

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

BLANCA S. RIVERA
MARRERO
Recurrida

v.

CORPORACIÓN DEL
FONDO DEL SEGURO
DEL ESTADO
Recurrente

COMISIÓN INDUSTRIAL
DE PUERTO RICO
Agencia Recurrida

KLRA201700324

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Comisión Industrial
de Puerto Rico

Caso. C. I.: 15-192-
22-5826-01

Caso C.F.S.E.:
12-15-38071-0

Sobre:
SIN JURISDICCIÓN

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

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

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

Comparece la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, (en adelante, CFSE) y nos solicita que revisemos la *Resolución* emitida por la Comisión Industrial de Puerto Rico (en adelante, la Comisión), el 12 de diciembre de 2016, notificada el 7 de febrero de 2017. Mediante esta, la Comisión acogió la recomendación de la Oficial Examinadora, que recomendó resolver que el caso presentado por Blanca S. Rivera Marrero, (en adelante, Rivera Marrero) fue mal notificado, por lo que concluyó que la apelación fue presentada dentro del término administrativo apelativo dispuesto para ello.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se revoca la determinación del foro administrativo.

I

Rivera Marrero sufrió un accidente laboral, por lo cual presentó una reclamación ante la CFSE. Tras recibir la evaluación y el tratamiento correspondiente, el 10 de marzo de 2015, el

Administrador de la CFSE, emitió la *Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico*.¹ En esta, se dio el alta definitiva a Rivera Marrero con una determinación de incapacidad para unas condiciones y no incapacidad para otras. Específicamente, la Decisión del Administrador decía:

847.2: Esguince lumbar (*Lumbar strain or sprain*), orgánica, primaria, relacionado, de alta, con incapacidad.

840: Esguince hombro y brazo, hombro derecho, orgánica, primaria, relacionado, de alta, sin incapacidad.

729.2: Neuralgia, neuritis y radiculitis, radiculopatía femoral derecha, orgánica, primaria, relacionado, de alta, con incapacidad.

[...]

Sin Incapacidad:

840: Esguince de hombro y brazo

Con Incapacidad:

847.2: Esguince lumbar (*lumbar strain or sprain*);

729.2: Neuralgias, neuritis y radiculitis.²

Esta fue notificada personalmente a Rivera Marrero el 10 de marzo de 2015 y el 18 de marzo de 2015, se envió por correo al patrono. De otra parte, el 10 de agosto de 2015, se notificó la *Decisión del Administrador sobre Incapacidad Parcial Permanente*.

Así las cosas, el 3 de septiembre de 2015, Rivera Marrero presentó una *Apelación* de la Decisión del Administrador sobre Incapacidad Parcial Permanente notificado el 10 de agosto de 2015. De otra parte, el 19 de abril de 2016, Rivera Marrero presentó una *Apelación* de la Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico. Celebrada la correspondiente vista, el 7 de febrero de 2017, la Comisión notificó su *Resolución* en la que acogió la recomendación de la Oficial Examinadora que atendió la controversia.³ Al así hacerlo, resolvió que la apelación

¹ Véase la *Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico*, anejo I, pág. 1 del apéndice del recurso.

² *Id.*

³ Véase la *Resolución*, anejo II, págs. 2-3 del apéndice del recurso.

administrativa fue presentada oportunamente. La recomendación de la Oficial Examinador abundó un poco más al respecto y detalló que el recurso fue presentado oportunamente, toda vez que la decisión en controversia⁴ no cumplió con las normas de notificación adecuada que requiere el derecho administrativo. Por estar mal notificada, el foro administrativo concluyó que el recurso fue presentado ante la Comisión dentro del término dispuesto para ello.

Así las cosas, la CFSE presentó una moción de *Reconsideración* que fue denegada de plano. Inconforme, la CFSE presentó esta *Revisión Judicial* e hizo los siguientes señalamientos de error:

ERRÓ LA COMISIÓN INDUSTRIAL AL DETERMINAR QUE LA NOTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN DEL ADMINISTRADOR SOBRE TRATAMIENTO MÉDICO DE 10 DE MARZO DE 2015 ES UNA NOTIFICACIÓN DEFECTUOSA.

ERRÓ LA COMISIÓN INDUSTRIAL AL DETERMINAR QUE EL RECURSO APELATIVO INSTADO POR LA LESIONADA EL 19 DE ABRIL DE 2016 SOBRE [LA] DECISIÓN DEL ADMINISTRADOR SOBRE TRATAMIENTO MÉDICO DEL 10 DE MARZO DE 2015, FUE PRESENTADO DENTRO DEL TÉRMINO JURISDICCIONAL DE 30 DÍAS DISPUESTO EN LA LEY DEL SISTEMA DE COMPENSACIONES POR ACCIDENTES DEL TRABAJO.

