

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL IV

S.A. PROPERTIES, INC.

Apelante

v.

ESTADO LIBRE  
ASOCIADO DE PUERTO  
RICO; DEPARTAMENTO  
DEL TRABAJO Y  
RECURSOS HUMANOS;  
DEPARTAMENTO DE  
HACIENDA

Apelados

KLAN201900448

APELACIÓN  
procedente del  
Tribunal de Primera  
Instancia, Sala de  
San Juan

Civil núm.:  
SJ2017CV00341  
(903)

Sobre: Impugnación  
sobre Cobro de  
Contribuciones

Panel integrado por su presidenta la Juez Coll Martí, el Juez Flores García y el Juez Rivera Torres.

**Rivera Torres, Juez Ponente**

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de junio de 2019.

Comparece ante este foro apelativo S.A. Properties, Inc. (en adelante la parte apelante) y solicita la revocación de la Sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (en adelante el TPI) el 20 de febrero de 2019, notificada y archivada ese mismo día. Mediante dicho dictamen el TPI declaró *Ha Lugar* la moción de Sentencia Sumaria presentada por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico por sí y en representación del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (el DTRH) y el Departamento de Hacienda (en adelante el ELA o la parte apelada).

Por los fundamentos que se exponen a continuación, se revoca la sentencia apelada y se desestima el recurso de epígrafe.

**I.**

El 7 de junio de 2010, el Sr. Luis A. Paz Valentín (en adelante el señor Paz Valentín) firmó un *Contrato de Servicios Profesionales* con S.A. Properties, Inc. para prestar servicios de técnico de

utilidades en la propiedad localizada en la Carretera 114, KM. 3.2 del Barrio Guanajibo Castillo, en la Zona Libre del Municipio de Mayagüez. S.A. Properties, Inc. es una corporación que se dedica a la compra, venta y arrendamiento de propiedades.<sup>1</sup>

El 1 de septiembre de 2016 S.A. Properties, Inc. dio por terminado dicho contrato por lo que el señor Paz Valentín acudió al DTRH para orientarse sobre los beneficios de desempleo. Alegadamente el DTRH **inició una auditoría** y determinó que el señor Paz Valentín era empleado de S.A. Properties, Inc., en vez de contratista independiente.<sup>2</sup> Por ello, el 14 de noviembre de 2016 la Sección de Contribuciones del Negociado de Seguridad en el Empleo (en adelante el Negociado), adscrita al DTRH, le envió a S.A. Properties, Inc., dos *Estados de Cuentas (Account Statement)* **sobre contribuciones adeudadas**, una en concepto del Seguro de Desempleo por \$118.37, y otra por el Seguro de Incapacidad no Ocupacional por \$660.71. Los referidos estados advierten del derecho de apelación e indican lo siguiente:

Si usted no está conforme con esta notificación, podrá solicitar reconsideración de la misma **al Director o ante el Secretario** del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos mediante una solicitud escrita que contenga **las causas justificadas por las cuales se debe ser eximido del cargo**, y la evidencia documental que sustente las mismas. Dicha solicitud debe ser presentada dentro de **quince (15) días a partir de la fecha de envío de esta notificación**. De ser presentada fuera del término de quince (15) días, deberá exponer cual fue la causa justificada para no presentarla a tiempo. Su solicitud podrá ser denegada si no contiene los requisitos antes señalados o si es presentada fuera del término de quince (15) días y la solicitud no contiene las causas justificadas para su atraso. **Después de ese término, procederemos al cobro** de acuerdo con los procedimientos judiciales que nos autoriza la LEY. Para más información véase el reglamento 2636 y su enmienda número 3038, ambos radicados en el Departamento de Estado. [Énfasis Nuestro].

Además, los referidos estados de cuenta advierten que “[d]espues de 30 de noviembre de 2016, esta deuda devengará

<sup>1</sup> Véase Apéndice del Recurso, pág. 1. [Alegación 1 de la Demanda Enmendada]

<sup>2</sup> *Íd.*, a la pág. 4. [Alegación 5 de la Demanda Enmendada]

intereses adicionales sobre la contribución adeudada hasta su saldo completo.”<sup>3</sup> Ambos documentos están firmados por Julmarie Acosta Acosta.

Pasados seis (6) meses, esto es el 18 de mayo de 2017, S.A. Properties, Inc. instó la presente demanda ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan contra el ELA, el DTRH, y el Departamento de Hacienda (caso núm. SJ2017CV00341).<sup>4</sup> Alegó la parte apelante **que la deuda notificada es contraria a derecho** y al espíritu del Artículo 2.3 de la Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral (Ley núm. 4-2017). Señaló, además, que “[a]l día de hoy, el DTRH **no ha dejado sin efecto dichos estados de cuenta**, por lo que S.A. Properties se ha visto en la obligación de recurrir al foro judicial para solicitar que se le exima de las referidas contribuciones.”<sup>5</sup>

El 12 de julio de 2017, pendiente el trámite judicial, la Sección de Contribuciones del Negociado de Seguridad de Empleo rindió un documento intitulado *Informe del Auditor*. En el mismo se concluye que “la labor realizada por el Sr. Paz y la remuneración recibida por este se considera empleo y **salarios tributables** para efectos del estatuto [sic] que nos ocupa.”<sup>6</sup> En el referido informe se indicó *El patrono fue notificado y se le hizo entrega de Estados de Cuentas*.<sup>7</sup> Además, el mismo está firmado por el Director de la Sección de Contribuciones del Negociado, Vladimir Miranda Díaz.

