

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL V

CARLOS R. FIGUEROA
MONTIJO,

Recurrido,

v.

CORPORACIÓN DEL
FONDO DEL SEGURO
DEL ESTADO,

Recurrente.

KLRA201700332

REVISIÓN
procedente de la
Comisión Industrial de
Puerto Rico.

Caso núm.:
16-900-09-4914-04.

Sobre: jurisdicción;
tratamiento e
incapacidad.

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Grana Martínez y la Jueza Romero García.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de julio de 2017.

La Corporación del Fondo del Seguro del Estado (Fondo) presentó este recurso de revisión judicial, en el cual solicitó la revocación de la *Resolución* notificada el 2 de febrero de 2017, por la Comisión Industrial de Puerto Rico (Comisión Industrial). En el referido dictamen, la Comisión Industrial resolvió que el recurso de apelación administrativa incoado por el obrero lesionado, Carlos R. Figueroa Montijo (recurrido), había sido presentado oportunamente, por lo cual, el foro administrativo tenía jurisdicción para adjudicarlo.

Contamos con el beneficio del alegato del recurrido. Así pues, al tenor de los fundamentos que exponemos a continuación, desestimamos el recurso de revisión instado.

I.

A raíz de un accidente laboral, el 8 de enero de 2013, el recurrido presentó una reclamación de accidente ante el Fondo. El recurrido se desempeñaba como conductor de equipo pesado en el vertedero de Toa Alta. Alegó que, mientras botaba la basura del vertedero, sufrió una caída y sintió dolor en la espalda baja, la espalda alta, la cintura, y ambas manos y piernas.

Luego de evaluar al recurrido y brindarle tratamiento médico, el Fondo le dio de alta el **24 de septiembre de 2015** (notificada el 27 de octubre de 2015). A esos efectos, el Fondo emitió la *Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico*, en la cual indicó que se daba un **alta sin incapacidad**, por contusiones en ambas manos, esguince cervical, esguince de rodilla, esguince de hombro y brazo, y esguince dorsal. Además, dio un **alta con incapacidad**, por neuropatías y esguince lumbosacral. No obstante, **el Fondo no indicó el porcentaje de incapacidad correspondiente**. Apéndice del recurso, págs. 1-2.

El dorso de la precitada notificación contiene las advertencias sobre el derecho a presentar un recurso de apelación administrativa ante la Comisión Industrial. *Id.*, pág. 2.

Más adelante, el **26 de mayo de 2016**, el Fondo notificó la *Decisión del Administrador sobre Incapacidad Parcial Permanente*, **en la cual dio el alta definitiva y consignó el porcentaje de incapacidad (12%) asignado al recurrido, según los diagnósticos contenidos en la notificación de alta del 24 de septiembre de 2015**. *Id.*, pág. 3.

Igualmente, en esta notificación, se advirtió sobre el derecho a presentar un recurso de apelación administrativa ante la Comisión Industrial. *Id.*, pág. 3.

El 14 de junio de 2016, el recurrido presentó simultáneamente dos escritos de apelación ante la Comisión Industrial, en los cuales **cuestionó las dos antedichas decisiones del Fondo**; es decir, la del 24 de septiembre de 2015, que estableció su incapacidad parcial, y la del 26 de mayo de 2016, que estableció el porcentaje de tal incapacidad. Apéndice del alegato del recurrido, págs. 4-6.

En el primer escrito de apelación administrativa, el recurrido indicó que apelaba la *Decisión del Administrador sobre Incapacidad Parcial Permanente* notificada el 26 de mayo de 2016. El segundo escrito de apelación administrativa, el recurrido lo tituló *Apelación a Tenor Vega Rodríguez v. CFSE*, y **aclaró que no estaba conforme con ambas**

decisiones notificadas por el Fondo (24 de septiembre de 2015, y 26 de mayo de 2016). Apéndice del alegato del recurrido, pág. 5.

El 9 de noviembre de 2016, la Comisión Industrial celebró una vista pública para dilucidar el asunto jurisdiccional de la apelación del recurrido. Luego de evaluadas las posiciones de ambas partes, el 2 de febrero de 2017, la Comisión Industrial emitió la *Resolución* aquí recurrida, mediante la cual resolvió que ostentaba jurisdicción para atender la apelación administrativa del título, puesto que había sido presentada oportunamente por el recurrido. Apéndice del recurso, págs. 4-5.

El Fondo solicitó reconsideración, a lo cual se opuso el recurrido; la Comisión Industrial se negó a reconsiderar su determinación. *Id.*, págs. 8-25.

En desacuerdo, el 19 de abril de 2017, el Fondo presentó el recurso que nos ocupa, en el que apuntó los siguientes errores:

Erró la Comisión Industrial al descansar y sostener su determinación en el Hecho No Probado, que la Decisión del Administrador no contenía las advertencias requeridas de su derecho a apelar la misma.

