

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL IX

DIGNA E. CASTRO  
RAMOS

Recurrente

POPULAR FINANCE

Patrono

v.

CORPORACIÓN DEL  
FONDO DEL SEGURO  
DEL ESTADO

Recurrido

KLRA202100309

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

Caso Núm. CI:  
09-700-23-7586-01

Caso Núm. CFSE:  
09-07-01438-6

Sobre: Incapacidad  
Total (Factores  
Socioeconómicos)

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Adames Soto y la Jueza Reyes Berrios

Reyes Berrios, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de agosto de 2021.

Comparece la señora Digna E. Castro Ramos (Sra. Castro Ramos o recurrente) quien solicita que revoquemos la *Resolución* dictada el 5 de febrero de 2021 y notificada el 16 de marzo del mismo año por la Comisión Industrial de Puerto Rico (Comisión Industrial). Mediante dicho dictamen, confirmó la determinación<sup>1</sup> del Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE o recurrida), resolviendo que la recurrente no tenía derecho a recibir los beneficios por *Incapacidad Total Permanente por Factores Socioeconómicos*.

Por los fundamentos que expondremos, confirmamos la *Resolución* recurrida.

---

<sup>1</sup> La determinación fue presentada mediante Resolución del 1 de abril de 2019, Apéndice Solicitud de Revisión Judicial, Exhibit Núm. II Apéndice Núm. 11-12.

**I.**

La Sra. Castro Ramos laboró ininterrumpidamente por dieciocho años en diversas posiciones en el Popular Finance (patrono). Entre estas posiciones ocupó un puesto de gerente de sucursal, sin horario de salida y con una multiplicidad de tareas y de responsabilidades.<sup>2</sup> Surge del expediente ante nos que el 7 de noviembre de 2008, la recurrente se reportó por primera vez ante la CFSE alegando dolor de espalda alta y baja, adormecimiento en la pierna y brazo izquierdo y, posteriormente, condiciones emocionales relacionadas a su trabajo.<sup>3</sup> La CFSE determinó que la Sra. Castro Ramos presentó las siguientes condiciones o áreas afectadas relacionadas al trabajo y compensadas: miositis cervical con protrusión en C3-C4, C4-C5, C5-C6 con un veinticinco por ciento (25%) de las funciones fisiológicas generales; miositis lumbar con HNP L4-L5 con un veinticinco por ciento (25%) de las funciones fisiológicas generales; miositis dorsal con un cinco por ciento (5%) de las funciones fisiológicas generales, y por condición emocional un diez por ciento (10%) de las funciones fisiológicas generales.<sup>4</sup> Luego de la debida conversión, las condiciones totalizaron un sesenta por ciento (60%) de las funciones fisiológicas generales comprometidas.

Así las cosas, la recurrente fue referida al Comité de Factores Socioeconómicos (Comité) el 29 de junio de 2018. El *Estudio de Factores Socioeconómicos*<sup>5</sup> (el estudio), con fecha de 27 de septiembre de 2018, estableció que el ingreso devengado por la Sra. Castro Ramos cuando trabajaba era menor que el recibido por beneficio del Seguro Social, luego de considerar la composición familiar, situación económica y vivienda. Además, determinó que la recurrente obtuvo

---

<sup>2</sup> Apéndice Solicitud de Revisión Administrativa, *Exhibit I*, pág. 4.

<sup>3</sup> Apéndice Solicitud de Revisión Administrativa, *Exhibit VI*, pág. 36.

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> Apéndice Solicitud de Revisión Administrativa, *Exhibit IX*, pág. 46-53.

préstamos personales, demostrando capacidad de pago. Concluyó, que la recurrente contaba con suficientes ingresos para cubrir sus necesidades básicas. Sin embargo, el estudio aclaró que se requería la opinión del Especialista en Rehabilitación y los especialistas del Comité para determinar la incapacidad total por factores socioeconómicos de la recurrente.