El 20 de julio de 2017 el ELA, por sí y en representación de las agencias demandadas, presentó contestación a la *Demanda Enmendada* reiterando en esencia que el señor Paz Valentín era un empleado de S.A. Properties, Inc., según fue determinado por el

---

<sup>3</sup> *Íd.*, a las págs. 44 y 45.

<sup>4</sup> El mismo día fue enmendada la demanda para incluir al ELA.

<sup>5</sup> *Íd.*, a la pág. 6. [Alegación 25 de la Demanda Enmendada] [Énfasis Nuestro]

<sup>6</sup> *Íd.*, a la pág. 50. [Énfasis Nuestro]

<sup>7</sup> Véase Apéndice del Recuso, pág. 50.

DTRH en el *Informe del Auditor* y que el Estado posee la facultad de imponer tributaciones.

El 14 de octubre de 2018 S.A. Properties, Inc. presentó una *Solicitud de Sentencia Sumaria* en la cual propuso 39 hechos sobre los cuales entiende no existe controversia. Los mismos están relacionados con el alcance y contenido del contrato de servicios profesionales otorgado con el señor Paz Valentín y las funciones que este realizaba para la empresa. Argumentó que, concluir que el señor Paz Valentín es un empleado, “sería contrario a la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, la Ley de Beneficio por Incapacidad Temporal y el mandato legislativo bajo leyes más recientes como el Artículo 2.3 de la Ley núm. 4-2017, también conocida como la Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral, 29 LPRA 122b que reconoce la importancia de mantener certeza a la relación establecida a base de lo expresado por las partes en su contrato.”<sup>8</sup> Concluyó en su moción de sentencia sumaria que procede determinar que el señor Paz Valentín es un contratista independiente, ya que concluir lo contrario provocaría un absurdo al forzar una relación de empleo para unos propósitos (desempleo e incapacidad) y no para otros (contribuciones).<sup>9</sup>

Por otro lado, el 16 de octubre de 2018 el ELA también presentó una *Moción de Sentencia Sumaria* formulando cuatro (4) hechos sobre los cuales entiende no existe controversia. Argumentó que las características de la relación laboral del señor Paz Valentín con S.A. Properties, Inc., incumple con los requerimientos de la Sección 2(k)(5) de la Ley de Seguridad de Empleo para que el servicio prestado sea considerado como un empleo, y que la Ley núm. 4-2017 no es aplicable a los hechos del presente caso. El ELA solicitó que se declarara no ha lugar a la demanda por no estar en

---

<sup>8</sup> *Íd.*, a la pág. 39.

<sup>9</sup> *Íd.*, a la pág. 42.

controversia los hechos que demuestran que el señor Paz Valentín mantuvo una relación de empleado mientras laboró para la parte apelante entre los años 2010 al 2016.<sup>10</sup>

El TPI evaluó ambas mociones, sin sus respectivas contestaciones, y dictó la Sentencia aquí apelada.<sup>11</sup> En la misma consignó 34 determinaciones de hechos en las cuales acogió varios de los hechos propuestos por S.A. Properties, Inc., en su moción de sentencia sumaria; así como todos los planteados por el ELA. Entre las determinaciones de hechos que resultan pertinentes para la resolución del recurso que nos ocupa, consignamos las siguientes:<sup>12</sup>

31. El Sr. Paz recurrió al DTRH **para orientarse sobre los beneficios del desempleo**, luego de la notificación de terminación de contrato con S.A. Properties.

32. El **12 de julio de 2017**[sic], el DTRH rindió un informe del Auditor, Cta. Núm. 3857490001, **por la investigación al patrono S.A. Properties**, con el fin de determinar si el Sr. Paz se consideraba empleado o contratista independiente de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Seguro por Desempleo, Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada. En síntesis, el referido Informe de Auditoría concluyó que “la labor realizada por el Sr. Paz y la remuneración recibida por este se considera empleo y salarios tributables para efecto de los estatutos aplicables.”

33. El DTRH le notificó a S.A. Properties un Estado de Cuenta por Seguros por Desempleo pro una deuda en los trimestres 15/2, 15/3, 15/4 y 16/1.

34. El DTRH le notificó a S.A. Properties un Estado de Cuenta por Seguro por Incapacidad por una deuda en los trimestres 15/2, 15/3, 15/4 y 16/1. [Énfasis Nuestro]

El TPI arribó a la conclusión de que el señor Paz Valentín era empleado de la apelante “por lo que procede el pago de contribuciones, intereses, penalidades y recargos reclamados por el DTRH.”<sup>13</sup>

Inconforme con dicho dictamen, S.A. Properties, Inc., presentó el recurso de apelación que nos ocupa alegando la comisión de los siguientes errores:

<sup>10</sup> Véase, Apéndice del Recuso a la pág. 112.