Erró la Comisión Industrial en su interpretación y aplicación del Procedimiento para la Emisión y Notificación de la Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico, Núm. 50-02-01, con vigencia de marzo de 1987.

Erró la Comisión Industrial al determinar en la Resolución que el recurso apelativo instado por el lesionado el 14 de junio de 2016 sobre Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico del 24 de septiembre de 2015, fue presentado dentro del término apelativo dispuesto en la Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, *supra*.

(Bastardillas y énfasis originales suprimidos).

El recurrido presentó su alegato en oposición el 16 de mayo de 2017. Con el beneficio de ambas posturas, resolvemos.

II.

A.

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son

encomendados. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

Asimismo, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera **arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron**. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

B.

La *Ley del sistema de compensaciones por accidentes del trabajo*, Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935 (Ley 45), según enmendada, 11 LPRA sec. 1, *et seq.*, implanta la política pública sobre prestación de servicios médicos y compensación a obreros y empleados por lesiones, incapacidad o muerte relacionados con el trabajo. Es una ley de carácter remedial, con un propósito eminentemente social y reparador, por lo cual deberá interpretarse liberalmente a favor del obrero. 11 LPRA sec. 2; véase, además, *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); *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 DPR 866, 878 (1993); *Camacho Rodríguez v. F.S.E.*, 121 DPR 877 (1988). Para darle vida e implantar tales propósitos, la Ley 45 creó el Fondo y la Comisión Industrial. 11 LPRA sec. 8.

El Fondo es el foro primario, donde se dilucida si un obrero es elegible o no a los beneficios que establece la ley. Entre sus funciones, el Fondo investiga las reclamaciones por accidentes del trabajo, brinda rehabilitación a través de servicios médicos y paga las compensaciones por incapacidad parcial o total. *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 DPR, a la pág. 874.

Por su parte, la Comisión actúa como foro apelativo o revisor del Fondo. Es un organismo administrativo adjudicativo. *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 DPR, a la a la pág. 875; *Baerga Rodríguez v. F.S.E.*, 132 DPR 524 (1993). Así pues, las decisiones de la Comisión Industrial merecen nuestra mayor deferencia judicial, debido a que es a este organismo adjudicativo apelativo al que se le ha delegado la implantación de una política pública que requiere un alto grado de especialización, y una sensibilidad institucional y social.

En lo aquí pertinente, el Art. 10¹ de la Ley 45, 11 LPRA sec. 11, establece un término de 30 días para que el obrero o empleado, que no esté conforme con una determinación del Fondo, presente un recurso de apelación ante la Comisión Industrial. **Dicho término comienza a transcurrir a partir de la fecha de notificación de la decisión del Administrador del Fondo.** El Tribunal Supremo ha resuelto que el término antes citado es jurisdiccional, pues no se ha dejado al arbitrio administrativo, ni al judicial, discreción alguna para prorrogar el referido plazo. *Kelly Temporary Services v. F.S.E.*, 142 DPR 290, 299 (1997).

Además, cabe destacar que, para presentar una apelación administrativa ante la Comisión Industrial, la decisión del Fondo ha de estar madura; de lo contrario, la apelación es prematura. Entiéndase que, en lo pertinente al caso que nos ocupa, como norma general, para apelar una decisión del Fondo, la misma ha de contener la determinación completa sobre la concesión o denegación de incapacidad, en particular, los porcentajes correspondientes, así como, toda la información pertinente que le imprima finalidad a la determinación. Inclusive, es necesario que contenga las advertencias sobre el derecho a presentar el recurso de apelación administrativa ante la Comisión Industrial, para que pueda estimarse como una decisión final apelable; de lo contrario, constituirá una notificación defectuosa, y no afectará o paralizará los

¹ El Art. 10 de la Ley 45 fue reenumerado como Art. 9, y enmendado, mediante la Ley Núm. 63-1996.

términos apelativos. Véase, 3 LPRA sec. 2164²; *Olivo v. Srio. de Hacienda*, 164 DPR 165, 178 (2005).

Según esbozado en la *Sentencia* dictada por otro panel de este Tribunal de Apelaciones, en *Vega Rodríguez v. CFSE*, res. el 10 de junio de 2010, KLRA201000257, apuntamos lo siguiente:

[...] El aspecto medular de la doctrina de madurez reside en que la controversia se considera prematura porque **un examen minucioso indica que hay ciertos eventos y sucesos futuros que afectarán su configuración y estructura de manera tal que niegan su presente justiciabilidad, bien porque resulta que una decisión posterior es más adecuada o se demuestra directamente que la cuestión no está aún debidamente delineada para adjudicación.** Raúl Serrano Geys, *Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico*, Programa de Educación Legal Continuada, U.I.P.R. (1992), Tomo I, pág. 195. Asimismo, si la controversia no estuviera completa y lista para adjudicarse, la opinión del tribunal sería consultiva. *Id.*

Id., págs. 13-14. (Énfasis nuestro).