El 6 de diciembre de 2018, la señora Mayra Berríos (Sra. Berríos), especialista en rehabilitación vocacional de la CFSE, evaluó a la recurrente y realizó un informe de sus hallazgos.<sup>6</sup> Al momento de la evaluación, la recurrente tenía cincuenta y siete (57) años y habían transcurrido diez (10) años desde el incidente en el trabajo en el Popular Finance por el cual recibió tratamiento y compensación del CFSE. Mediante este informe, la Sra. Berríos observó que la lesionada aquí recurrente era una “dama normalmente desarrollada y nutrida”<sup>7</sup>, que sufrió un accidente a los cuarenta y siete (47) años, por el cual recibió tratamiento y regresó al trabajo hasta que Popular Finance cerró operaciones. Luego de esto, Sra. Castro Ramos no buscó otro empleo. Así mismo, sostuvo que la lesionada contaba con las destrezas ocupacionales para rehabilitarse, por lo que la orientó sobre los servicios de rehabilitación ofrecidos por la Administración de Rehabilitación Vocacional del Departamento del Trabajo y los servicios del Programa *Ticket to Work*. Adujo que la respuesta de la recurrente fue que “no podía” [participar de los servicios de orientación y rehabilitación o regresar a un empleo acorde con la lesionada]<sup>8</sup>. La rehabilitadora vocacional concluyó, que la CFSE le ofreció servicios dirigidos a mantenerse en la fuerza laboral pero la recurrente se autoexcluyó.

---

<sup>6</sup> Apéndice Solicitud de Revisión Administrativa, Exhibit VIII, págs.41-45.

<sup>7</sup>Apéndice Solicitud de Revisión Administrativa, Exhibit VIII, pág. 44.

<sup>8</sup> *Íd.*

Luego de varios trámites procesales, el 1 de abril de 2019 la CFSE notificó su determinación de “No Ha Lugar” a la solicitud de la recurrida de incapacidad total por factores socioeconómicos. Oportunamente, la Sra. Castro Ramos, conforme a los procesos administrativos, recurrió a la Comisión Industrial solicitando la revocación de la determinación de la CFSE.

El 1 de febrero de 2021, la Comisión Industrial celebró una vista pública. Surge del informe de la vista que acompaña la Resolución de la Comisión Industrial<sup>9</sup>, en lo pertinente, que la recurrente declaró que tenía cincuenta y nueve (59) años y dejó de trabajar en el 2008 porque sus condiciones no se lo permitían. Alegó que cuando trabajaba ganaba cuatro veces más de los ingresos que devenga en el presente. A su vez, los doctores Santos Tejada y Hernández Gutiérrez reconocieron las condiciones físicas y emocionales de la recurrente y confirmaron que suman a un 60% de funciones físicas generales comprometidas.

En su turno, la Sra. Berríos reiteró en su declaración lo establecido en su informe del 2018 que, retrotrayéndose a la edad en que ocurrió el incidente laboral, la recurrente podía continuar trabajando debido a su preparación académica y extensa experiencia, por lo que se le ofrecieron servicios de rehabilitación. Además, testificó que, al momento de la evaluación, la recurrente a sus 57 años, se encontraba en una edad productiva, pero no buscó alternativas de empleo. Estableció que para llegar a sus conclusiones utilizó: entrevista a la lesionada, verificó si estuvo en tratamiento mientras trabajaba y si fue completamente en descanso. Confirmó que la recurrente tenía limitaciones físicas y al momento de la

---

<sup>9</sup> Apéndice *Solicitud de Revisión Administrativa, Exhibit I*, págs. 3-10. La transcripción de la prueba oral no fue provista por la recurrente, sin embargo, la *Resolución* de la Comisión Industrial reseña la prueba de la vista pública del 1 de febrero de 2021, anejando su Informe con fecha de 4 de febrero de 2021.

entrevista estaba en tratamiento psicológico, pero que no tenía limitaciones emocionales debido a que los medicamentos le funcionan y no ha requerido hospitalización. Manifestó que con un ajuste ocupacional y equipo ergonómico podía realizar sus funciones, aun con las limitaciones establecidas o que pudo haber solicitado acomodo razonable.