<sup>11</sup> La Regla 36.3 inciso (b) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, dispone que la contestación a la moción de sentencia sumaria deberá ser presentada dentro del término de veinte (20) días de su notificación.

<sup>12</sup> Véase, Apéndice del Recuso a la pág. 186 [las notas al calce fueron omitidas]

<sup>13</sup> *Íd.*, a las págs. 190-191.

ERRÓ EL TPI AL DECLARAR *HA LUGAR* A LA SENTENCIA SUMARIA DEL ELA Y DETERMINAR QUE EL SR. LUIS A. PAZ VALENTÍN ERA UN EMPLEADO DE S.A. PROPERTIES Y NO UN CONTRATISTA INDEPENDIENTE.

ERRÓ EL TPI EN DETERMINAR QUE EL SR. LUIS A. PAZ VALENTÍN ERA UN EMPLEADO DE S.A. PROPERTIES DEBIDO A QUE: (I) NO POSEÍA DISCRECIÓN ABSOLUTA SOBRE CÓMO REALIZABA SU LABOR, (II) DEPENDÍA ECONÓMICAMENTE DE S.A. PROPERTIES, (III) UTILIZABA HERRAMIENTAS QUE ESTABAN EN LAS FÁBRICAS Y (IV) TRABAJABA EN LA PROPIEDAD DE S.A. PROPERTIES Y LOS SERVICIOS QUE OFRECÍA ERAN PARTE INTEGRAL DEL NEGOCIO DE S.A. PROPERTIES DEBIDO A QUE INCIDÍA DIRECTAMENTE SOBRE EL ARRENDAMIENTO Y LA VENTA DE LAS PROPIEDADES.

El ELA presentó su alegato en oposición el 20 de mayo de 2019. Además, presentó una *Moción Informativa* el día después para corregir un error en la portada. Recibida la oposición, damos por perfeccionado el recurso y estamos en posición para disponer del mismo.

## II.

### A. Sentencia Sumaria

La Regla 36.1 de Procedimiento Civil autoriza a los tribunales a dictar sentencia de forma sumaria si mediante declaraciones juradas u otro tipo de prueba se demuestra la inexistencia de una controversia sustancial de hechos esenciales y pertinentes. 32 LPRA Ap. V, R. 36.1. De proceder este mecanismo discrecional se aligeraría la tramitación de un caso, **pues el tribunal solo tendría que aplicar el derecho.** *Oriental Bank v. Perapi et al.*, 192 DPR 7, 25 (2014); *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200, 213-214 (2010).

Los hechos materiales son los que pueden afectar el resultado de una reclamación, bajo el derecho sustantivo aplicable. *Ramos Pérez v. Univisión Puerto Rico, Inc.*, supra. La controversia sobre el hecho material debe ser real. Al respecto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Ramos Pérez v. Univisión Puerto Rico, Inc.*, supra, a las págs. 213-214, expresó que: *Una controversia no es siempre real o sustancial, o genuina. La controversia debe ser de una calidad*

suficiente como para que sea necesario que un juez la dirima a través de un juicio plenario. La fórmula, debe ser, por lo tanto, que la moción de sentencia sumaria adecuadamente presentada solo puede negarse si la parte que se opone a ella presenta una oposición basada en hechos que puedan mover a un juez a resolver a su favor. Si el juez se convence de que no existe una posibilidad de que escuchar lo que lee no podrá a conducirlo a una decisión a favor de esa parte, debe dictar sentencia sumaria.

En lo relativo al ejercicio de la facultad revisora de este Tribunal de Apelaciones sobre la procedencia de la sentencia sumaria, debemos utilizar los mismos criterios que el Tribunal de Primera Instancia. *Meléndez González et al. v. M. Cuebas*, supra, págs. 114, 118; *Vera v. Dr. Bravo*, 161 DPR 308, 334 (2004). El Tribunal Supremo ha aclarado que el Tribunal de Apelaciones está limitado de la siguiente manera: (1) este solo puede considerar los documentos que se presentaron ante el foro de instancia—las partes no pueden añadir en apelación documentos que no fueron presentados oportunamente ante el TPI, ni pueden esgrimir teorías nuevas o asuntos que no estuvieron ante la consideración de ese foro; (2) el Tribunal de Apelaciones únicamente puede determinar la existencia de una controversia genuina de hechos materiales y esenciales, y **si el derecho se aplicó correctamente**—no puede adjudicar hechos materiales y esenciales en disputa, puesto que esa tarea le corresponde al TPI. *Íd.*, págs. 334-335.

B. Ley de Seguridad en el Empleo de Puerto Rico, Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada

La Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, Ley núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada, 29 LPRA secs. 701-717, (en adelante Ley núm. 74), creó el Negociado de Seguridad en el Empleo (el Negociado) con el objetivo de “promover la seguridad de empleo facilitando las oportunidades de trabajo por medio del

mantenimiento de un sistema de oficinas públicas de empleo y proveer para el pago de compensación a personas desempleadas **por medio de la acumulación de reservas.**” (Énfasis nuestro.) *Castillo Camacho v. Departamento del Trabajo*, 152 DPR 91, 97-98 (2000); 29 LPRA sec. 701. A esos efectos, la Ley núm. 74 establece un fondo de desempleo distinto y separado de todos los dineros o fondos del Gobierno de Puerto Rico, **sufragado por las contribuciones pagadas por los patronos** de acuerdo con los parámetros establecidos en la propia ley. *Castillo Camacho v. Departamento del Trabajo*, supra, a la pág. 98.