El 27 de abril de 2017, emitimos una *Resolución* en la que concedimos un término a la parte recurrida para que presentara su alegato, sin embargo, esta no compareció. Perfeccionado sin su comparecencia, procedemos a resolver.

II

a. Deferencia judicial

Como foro apelativo, estamos llamados a prestar deferencia a las determinaciones emitidas por los foros administrativos. En *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012), el

⁴ Véase el *Informe del Oficial Examinador*, págs. 4-6 del apéndice del recurso.

Tribunal Supremo reiteró esta norma y determinó que los tribunales apelativos deben considerar con gran deferencia las decisiones de los organismos administrativos, por razón de la experiencia y pericia de las agencias respecto a las facultades que se les han delegado. Por consiguiente, en el ejercicio de esa deferencia, las decisiones de las agencias administrativas tienen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales deben respetar mientras que la parte que las impugna no produzca suficiente evidencia para derrotarlas. *Íd.* Precisamente, por esa deferencia, el criterio bajo el cual un tribunal debe revisar las determinaciones e interpretaciones de una agencia administrativa es el criterio de razonabilidad. *Íd.*, pág. 216; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004). Es decir, la revisión judicial de decisiones administrativas se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. *Íd.*; *Fuertes y otros v. A.R.Pe.*, 134 DPR 947, 953 (1993).

En vista de ello, el tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio, sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa, *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra, pág. 78; *Misión Industrial v. Junta de Planificación*, 146 DPR 64 (1998); o cuando la agencia haya actuado de forma ilegal, arbitraria o caprichosa de manera que su decisión constituya un abuso de discreción. *Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe.*, 173 DPR 934, 954 (2008); *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

En resumen, al atender una petición para revisar judicialmente una determinación administrativa, el tribunal analizará si conforme al expediente administrativo: 1) el remedio concedido fue razonable; 2) las determinaciones de hechos se

sostienen razonablemente por la prueba; y 3) las conclusiones de derecho del organismo son correctas.

b. Debido proceso de ley en el proceso administrativo

La Sección 3.1 de LPAU, 3 LPRA sec. 2151(a), trata sobre la carta de derechos en los procedimientos adjudicativos. La misma dispone que en todo procedimiento adjudicativo formal ante una agencia se salvaguardarán los siguientes derechos: (1) el derecho a notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte; (2) el derecho a presentar evidencia; (3) el derecho a una adjudicación imparcial; y (4) el derecho a que la decisión sea basada en el expediente.

La sección 7 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y las Enmiendas V y XIV de la Constitución de Estados Unidos requieren que toda acción administrativa que intervenga con la vida, libertad o propiedad cumpla con el debido proceso de ley. *Hernández v. Secretario*, 164 DPR 390, 396 (2005). Conforme a la jurisprudencia que gobierna el tema, la notificación adecuada de un proceso adversativo es uno de los requisitos que todo procedimiento debe satisfacer para garantizar las exigencias mínimas del debido proceso de ley. *Id.* Su incumplimiento violenta el derecho a ser oído, al cual está indisolublemente ligado, ya que implica haber sido notificado. D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da ed., Forum, 2001, pág. 366.

Así, la notificación es un requisito indispensable para la validez del procedimiento administrativo de carácter adjudicativo en sus distintas etapas. Por lo tanto, el Tribunal Supremo ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de una notificación adecuada. Precisamente, la garantía al debido proceso de ley

presupone una notificación "real y efectiva". *Asoc. Residentes v. Montebello Dev. Corp.*, 138 DPR 412 (1995).

La notificación de órdenes, resoluciones y sentencias ha sido protegida reiteradamente por el ordenamiento jurídico puertorriqueño, debido a que concede a las partes la oportunidad de tomar conocimiento real de la acción tomada en su contra. La notificación también otorga a las personas cuyos derechos pudieran verse transgredidos, una mayor oportunidad de determinar si ejercen o no los remedios que le han sido concedidos por ley. *Asoc. Vec. Altamesa Este v. Mun. San Juan*, 140 DPR 24, 34 (1996).