Por analogía, en el ámbito civil, al remitirnos a la doctrina de justiciabilidad, advertimos que un caso no es justiciable si se trata de un asunto que no es susceptible de resarcimiento judicial. *Acevedo Vilá v. Meléndez*, 164 DPR 875, 885 (2005). Por ello, antes de atender los méritos de alguna controversia planteada por una parte promovente, un tribunal debe cuestionarse, a solicitud de parte o *motu proprio*, si el caso plantea una controversia justiciable. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 370 (2002). El propósito de esta limitación judicial es salvaguardar la función judicial, así como la protección de nuestro sistema constitucional. *Id.*

Así pues, un asunto no es justiciable cuando, entre otras razones, **se promueve un pleito que no está maduro.** *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 421-422 (1994).

En la *doctrina de madurez* “se examina la proximidad temporal o inminencia del daño alegado a través de un análisis dual: **si la controversia sustantiva es apropiada para resolución judicial y si el daño es suficiente para requerir adjudicación**”. [...]. Con ánimo no desprevenido, “[l]os tribunales deben determinar si existe realmente una

² La Sec. 3.14 de la Ley 38-2017, la cual sustituyó la antigua *Ley de procedimiento administrativo uniforme*, permanece virtualmente idéntica a la derogada sección.

controversia entre las partes de naturaleza justiciable, propia para un pronunciamiento judicial". [...]. Resulta determinante, pues, que la controversia se encuentre concretamente definida, de forma que el tribunal pueda justipreciarla en sus méritos. [...].

Clases A, B y C v. PRTC, 183 DPR 666, 692 (2011). (Énfasis nuestro; citas suprimidas).

III.

En sus primeros dos señalamientos de error, los cuales el Fondo discutió en conjunto, este adujo que la Comisión Industrial incidió al concluir que la decisión del Fondo, notificada el 24 de septiembre de 2015, **no contenía** las advertencias sobre el derecho a la apelación administrativa y, por lo tanto, que se trataba de una notificación defectuosa. Si bien es cierto que, contrario a lo determinado por la Comisión Industrial³, el expediente ante nos revela que la decisión del 24 de septiembre de 2015, **sí contenía** las advertencias pertinentes, **pero al dorso**⁴, ello, por sí solo, no afecta la validez del dictamen administrativo ante nuestra consideración. Entiéndase que tal error no afecta el resultado de la *Resolución* aquí recurrida, porque, **aunque la referida decisión del Fondo contiene las advertencias necesarias, la misma no estaba madura para ser apelada, hasta tanto se notificase la segunda decisión del Fondo, que incluía el porcentaje de incapacidad asignado**. Por ello, si bien la Comisión Industrial incidió en parte⁵ al determinar que la primera decisión del Fondo no contenía las advertencias necesarias, ello no acarrea la revocación del dictamen administrativo que revisamos.

En su tercer señalamiento de error, el Fondo plantea que el recurrido presentó su recurso apelativo administrativo fuera del plazo jurisdiccional de 30 días, y que no le aplica lo resuelto en el caso *Vega Rodríguez v. CFSE*, res. el 10 de junio de 2010, KLRA201000257. Por el

³ En la determinación de hechos número 5 de su *Resolución en Reconsideración*, la Comisión Industrial indicó que, **según presentada ante sí**, la *Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico* del 24 de septiembre de 2015, **no contenía la segunda página, a pesar de que indicaba que tenía 2 páginas**. Apéndice del recurso, pág. 21.

⁴ Apéndice del recurso, pág. 2.

⁵ Véase, nota al calce núm. 3, *ante*.

contrario, el Fondo teoriza que otra *Sentencia* reciente del Tribunal de Apelaciones, *Rodríguez Santiago v. CFSE*, res. el 13 de octubre de 2016, KLRA201500482, es la que le aplica al caso que nos ocupa. No es correcto lo que el Fondo arguye.

Existen varias sentencias de distintos paneles de este Tribunal de Apelaciones cuyo análisis sobre la controversia que hoy nos ocupa varía. No obstante, tales casos tienen importantes distinciones fácticas. Veamos.

En *Vega Rodríguez v. CFSE*, res. el 10 de junio de 2010, KLRA201000257, en la primera decisión de alta con incapacidad, el Fondo indicó que luego notificaría el porcentaje de incapacidad. *Vega Rodríguez v. CFSE* también destaca que la apelación administrativa ante la Comisión Industrial se hizo de manera general, y no impugnó todos los asuntos incluidos en la decisión del Fondo (i.e. condiciones en área lumbar), en el plazo jurisdiccional correspondiente, por lo cual, respecto a tales asuntos, la Comisión Industrial había perdido jurisdicción.