La Sección 8 de la Ley núm. 74, 29 LPRA sec. 708, intitulada *Contribuciones* define el *pago de contribuciones*, 29 LPRA sec. 708 inciso (b), como:

“[l]as contribuciones con respecto a salarios por empleado se acumularán y serán pagaderas por cada patrono con respecto a cada año natural en que esté sujeto a las disposiciones de este capítulo. Dichas contribuciones quedarán vencidas y **deberán pagarse por cada patrono al Secretario de Hacienda para el Fondo de acuerdo con aquella reglamentación que el Secretario adopte**, y las mismas no serán deducidas, ni en todo ni en parte, de los salarios de las personas empleadas por dicho patrono.” [Énfasis Nuestro]).

De otra parte, es menester señalar que la Ley núm. 74 también establece **los mecanismos para el reclamo de los beneficios por desempleo**. Con respecto a ello, surge de la ley que el reclamante debe presentar una solicitud para que se determine su condición de asegurado. 29 LPRA secs. 705 (d) (1). Un trabajador asegurado es aquella persona que reúne los requisitos de empleo y salario según definido en la Ley núm. 74. La Sección 2 de dicha ley establece los criterios que han de determinar si el servicio que una persona preste a otra, sea natural o jurídica, es “empleo” para efectos de los derechos y las responsabilidades que impone la Ley de Seguridad de Empleo. Estos criterios se conocen como “la prueba o el ‘test’ ABC” y se encuentran dispuestos en el inciso (k)(5) de la

Sección 2 de la Ley núm. 74. 29 LPRA sec. 702 (k)(5). En *Avon Products, Inc. v. Srio. del Trabajo*, 105 DPR 803 (1977), nuestro Tribunal Supremo interpretó dicho inciso y expresó que “el término empleo tiene bajo la Ley de Seguridad de Empleo **una configuración propia** cuyo propósito es precisamente obviar las dificultades y el curso azaroso que ha seguido la jurisprudencia al considerar la diversidad de criterios que delimitan el ámbito de esta relación.” [Énfasis Nuestro]. *Íd.*, a las págs. 805-806.

Asimismo, en ese caso el Tribunal Supremo señaló que la definición contenida en la ley establece la presunción de que todo servicio prestado por una persona constituye empleo, **aun cuando no exista una relación de empleo tradicional u ortodoxa**. *Avon Products, Inc. v. Srio. del Trabajo*, supra, a las págs. 808-809. Concluyó que el legislador tuvo el propósito inequívoco de que no se excluyera de la protección de la ley a persona alguna, aun aquellas que pudieran considerarse contratistas independientes de acuerdo con las restricciones técnicas tradicionales. *Íd.* La determinación de si un empleado cualifica para recibir los beneficios por desempleo **no entraña determinación alguna sobre si las referidas personas constituyen o no empleados bajo otras disposiciones de ley**. *Tastee Freez v. Negdo. Seg. Empleo*, 111 DPR 809 811-812 (1981).

C. La facultad de reglamentación de las agencias

En cuanto a la facultad de reglamentación delegada a las agencias administrativas, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que como medida fiscalizadora se requiere que las agencias aprueben reglamentos que delimiten o precisen sus facultades al amparo de la ley. *M. & B.S., Inc. v. Depto. de Agricultura*, 118 DPR 319, 326 (1987). De esta manera se evitan actuaciones ilegales, arbitrarias o caprichosas. *Luán Investment Corp. v. Román*, 125 DPR 533, 550 (1990). En lo aquí pertinente, el 18 de abril de 1980 el DTRH creó el Reglamento Núm. 2636 de intitulado como *Reglamento*

*Número 1 para Regular la imposición y cobro de la contribución impuesta por la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico.*<sup>14</sup>

La Sección 4 del referido Reglamento disponía las *Reglas Relativas al Pago de Contribuciones* entre ellas la forma y el tiempo para el pago de dicha contribución. Se indicaba que la contribución sería pagada por cada patrono al Secretario de Hacienda en o antes del último día del mes inmediatamente siguiente al cierre del trimestre natural en que los salarios se hubieran pagado.

Reglamento Núm. 2636, Sección 4 incisos a y c.

A su vez, el Reglamento 2636 definía “Deficiencia” como:

**“el monto de cualquier contribución a cobrar computada por el Secretario:** (1) cuando el patrono no ha rendido la Declaración de Contribuciones, ó (2) en exceso e la contribución informada por el patrono en su declaración de contribuciones si tal exceso de contribución no surge de la corrección de errores aritméticos con la suma de los salarios informados por el patrono y/o con el cómputo de la contribución hecho a base de los salarios informados por el patrono.” Reglamento 2636, Sección 2 inciso (c). [Énfasis Nuestro].