Finalmente, reseñamos lo resuelto por nuestro más Alto Foro en *Molini Gronau v. Corp. P.R. Dif. Púb.*, 179 DPR 674, 685 (2010), donde se expresó que en la medida que a una parte no se le haya notificado adecuadamente su derecho de revisión, no se le podrán oponer los términos para solicitar la revisión de la decisión, por lo tanto, se entenderá que dichos términos no han comenzado a decursar.

c. Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo

La Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, Ley Núm. 45 del 18 de abril de 1935, según enmendada (en adelante Ley Núm. 45), 11 LPRA sec. 1 *et seq.*, es un estatuto de carácter remedial. De acuerdo con los propósitos que lo inspiran, debe interpretarse de forma liberal a favor del obrero. *Hernández Morales et al v. C.F.S.E.*, 183 DPR 232, 242 (2011); *Meléndez_Villafañe v. C.F.S.E.*, 182 DPR 918 (2011). Esta legislación se creó con la intención de establecer un sistema de seguro compulsorio y exclusivo para compensar al obrero o empleado que sufra lesiones, se inutilice o muera, al ejercer

cualquier acto o función inherente en el desempeño de su trabajo, que ocurra en el curso de este, y como consecuencia del mismo.

Íd.; *Hernández Morales et al v. C.F.S.E.*, supra, págs. 239-240;

Meléndez Villafaña v. C.F.S.E., supra.

El sistema que provee la Ley Núm. 45, *supra*, es aplicable a todos los obreros y empleados que trabajen para un patrono asegurado y que sufran lesiones, se inutilicen o pierdan la vida por accidentes o enfermedades derivadas de la ocupación, según se especifican en la ley. *Hernández Morales et al v. C.F.S.E.*, supra, pág. 240. Se exceptúan expresamente aquellos obreros y empleados cuya labor sea de carácter accidental o casual y no esté comprendida dentro del negocio, industria, profesión u ocupación de su patrono. 11 LPRC secs. 2 y 3; *Meléndez Villafaña v. C.F.S.E.*, supra.

Entre los remedios que pueden concederse bajo la Ley Núm. 45, *supra*, están la asistencia médica y la compensación por incapacidad transitoria, permanente (parcial o total), así como por muerte. *Id.*, pág. 240.

En relación al proceso de revisión, la Ley Núm. 45, *supra*, dispone en su artículo 10, antes artículo 9:

Si el obrero o empleado, o sus beneficiarios, no estuviesen conformes con la decisión dictada por el Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado en relación con su caso, podrán apelar ante la Comisión Industrial dentro de un término de treinta (30) días después de haber sido notificados con copia de la decisión del Administrador, y el caso se referirá a un oficial examinador. [...] 11 LPRC sec. 11

Así mismo, la Regla 6 de las "Reglas de procedimiento de la Comisión Industrial de Puerto Rico", Reglamento Núm. 7361, efectivo el 19 de junio de 2007, dispone que:

Toda persona que resulte adversamente afectada por una Decisión del Administrador podrá apelarla ante la Comisión dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de la notificación de la misma. Este término es de carácter jurisdiccional.

En *Kelly Temporary Services v. F.S.E.*, 142 DPR 290 (1997) el Tribunal Supremo interpretó el artículo 9, hoy artículo 10, de la Ley Núm. 45, antes citado, que dispone expresamente un término de treinta (30) días para apelar ante la Comisión Industrial la decisión del Administrador sobre tratamiento médico. Sobre la controversia que nos ocupa, estos fueron sus expresiones:

En *Cerame López & Co. v. Alfaro*, 40 D.P.R. 449 (1930), este Tribunal señaló que las leyes que limitan el tiempo para apelar son de naturaleza jurisdiccional y mandatoria, y que los tribunales no tienen facultad para prorrogar el término a menos que el estatuto que confirme el derecho le conceda discreción para ello. En cuanto al Art. 10 en cuestión, este Tribunal ha indicado que dicho término es expreso, que no se ha dejado al arbitrio administrativo ni al judicial... si aplicamos el razonamiento de *Cerame López & Co v. Alfaro*, supra, al de *González Saldaña v. Comisión Industrial*, supra, es forzoso concluir que el término de treinta (30) días que aquí se trata es de naturaleza jurisdiccional, pues el estatuto no concede al organismo administrativo ni a los tribunales discreción alguna para prorrogar el mismo. Por lo tanto, una vez comienza dicho término a decursar y finaliza, sin que se haya presentado oportunamente alguna moción interruptora, se extingue el derecho a apelar y la facultad del organismo revisar para intervenir. *Íd.* Pág. 299.

Como vemos, en esta ocasión el Alto Foro determinó que el término establecido en el precitado artículo 9 de la Ley Núm. 45, supra, es de carácter jurisdiccional. Por lo tanto, ni el foro administrativo ni el judicial tiene autoridad o discreción para prorrogar dicho término. El artículo 9 fue enmendado en varias ocasiones con posterioridad al caso citado, pero el texto del párrafo inicial se mantiene sustancialmente igual. En este esquema, una solicitud para recibir los beneficios de la Ley, termina cuando el lesionado es dado de alta curado con o sin incapacidad, o porque se reconoce la existencia de una incapacidad permanente que no ha de mejorar con más tratamiento. *Torres v. Star Kirst Caribe, Inc.*, 134 DPR 1024, 1033 (1994). Esta es la determinación final que emite la Corporación cuyo término para ser apelada es el de treinta (30) días.