Por el contrario, en el caso ante nos, el Fondo notificó **una primera decisión de alta, con y sin incapacidad**, la cual no incluyó el porcentaje de incapacidad. A pesar de que el Fondo no indicó que luego notificaría el porcentaje, lo cierto es que, en su segunda decisión, consignó el porcentaje de incapacidad. Asimismo, el recurrido especificó en sus dos escritos de apelación administrativa ante la Comisión Industrial que impugnaba **ambas decisiones** del Fondo; tanto, el alta con y sin incapacidad, como el porcentaje de incapacidad asignado.

Al momento de resolverse *Rodríguez Santiago v. CFSE* el 13 de octubre de 2016, KLRA201500482, el formulario del Fondo ya no contenía la advertencia de que luego se notificaría el porcentaje de incapacidad. En *Rodríguez Santiago v. CFSE*, se resolvió que el lesionado debió apelar ante la Comisión Industrial **luego de la primera decisión** de alta con y sin incapacidad, notificada por el Fondo, por lo

cual, al haberse apelado luego de la segunda decisión que notificaba el porcentaje de incapacidad, se había excedido el plazo jurisdiccional.

En el caso del epígrafe, el formulario tampoco contenía la advertencia de que luego se le avisaría el porcentaje de incapacidad. No obstante, la adjudicación del porcentaje se hizo luego de la primera decisión de alta.

De otra parte, en *Rodríguez Declat v. CFSE*, res. el 28 de abril de 2017, KLRA201601273, el Fondo alegó ante la Comisión Industrial que la determinación de alta **sin incapacidad** no había sido oportunamente apelada ante la Comisión.

Por el contrario, en el caso ante nos, el Fondo enfatizó que **ambas decisiones** (con y sin incapacidad) habían sido apeladas por el recurrido fuera del plazo jurisdiccional.

Por todo lo cual, analizadas en conjunto las precitadas sentencias, y sopesadas las distinciones fácticas, colegimos que, en el caso que nos ocupa, la decisión del Fondo, la cual gozaba de la madurez para ser apelada ante la Comisión Industrial, fue la *Decisión del Administrador sobre Incapacidad Parcial Permanente* del 26 de mayo de 2016.

La *Decisión del Administrador sobre Tratamiento Médico*, notificada por el Fondo el 24 de septiembre de 2015, no estaba madura para ser apelada, puesto que, si bien indicaba que se daba de alta al recurrido, con incapacidad en unas áreas del cuerpo, y sin incapacidad en otras, el Fondo no había establecido aún el porcentaje de incapacidad. Por el contrario, no fue hasta que el Fondo emitió la *Decisión del Administrador sobre Incapacidad Parcial Permanente* el 26 de mayo de 2016, que se adjudicó el porcentaje de incapacidad. Por lo tanto, esta segunda decisión del Fondo constituyó la determinación final apelable ante la Comisión Industrial. Esa determinación estaba madura para ser apelada, puesto que es una decisión posterior más adecuada y debidamente delineada para poder ser adjudicada; esto es, una

determinación que se tornó justiciable, porque adjudicaba la incapacidad del recurrido.

Añádase que coincidimos con la interpretación que la Comisión Industrial hace del caso *Vega Rodríguez v. CFSE*, res. el 10 de junio de 2010, KLRA201000257, en tanto que, **al igual que en los hechos de la referida Sentencia, el recurrido del caso que nos ocupa también recibió dos determinaciones del Fondo, de las cuales solo la posterior estaba madura para apelación ante la Comisión Industrial.** Ante decisiones contradictorias de distintos paneles del Tribunal de Apelaciones, compete al Tribunal Supremo aclarar la doctrina.

En fin, analizada la totalidad del expediente, los hechos del caso y el derecho aplicable, concluimos que se sostiene la deferencia que merece el dictamen administrativo. La Comisión Industrial, en su conocimiento experto, hizo una interpretación correcta y razonable de la normativa que le fue encomendada implantar, por lo cual, prevalece la presunción de corrección y regularidad que le asiste. El Fondo no aportó prueba alguna que desmereciera la evidencia aquilatada o las determinaciones fácticas de la Comisión Industrial. Tampoco surge de los hechos del caso que el foro administrativo concediera un remedio irrazonable, o interpretara el derecho de manera errada.

Por todo lo antecedente, procede desestimar el recurso instado.

IV.

Al amparo de los fundamentos antes expresados, se desestima el recurso de revisión instado.

Notifíquese.

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