Por otro lado, el Reglamento Núm. 2636 establecía en su Sección 18 intitulada *Deficiencias y Remedios*, lo siguiente:

- a. Si el Secretario determinare que existe una deficiencia en el pago de cualesquiera contribuciones, deberá enviar por correo una notificación al deudor sobre la cantidad de dicha deficiencia.
- b. Dentro de **quince (15) días del envío por correo de la notificación** de la deficiencia o de su entrega por cualquier otro medio, **el patrono podrá apelar al Tribunal Superior de la jurisdicción en que el apelante tenga el establecimiento principal de su negocio.**
- c. Si el patrono no estuviere de acuerdo en todo o en parte con la deficiencia determinada por el Tribunal Superior y deseara **apelar de dicha decisión al Tribunal Supremo** de Puerto Rico, **deberá depositar en la Secretaria del Tribunal apelado la totalidad de la deficiencia determinada dentro del periodo establecido por la Ley para apelar ante el Tribunal Supremo.** Hasta tanto no se cumpla con este requisito, dicho Tribunal no habrá de adquirir jurisdicción. [Énfasis Suplido].

<sup>14</sup> El Reglamento 2636 fue derogado por el Reglamento Núm. 9056 del 8 de noviembre de 2018 intitulado Reglamento para Administrar el Programa de Seguro por Desempleo. Los Estados de Cuenta fueron notificados el 14 de noviembre de 2016 por lo que el Reglamento 2636 es el aplicable a los hechos del presente caso.

Ahora bien, la Ley núm. 74 fue enmendada por la Ley núm. 42 de 17 de agosto de 1990, entre otros asuntos, para autorizar al Secretario del Trabajo y Recursos Humanos a delegar la función revisora en las apelaciones de decisiones de árbitros, y proveer el mecanismo de reconsideración a nivel decisonal del Secretario. A esos efectos, la Sección 8 de la Ley núm. 74 claramente dispone en su inciso (i) que una vez el Director del Negociado hace una determinación relacionada con las contribuciones será considerada como final “a menos que la parte que tenga derecho a ser notificada de la misma solicite reconsideración dentro del término de quince (15) días desde que dicha notificación le hubiese sido enviada por correo o de algún otro modo a su última dirección conocida; Disponiéndose, que si la decisión del Director fuera adversa, **la parte afectada podrá apelar al Secretario dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha** cuando la decisión le hubiese sido enviada por correo a su última dirección conocida.” [Énfasis Nuestro]. 29 LPRA sec. 708 inciso (i).

Por otro lado, el inciso (j) de la misma Sección 8 menciona en el acápite intitulado *Apelaciones* lo siguiente:

El Secretario nombrará uno o más oficiales examinadores de acuerdo con la sec. 713(d) de este título, para oír y decidir apelaciones de determinaciones y redeterminaciones del Director de acuerdo con esta sección.

(1) Cualquier parte con derecho a recibir notificación de alguna determinación según lo dispuesto en esta sección **puede establecer apelación contra la determinación emitida por el Director ante un oficial examinador** dentro del tiempo especificado en el inciso (i) de la misma. Se concederá prontamente a todas las partes una oportunidad razonable para **la celebración de una justa audiencia.**

(2) [...]

Será deber de los oficiales examinadores, una vez las partes sometan un caso para su consideración, **preparar un informe al Secretario.** El informe deberá contener un resumen de toda la evidencia recibida, los hechos, la sección de ley aplicable y la decisión recomendada.

(3) La decisión del Secretario deberá ser emitida por escrito dentro de los (90) días después de concluida la

vista y copia de la misma deberá ser suministrada a todas las partes, inclusive al Director.

(4) La decisión del Secretario será final a menos que alguna de las partes **solicite su revisión judicial radicando una petición al efecto en la Sala del Tribunal de Primera Instancia** de la jurisdicción donde el patrono o unidad de empleo tenga su establecimiento de negocio **dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la decisión**. La parte peticionaria notificará la presentación de la solicitud de revisión a todas las demás partes dentro del término para solicitar la revisión.

(5) La decisión del Tribunal de Primera Instancia será **apelable ante el Tribunal Supremo** y se tramitará conforme se dispone en la sec. 709(f) de este título.

La Sección 9(f), 29 LPR sec. 709(f), intitulada, *Revisión judicial ante el Tribunal Supremo*, a su vez, establece que:

La decisión del Tribunal de Primera Instancia en relación con los distintos procedimientos referentes a la computación, cobro, o reembolso de contribuciones, será final a menos que dentro de treinta (30) días del envío de la notificación por correo o algún otro medio a la última dirección conocida de una parte, ésta inicie un procedimiento sobre revisión judicial ante el Tribunal Supremo; Disponiéndose, que en aquellos casos en que el Tribunal de Primera Instancia determine una deficiencia, el derecho de apelar al Tribunal Supremo quedará condicionado al depósito en la secretaría del tribunal apelado de la totalidad de la deficiencia determinada dentro del período que prove esta sección para apelar ante el Tribunal Supremo. El incumplimiento de este requisito privará al Tribunal Supremo de jurisdicción.