III

La notificación adecuada de una decisión en un proceso adjudicativo es uno de los requisitos más esenciales del debido proceso de ley, pues ello garantiza la oportunidad de defenderse que le asiste a la parte afectada. Del expediente ante nuestra consideración se desprende que el 10 de marzo de 2015, la CFSE cursó una notificación a Rivera Marrero sobre la Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico. En esta adjudicó ciertos asuntos y se determinó la incapacidad y no incapacidad de Rivera Marrero en cuanto a determinadas condiciones, respectivamente.

Es menester aclarar la aplicabilidad de las normas de notificación de la LPAU, *supra*, al caso de autos, específicamente, a la Decisión del Administrador que aquí se ventila. El derecho antes consignado revela una serie de exigencias que impone la LPAU, *supra*, para la notificación de una decisión administrativa. Sin embargo, debemos aclarar que tales exigencias están contempladas para la notificación de determinaciones finales en un procedimiento adjudicativo formal, susceptible de revisión judicial. La Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico impugnada ante la Comisión, no es producto de un procedimiento adjudicativo formal que pueda ser revisado ante este Tribunal Apelativo. Por el contrario, es una decisión de tratamiento médico que determina la incapacidad o no de un paciente. Tal decisión solo puede ser revisada ante la Comisión Industrial y, consecuentemente, se guía por las normas contenidas en el Reglamento Núm. 7361 de la Comisión y la Ley Núm. 45, *supra*, y no por la LPAU, *supra*. Por tanto, no es correcto imponer las exigencias rigurosas del debido proceso de ley contenidas en la LPAU, *supra*, pues estas han sido contempladas para salvaguardar el derecho de un perjudicado de revisar una terminación final del foro administrativo, ante el foro judicial.

A pesar de ello, Rivera Marrero y la Comisión entendieron que la notificación no fue adecuada, ya que no surgían claramente las condiciones y la determinación administrativa al respecto. Por lo anterior, la Comisión resolvió que los términos de revisión judicial no habían comenzado a transcurrir y el recurso fue presentado a tiempo, a pesar de hacer pasado más de 30 días desde la notificación.

Hemos examinado la decisión impugnada, la decisión de la CFSE, los argumentos de la recurrente y el desarrollo doctrinal de este tema en nuestro ordenamiento jurídico. A pesar de lo antes explicado sobre la inaplicabilidad de la LPAU, auscultamos los componentes de la decisión y en esta podemos identificar que cuenta con un acápite que dispone cuándo fue la entrega y que se hizo de manera personal. Además, incluye un listado de las condiciones por las cuales se declaró incapacidad y otras por las que se dictó no incapacidad. Igualmente, de la decisión surge un apercibimiento sobre los procedimientos de revisión con los que cuenta la parte afectada y los respectivos términos.

De lo anterior se desprende que la notificación de la Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico impugnada cumple con los requisitos del debido proceso de ley en el foro administrativo para los procedimientos informales. De hecho, podemos concluir que la decisión del Administrador fue más allá y contó con las garantías del debido proceso de ley que impone la LPAU para decisiones revisables ante el foro judicial, a pesar de que ello no era necesario por tratarse de un procedimiento informal.

En conclusión, la notificación de la Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico, fue efectuada el 10 de marzo de 2015. La apelación ante la Comisión fue presentada el 19 de abril de 2016. Según los detalles de la notificación

previamente expuestos, la Comisión Industrial estaba obligada a declararse sin jurisdicción, ya que la decisión está correctamente notificada y desde la fecha de la notificación personal, hasta la presentación del recuso apelativo, transcurrieron más de 30 días. En razón de ello, es forzoso concluir que la Comisión erró al determinar que la apelación fue presentada a tiempo y, por ser un error manifiesto, no debemos guardar deferencia a este foro especializado. Tomando en consideración que estamos ante una revisión judicial que requiere nuestra deferencia como regla general, fuimos puntillosos en nuestro análisis. Sin embargo, no hallamos base racional en la conclusión de la Comisión. *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra, pág. 78. Por lo tanto, resolvemos que ambos errores señalados se cometieron.

IV

Por los fundamentos previamente expuestos, *revocamos* la determinación administrativa y desestimamos el recurso apelativo presentado ante la Comisión Industrial.

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