Luego de la vista pública, la Comisión Industrial emitió su *Resolución*<sup>10</sup> el 6 de febrero de 2021, con notificación el 16 de marzo del mismo año, en la cual confirmó la decisión de la CFSE, determinando que la recurrida no tiene derecho a recibir los beneficios establecidos por la Ley Núm. 45 para casos de Incapacidad Total por Factores Socioeconómicos.

Inconforme con esta determinación, la Sra. Castro Ramos presentó ante la Comisión Industrial su *Moción de Reconsideración*<sup>11</sup> el 5 de abril de 2021. En su moción, la recurrente alegó que no surge de la prueba del expediente administrativo que, al momento de ocurrida su lesión, se haya evaluado a través de Rehabilitación Vocacional de la CFSE para determinar su potencial rehabilitador. En el caso de epígrafe, sólo hubo una evaluación del Comité de Factores Socioeconómicos realizada diez años luego del accidente.

Con relación al informe de la Sra. Berríos, la recurrente arguyó que una sola entrevista realizada por la Sra. Berríos no cumplía con lo dispuesto en la mencionada ley. Reiteró que es insostenible pretender que la parte lesionada tenga la responsabilidad de solicitar la evaluación de la rehabilitación vocacional, ya sea para reentrenamiento, programas de reemplazo o acomodo razonable.

Por el contrario, la Sra. Castro Ramos expuso que es obligación de la CFSE garantizar esos servicios tan pronto ocurra la lesión. A su

---

<sup>10</sup> Apéndice Solicitud de Revisión Administrativa, *Exhibit I*, págs. 1-2.

<sup>11</sup> Apéndice Solicitud de Revisión Administrativa, *Exhibit III*, págs. 13-29

vez, afirmó que la Sra. Berríos incumplió su obligación de incluir en su informe como la edad, escolaridad, sexo y oportunidades de empleo le impiden, o no, a la lesionada conseguir un empleo que devenga ingresos. Arguyó que es especulativo concluir que la recurrente podía continuar trabajando con acomodo razonable, sin mostrar prueba alguna.

Finalmente, la recurrente argumentó que la limitación del 60% de sus funciones fisiológicas comprometidas, junto con la falta de garantías de rehabilitación vocacional y de oportunidades de empleo identificadas, impidieron que la recurrente realizara labores remunerativas. En resumen, alegó que la omisión de la CFSE de proveerle las herramientas necesarias para que recibiera la rehabilitación oportunamente provocó que la Sra. Castro Ramos quedara incapacitada para reincorporarse en el mercado laboral.

Mediante *Oposición a Reconsideración*<sup>12</sup>, presentada el 23 de abril de 2021, la CFSE estableció que al momento que ocurrieron las lesiones, se le ofreció tratamiento médico a la recurrente con la intención de que fuera devuelta a la industria. Sin embargo, la recurrente se autolimitó y no retornó al trabajo. Además, explicó que no hubo prueba demostrativa ni surgió prueba de la totalidad del expediente que estableciera que las limitaciones físicas producidas a raíz del accidente en el 2008, junto con sus factores socioeconómicos impidieran que se desempeñara en una labor remunerativa.

Por el contrario, quedó establecido por la prueba presentada que, en el momento del incidente, luego del cierre de su sucursal, la recurrente se negó a reincorporarse a la fuerza laboral. Esto a pesar de tener la preparación, vasta experiencia y edad productiva. En cuanto a la alegación de la recurrente sobre el tiempo que tardó en

---

<sup>12</sup> Apéndice *Solicitud de Revisión Administrativa, Exhibit V*, págs. 31-35.

ser evaluada, la CFSE argumentó que lo importante de la evaluación era **el potencial de reintegrarse a la fuerza laboral luego del incidente**. Expresó que resulta fútil evaluar el futuro laboral de una persona que no pensaba reincorporarse, aunque tenía el potencial de rehabilitación. Arguyó que, si bien es cierto que el transcurso del tiempo puede tener un impacto sobre la vida de los peticionarios, no debe considerarse para justificar una incapacidad por factores socioeconómicos.