Reiteramos que, en nuestro ordenamiento jurídico, la ley prevalece sobre los reglamentos. El reglamento puede complementar la ley, pero no puede estar en conflicto con esta. *Franco v. Depto. De Educación*, 148 DPR 703, 712 (1999); *P.S.P. v. Com. Estatal de Elecciones*, 110 DPR 400, 409 (1980). De lo contrario, la disposición reglamentaria tiene que ceder ante el mandato legislativo. *Franco v. Depto. de Educación*, supra.

#### D. Agotamiento de Remedios Administrativos

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos **constituye una norma de abstención y autolimitación judicial de origen jurisprudencial**. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008); *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, 155 DPR 906, 916-917 (2002). El propósito de dicha doctrina es

determinar **el momento en que se puede solicitar la intervención de los tribunales**. La norma pretende evitar que se presente un recurso ante los tribunales sin que la agencia administrativa haya tomado una determinación final en el asunto. *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, 177 DPR 121, 136 (2009). Se fundamenta en la delegación que válidamente les otorga el poder legislativo a las agencias administrativas para resolver ciertos asuntos en primera instancia.

Cónsono con lo anterior, la Sección 4.2 de la Ley núm. 38-2017,<sup>15</sup> 3 LPRA sec. 9672, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (en adelante, la LPAU), dispone, en su parte 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 a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia...

[...]

**La revisión judicial aquí dispuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de este Capítulo.** (Énfasis suplido).

En nuestro ordenamiento se considera que una orden o resolución final **es aquella que dispone de la controversia ante la agencia y tiene efectos adjudicativos y dispositivos sobre las partes**. Lo determinante no es el nombre que la agencia le dé a su actuación, sino considerar el estado de derecho vigente al momento del procedimiento administrativo y si la determinación que se pretende revisar **es una final**. *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, supra, a las págs. 136-137. Conforme a la disposición anterior, la doctrina de agotamientos de remedios presupone la existencia de un

---

<sup>15</sup> En el caso de autos el Informe del Auditor se emitió estando vigente la Ley núm. 38-2017.

procedimiento administrativo que comenzó, **pero que no se ha culminado** porque la parte concernida comparece al foro judicial **antes de que se terminase el procedimiento administrativo referido**. *Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías, Et. Al*, 144 DPR 483, 492 (1997).

Además, los procedimientos adjudicativos administrativos, aunque en un nivel menos riguroso que en los procedimientos judiciales, están sujetos a la garantía constitucional del debido proceso de ley que dimana de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Almonte et al. v. Brito*, 156 DPR 475, 481 (2002). Dentro de las garantías mínimas que el Estado debe proveerle al individuo se encuentra **la notificación como uno de los elementos indispensables del debido proceso de ley y del derecho que tiene una parte a ser oída y defenderse**. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 329 (2006); *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc.*, 133 DPR 881, 889 (1993). Para que una agencia cumpla con el debido proceso de ley, la parte afectada con su determinación **debe enterarse efectivamente de la decisión final** que se ha tomado en su contra. *Río Const. Corp. v. Mun. de Caguas*, 155 DPR 394, 405 (2001); *Nogama Const. Corp. v. Mun. de Aibonito*, 136 DPR 146, 152 (1994).

**La notificación adecuada** supone, además, que se les advierta a las partes de: (1) **su derecho a solicitar reconsideración** de la decisión tomada; (2) el derecho a **solicitar revisión judicial**; y (3) **los términos correspondientes** para ejercitar dichos derechos. Véase Ley núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9654. El incumplimiento con alguno de estos requisitos **resulta en una notificación defectuosa, por lo que no comienzan a transcurrir los términos para solicitar los mecanismos procesales posteriores o la revisión judicial del dictamen**, quedando estos sujetos a la **doctrina de incuria**. *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 57-58 (2007); *IM*

*Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla*, 151 DPR 30, 39 (2000); *Asoc. Vec. de Altamesa Este v. Mun. San Juan*, 140 DPR 24, 36 (1996). Por consiguiente, hasta que no se notifique adecuadamente la sentencia, orden o resolución, **la misma no surtirá efecto y los distintos términos que de ella dimanen no comienzan a decursar**. *Falcón Padilla v. Maldonado Quirós*, 138 DPR 983, 990 (1995); *Arroyo Moret v. FSE*, 113 DPR 379, 381 (1982).

Como es sabido, un tribunal carece de jurisdicción para adjudicar una controversia cuando se presenta un recurso de forma prematura. Un recurso prematuro es aquel presentado en la secretaría de un tribunal antes de que el asunto esté listo para su adjudicación. De tal forma, un recurso prematuro, al igual que uno tardío, adolece del grave e insubsanable **defecto de falta de jurisdicción y tiene que ser desestimado**. *Padilla Falú v. A.V.P.*, 155 DPR 183, 192 (2001); *Rodríguez v. Zegarra*, 150 DPR 649, 654 (2000).

### III.

En el presente recurso la parte apelante señaló que erró el TPI al determinar mediante el uso del mecanismo de sentencia sumaria que el señor Paz Valentín era un empleado y no un contratista independiente. En lo relativo al ejercicio de nuestra facultad revisora sobre la procedencia de la sentencia sumaria, únicamente podemos determinar la existencia de una controversia genuina de hechos materiales y esenciales, y si el derecho se aplicó correctamente.

