R. 923, 940 (2010). Por esa razón, las determinaciones de las agencias poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas. Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 D.P.R. 206 (2012). Esto significa que quien impugne la decisión administrativa tiene que presentar evidencia suficiente para derrotar esa presunción y no puede descansar en meras alegaciones. Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409, 431 (2003).

La Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (L.P.A.U.), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. § 2175, delimita la facultad que tienen los tribunales para revisar las decisiones administrativas. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 D.P.R. 386, 396 (2011). En particular, esa disposición establece lo siguiente:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio. Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Mediante la revisión judicial de las decisiones administrativas, los tribunales debemos limitarnos a considerar los siguientes tres aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su

totalidad; y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. Pagán Santiago et al. v. ASR, 185 D.P.R. 341 (2012).

Conforme a la L.P.A.U., las determinaciones de hecho de una agencia se sostendrán si estas se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Torres Santiago v. Depto. Justicia, 181 D.P.R. 969, 1003 (2011). Para tales fines, la evidencia sustancial es aquella prueba relevante que una mente racional podría considerar como adecuada para sostener una conclusión. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177, 187 (2009). En varias ocasiones el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha indicado que el propósito de la regla de evidencia sustancial, aplicable a las determinaciones de hecho, es "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor". P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 D.P.R. 269, 282 (2000).

Asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que el principio rector en la revisión judicial de las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el criterio de la razonabilidad de la actuación de la agencia recurrida. Mun. San Juan v. Plaza Las Américas, 169 D.P.R. 310, 323 (2006). La deferencia que se reconoce a las decisiones de las agencias administrativas cederá cuando no se fundamente en evidencia sustancial, cuando la agencia se equivoque en la aplicación de una ley o cuando la actuación sea arbitraria, irrazonable o ilegal. OCS v. Universal, 187 D.P.R. 164, 179 (2012).

Por su parte, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. En cuanto a ello, la Sección 4.5 de la L.P.A.U., supra, dispone que estas "serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal", ello sin ataduras a norma o criterio alguno. No obstante, esto no significa que "el tribunal pueda descartar ligeramente las conclusiones e interpretaciones de la agencia gubernamental,

sustituyendo el criterio de ésta por el propio". Calderón Otero v. C.F.S.E., supra, pág. 397. Las conclusiones de derecho del ente administrativo deben ser conforme al mandato de la ley y si así ocurre entonces deben ser sostenidas por el foro revisor. Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64, 133 (1998).

III.

En el presente caso, la parte recurrente impugna la decisión de la Comisión, pues supone que es la misma es nula al "incluir advertencias erradas sobre el derecho a la revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones".

Opina la parte recurrida que en nada se afectó el derecho de Fondo Fomento a solicitar los remedios disponibles y que la información contenida en la resolución objetada no le resta validez.

Ciertamente, nuestro Máximo Foro ha manifestado que una solicitud de reconsideración ya no es un requisito jurisdiccional para la revisión judicial de la determinación de una agencia administrativa, a menos que un estatuto de una agencia en particular así lo disponga. Véase, Aponte v. Policía de P.R., 142 D.P.R. 75, 82 (1996). No obstante, luego de estudiar la normativa jurídica que atiende esta controversia, entendemos que, como bien presume la CFSE, las advertencias contenidas en el dictamen de la Comisión Industrial no afectaron de manera alguna los derechos del patrono.

Opinamos que la inclusión de una advertencia a estos efectos tendría el resultado de invalidar una determinación si por ello los derechos de las partes se hubieran perjudicado, cosa que no sucedió en este caso, pues Fondo Fomento compareció ante nos en tiempo hábil para que acogiéramos su recurso de revisión judicial.

A través de su segundo señalamiento de error, aduce el patrono que se equivocó la Comisión Industrial al confirmar la decisión de la CFSE y así concluir que era un patrono no asegurado para el 29 de abril de 2014, fecha del accidente sufrido por la señora Montañez Barrientos.

Como pudimos apreciar de los documentos ante nuestra consideración, luego de corregido el error de cómputo en la nómina del empleador, el 29 de enero de 2014, la CFSE le notificó a Fondo Fomento una deuda de 18,471.49. Este documento detallaba con suficiente especificidad, además, que un pago de \$3,779.82 vencía el 3/03/2014 y el pago de \$14,691.67 vencía el 4/03/2014. No fue hasta el 30 de junio de 2014 que la recurrente satisfizo el balance pendiente de \$3,779.82, esto es, dos meses después del accidente. Ello así, nos es forzoso concluir que actuó correctamente la Comisión. A la fecha del incidente reportado ante la CFSE Fondo Fomento era un patrono no asegurado. Recordemos que la confirmación de un pago tardío protege al patrono contra los accidentes ocurridos con posterioridad al mismo, mas no así contra un evento acontecido antes de efectuado. Atlantic Pipe Corp. v. F.S.E., supra.

Finalmente, expone la recurrente que procede señalar una nueva vista ante la Comisión Industrial tras el descubrimiento de una evidencia que, alegadamente, no estuvo disponible durante la audiencia celebrada.

Notamos que Fondo Fomento no levantó este argumento ante el ente administrativo. No puede, entonces, pretender que entendamos tal reclamo en esta etapa apelativa. Dicha omisión nos priva de considerarlo.

Ante estas circunstancias y por entender que la parte recurrente no logró rebatir la presunción de legalidad y corrección que cobija a las determinaciones de la agencia administrativa, además de no haber encontrado que el foro administrativo haya actuado arbitraria, caprichosa, ilegalmente o que haya abusado de su discreción, procede que confirmemos el dictamen impugnado.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos el dictamen recurrido.

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