El 23 de abril de 2021, la Comisión Industrial instó su *Resolución en Reconsideración*<sup>13</sup> donde declaró “No ha Lugar” la solicitud de reconsideración presentada por la Sra. Castro Ramos.

Insatisfechos aun, el 10 de junio de 2021, la recurrente compareció ante nosotros mediante el presente recurso de Revisión Judicial imputando la Comisión del siguiente error:

Erró la Honorable Comisión Industrial al concluir que la parte recurrente no tiene derecho a recibir los beneficios establecidos en la Ley 45, supra, sobre incapacidad total y permanente por Factores Socioeconómicos, aun cuando la prueba obrante en el expediente así los establece.

El 6 de julio de 2021, la CFSE presentó su *Alegato de la Parte Recurrida en Oposición a la Revisión de la Parte Recurrente*.

Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes, el Derecho y la Jurisprudencia aplicables, procedemos a resolver.

## II.

### A.

La Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU)<sup>14</sup>, establece el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias administrativas. A tenor con la citada Ley y la

---

<sup>13</sup> Apéndice *Solicitud de Revisión Administrativa, Exhibit VI*, págs. 36-39.

<sup>14</sup> 3 LPRA sec. 9601, *et seq.*

jurisprudencia aplicable, la revisión judicial consiste, esencialmente, en determinar si la actuación de la agencia fue dentro de las facultades que le fueron conferidas por ley y si la misma es legal y razonable.<sup>15</sup> Sobre el particular, es norma reiterada que los foros revisores han de conceder gran deferencia y consideración a las decisiones de las agencias administrativas, dado a la vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que le fueron delegados.<sup>16</sup> Conforme a ello, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las decisiones de los organismos administrativos.<sup>17</sup>

Por las razones antes aludidas, las decisiones de las agencias administrativas están revestidas de una presunción de regularidad y corrección.<sup>18</sup> La presunción de corrección que acarrea una decisión administrativa deberá sostenerse por los tribunales a menos que la misma logre ser derrotada mediante la identificación de evidencia en contrario que obre en el expediente administrativo.<sup>19</sup> Por lo que, al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para los tribunales será la **razonabilidad** en la actuación de la agencia.<sup>20</sup> Hay que determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 35 (2018); *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70 (1999).

<sup>16</sup> *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117 (2019); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, *supra*; *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 323 (2006); *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 615–616 (2006).

<sup>17</sup> *Metropolitana, S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 213 (1995); *Viajes Gallardo v. Clavell*, 131 DPR 275, 289–290 (1992).

<sup>18</sup> *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, *supra*; *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870 (2008); *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684 (2006); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 123 (2000).

<sup>19</sup> *E.L.A. v. P.M.C.*, 163 DPR 478 (2004); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 130 (1998); *A.R.P.E. v. J.A.C.L.*, 124 DPR 858 (1989).

<sup>20</sup> *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004).

<sup>21</sup> *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, *supra*; *Cfr. Morales Tañón v. AEE*, 193 DPR 544, 550 (2015) (Sentencia); *Asoc. Tulip/Monteverde v. J.P.*, 171 DPR 863 (2007); *Marina Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847 (2007).



Al hacer ese análisis el tribunal debe considerar los siguientes criterios:

- (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, mediante una revisión completa y absoluta, las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas.<sup>22</sup>

La evidencia sustancial ha sido definida como “aquella [evidencia] pertinente que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión.”<sup>23</sup> Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo “si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad.”<sup>24</sup> La parte que alegue ausencia de evidencia sustancial debe demostrar que existe:

“[...] otra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia, hasta el punto de que un tribunal no pueda concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial [...] hasta el punto de que se demuestre claramente que la decisión [del organismo administrativo] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba” que tuvo ante su consideración.”<sup>25</sup>

En otras palabras, la parte recurrente tiene la obligación de derrotar la presunción de corrección de los procesos y de las decisiones administrativas.<sup>26</sup> Si no demuestra que existe esa otra prueba, las determinaciones de hechos del organismo administrativo deben ser sostenidas por el tribunal revisor.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> *Rolón Martínez v. Supte. Policía, supra*, págs. 35-36; *Pagán Santiago et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012).