La Ley núm. 74 establece varios procedimientos administrativos, entre ellos, uno para la reclamación de los beneficios por desempleo y otro para el pago de las contribuciones por parte del patrono. En cuanto a la reclamación de beneficios, como citamos, el obrero que ha sido despedido e interesa acogerse a los beneficios de desempleo debe presentar una solicitud ante el Director del Negociado. El Director entonces determina su condición

de asegurado, así como si se encuentra descalificado bajo alguna de las disposiciones de la Sección 4 (b) de la Ley núm. 74, *supra*.<sup>16</sup> En este procedimiento ante el Negociado solo son partes el obrero y el Secretario del DTRH. El patrono puede ser citado como testigo para proveer alguna información, pero no en calidad de parte.<sup>17</sup> En este proceso para la concesión de beneficios por desempleo el patrono no está expuesto a pérdida económica, ya que la ley dispone que los beneficios provienen del fondo de reserva.<sup>18</sup>

El 18 de mayo de 2017 S.A. Properties, Inc., instó una demanda ante el TPI para impugnar las contribuciones que le fueran impuestas por la Sección de Contribuciones del Negociado y notificadas el 14 de noviembre de 2016. Además, solicitó que se reconozca una relación de contratista entre esta y el señor Paz Valentín. Así las cosas, la controversia que tenía el foro de primera instancia ante su consideración era si procedía el pago de las referidas contribuciones por la parte apelante según determinadas por el DTRH.<sup>19</sup> Por lo tanto, el TPI erró al evaluar la solicitud de sentencia sumaria al amparo de la Sección 2 inciso (k)(5) de la Ley núm. 74, *supra*, la cual es aplicable a la solicitud de los beneficios del desempleo por el trabajador. Esto debido a que la controversia resulta prematura ante la ausencia de una determinación final sobre elegibilidad de beneficios por desempleo a favor del señor Paz Valentín emitida por el Negociado. Recordemos que la agencia emitió un informe de investigación para determinar qué tipo de relación existió entre la parte apelante y el señor Paz Valentín. Del resultado es que el Negociado entonces emite la determinación sobre el derecho del empleado a la compensación por seguro por desempleo. Sobre este aspecto, es indispensable señalar que el Tribunal

---

<sup>16</sup> Véanse 29 LPRA sec. 704 (b) y sec. 705 (d)(1).

<sup>17</sup> Véanse *Acevedo v. Western Digital, Caribe Inc.*, 140 DPRA 452, 466 (1996)

<sup>18</sup> *Íd.*, a las págs. 467-468.

Supremo en *Acevedo v. Western Digital Caribe, Inc., supra*, interpretó que aun cuando los patronos intervengan en los procesos para fijar la elegibilidad del expleado para recibir los beneficios por desempleo, no lo convierte en parte con derecho a pedir la revisión de la decisión de interés social que beneficia a un obrero que perdió su fuente regular de ingreso. El alto foro ha reiterado que aunque el patrono tiene derecho a ser notificado de los procesos que se refieran a los reclamos de elegibilidad del expleado, esto no lo convierte en parte del proceso administrativo. Por ende, las partes legitimadas para interponer un recurso de revisión judicial son el empleado y el Negociado.

Así también, aun cuando en la demanda original y en la demanda enmendada se hace referencia a una auditoría que realizó el DTRH para determinar si el Sr. Luis A. Paz Valentín era empleado de la compañía, surge que la decisión al respecto está contenida por escrito en el *Informe del Auditor* fechado el 12 de julio de 2017. Por tanto, a la fecha en que se presenta la demanda de epígrafe, entiéndase el 18 de mayo de 2017, no existía una determinación oficial de elegibilidad por el Negociado, en cuanto a los beneficios por desempleo del señor Paz Valentín. Incluso es menester reseñar que el señor Paz Valentín, como empleado reclamante, **no es parte en el presente pleito** ni consta en el expediente el trámite administrativo, si alguno, que se realizó ante el DTRH para impugnar la determinación de elegibilidad previo a acudir al tribunal de primera instancia.

Enfatizamos que el Director del Negociado es quien tiene autoridad en primera instancia de informar al reclamante mediante una notificación escrita de la determinación que se haga sobre su condición de asegurado.<sup>20</sup> Además, en un caso como el presente, el

---

<sup>20</sup> Véase 29 LPRA sec. 705 (e)(1).

patrono (como unidad de empleo) tiene que ser notificado de dicha determinación, al igual que el empleado, con una información clara de su derecho de apelación.<sup>21</sup> Señalamos nuevamente que de la evaluación de la prueba documental incluida en el recurso no surge el cumplimiento sobre la confección y envío de la *notificación escrita de la determinación* según se exige en la Ley núm. 74. Así, cualquier acción judicial impugnando una determinación inexistente relativa a los beneficios por desempleo lógicamente resulta prematura.

De otra parte, y en relación a las contribuciones, los patronos aportan al fondo de desempleo mediante el pago de estas. Cada patrono sujeto al pago de contribuciones debe presentar en el Negociado una declaración de salarios pagados y una declaración de contribuciones.<sup>22</sup> El Reglamento Núm. 2636 en su Sección 18, antes citada, solo disponía para el trámite apelativo en casos de notificación de deficiencias. En el presente caso fue la Sección de Contribuciones del Negociado la que, el 14 de noviembre de 2016, envió a S.A. Properties, Inc., dos (2) *Estados de Cuenta* de contribuciones adeudadas las cuales no especifican si las mismas están relacionadas con alguna determinación que hiciera el Negociado o el DTRH sobre la elegibilidad del señor Paz Valentín a los beneficios por desempleo. Además, dichos *Estados de Cuenta* no advierten del derecho a solicitar una revisión judicial ante el tribunal de primera instancia.

Como hemos mencionado, no fue hasta el 12 de julio de 2017 que el Director de la Sección de Contribuciones del Negociado emitió un Informe concluyendo que **la remuneración recibida por el señor Paz Valentín se considera empleo y por ende salarios tributables** para efectos de la Ley núm. 74. Destacamos, que en dicho informe el Director consignó que la investigación la realizó la

---

<sup>21</sup> Véase 29 LPRC sec. 705 (e)(1), (3) y (4).

<sup>22</sup> Véase Reglamento Núm. 2636 Sección 12 (a).

Sra. Julmarie Acosta, Auditora del Departamento del Trabajo, Oficina Local de Mayagüez.<sup>23</sup> En consecuencia, es forzoso concluir que los *Estados de Cuenta* fueron remitidos previo a que el Director del Negociado emitiera una determinación final sobre si procedía el cobro de las contribuciones, la cual debía estar basada en una decisión anterior respecto a que el señor Paz Valentín se consideraba un obrero. Ello es sin duda contrario a la Ley núm. 74. Recordemos que los reglamentos pueden complementar la ley, pero no pueden estar en conflicto con esta. De lo contrario, la disposición reglamentaria tiene que ceder ante el mandato legislativo.

Asimismo, el referido *Informe del Auditor* no puede ser considerado como una determinación final de la cual se pueda recurrir. Todavía el Secretario del DTRH no ha emitido una decisión relativa al resultado de la investigación por el Negociado. Se hace importante destacar que dicho documento no advierte a las partes de su derecho de apelación ante el Secretario. El hecho de haberse expresado que *El patrono fue notificado y se le hizo entrega de Estados de Cuenta* incumple con los requisitos impuestos por la LPAU, antes citados, y con los contemplados en la propia Ley núm. 74. Como consignamos, la Sección 8 de la Ley núm. 74 dispone que las partes podrán solicitar reconsideración al Director del Negociado dentro del término de quince (15) días desde que dicha notificación le fuere enviada por correo. Señala, además, que si la decisión del Director fuera adversa, la parte afectada podrá apelar ante un oficial examinador nombrado por el Secretario del DTRH dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha cuando la decisión le hubiese sido enviada por correo. El oficial examinador preparará un informe al Secretario el cual emitirá su decisión. Contra dicha decisión se

---

<sup>23</sup> Véase Apéndice del Recurso, pág. 46. Esta es la misma funcionaria del DTRH que firmó los Estados de Cuenta.

podrá instar una petición de revisión judicial ante el TPI dentro de los 30 días contados a partir de la notificación de la decisión.<sup>24</sup>

Por lo tanto, el Informe del Auditor contiene una notificación defectuosa, por lo que no han comenzado a transcurrir los términos para solicitar cualquier trámite apelativo ante la agencia y para recurrir en revisión judicial. Enfatizamos que el TPI no tuvo ante su consideración una determinación final de la agencia, conforme requieren los estatutos de la propia agencia y la LPAU, que pudiera ser evaluada como un dictamen revisable. A estos efectos, resultó inoficiosa la Sentencia dictada por el TPI resolviendo que el señor Paz Valentín era empleado de S.A. Properties, Inc., acorde con la Ley núm. 74; y por consiguiente, que la parte apelante viene obligada a pagar la deuda reclamada por el DTRH.

Tampoco surge que las partes hayan agotado los remedios administrativos dispuestos en la Ley núm. 74 debido a que, como hemos mencionado, la determinación inicial de la agencia carece de la notificación adecuada sobre los trámites administrativos apelativos a llevarse a cabo en la agencia. En consecuencia, la demanda instada ante el TPI es una prematura, por lo que el foro *a quo* carecía de jurisdicción para atender la impugnación de las contribuciones realizada por S.A. Properties, Inc.

En conclusión, erró el TPI al dictar sentencia sumariamente a favor de la parte apelada. Hasta que la determinación del DTRH no sea final y firme, entiéndase, que el Negociado de Seguridad en el Empleo notifique adecuadamente su determinación y se agoten todos los remedios administrativos ante la agencia, el tribunal carece de jurisdicción para atender cualquier reclamación.

---

<sup>24</sup> Véase, 29 LPRC sec. 708 (j).

**IV.**

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se revoca la sentencia apelada y se desestima la demanda presentada por S.A. Properties, Inc. El DTRH notificará adecuadamente su determinación conforme a lo aquí dispuesto y la parte afectada por la decisión agotará los remedios administrativos, previo a recurrir en revisión ante el foro judicial.

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