<sup>23</sup> *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

<sup>24</sup> *Batista Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 216 (2012); *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485 (2011).

<sup>25</sup> *Batista Nobbe v. Jta. Directores, supra*, 216-217; *Metropolitan S.E. v. A.R.P.E., supra*, 213, citando *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 686 (1983).

<sup>26</sup> *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521, 532 (1993).

<sup>27</sup> *Ramírez v. Dpto. de Salud, supra*, pág. 905.

Sin embargo, cuando se trate de conclusiones de derecho que no envuelvan interpretaciones dentro del área de especialización de la agencia, éstas se revisarán por los tribunales sin circunscribirse al razonamiento que haya hecho la agencia.<sup>28</sup> Cuando las determinaciones de las agencias estén entremezcladas con conclusiones de derecho, el tribunal tendrá amplia facultad para revisarlas, como si se fuesen una cuestión de derecho propiamente.<sup>29</sup> En nuestro ordenamiento jurídico, es norma reiterada que en el proceso de revisión judicial los tribunales tienen la facultad de revocar al foro administrativo en materias jurídicas.<sup>30</sup> Sin embargo, esto no significa que el tribunal pueda descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de derecho de la agencia, sustituyendo estas por el propio.<sup>31</sup>

En síntesis, el tribunal sustituirá el criterio de las agencias administrativas y cederá la deferencia concedidas a estas cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley, y (3) ha mediado una actuación irrazonable o ilegal.<sup>32</sup>

## B.

La Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, conocida como la Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, según enmendada<sup>33</sup> (Ley Núm. 45) es un estatuto de carácter remedial. Esta ley tiene como intención “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”.<sup>34</sup> A su vez, no todo accidente sufrido por un

---

<sup>28</sup> *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450 (1997).

<sup>29</sup> *Id.*, pág. 461.

<sup>30</sup> Sec. 4.5 de LPAU, 3 LPRA sec. 9676.

<sup>31</sup> *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 277 (2013).

<sup>32</sup> *Id.*, pág. 278 citando a *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005).

<sup>33</sup> 11 LPRA sec. 1, *et seq.*

<sup>34</sup> *Hernández Morales et al v. CFSE*, 183 DPR 232, 240 (2011)

obrero es compensable. Nuestro Tribunal Supremo ha establecido que “[e]l Fondo del Seguro del Estado no es un asegurador absoluto de la salud o de la vida de los obreros por toda clase de accidentes que puedan éstos sufrir”.<sup>35</sup> El Artículo 2 de la mencionada ley dispone que deben concurrir tres requisitos para que se considere que la persona obrera ha sufrido un accidente del trabajo, susceptible de recibir los beneficios que la ley le conceda.<sup>36</sup> Los requisitos necesarios son: “(1) que la condición o lesión del obrero sobrevenga como resultado de un acto o función inherente al trabajo, (2) que haya ocurrido en el curso de éste y (3) como consecuencia del mismo”.<sup>37</sup> La ausencia de alguno de estos implica que el accidente no es compensable.<sup>38</sup>

Debido a su propósito, la ley debe interpretarse liberalmente a favor del obrero.<sup>39</sup> Cualquier duda razonable sobre la existencia de relación causal entre el trabajo del obrero o empleado y la lesión, incapacidad o muerte, o el carácter ocupacional de una enfermedad, se resolverá a favor del empleado o sus beneficiarios.<sup>40</sup>

Según establecido por la Ley Núm. 45, como norma general, el Administrador del Fondo adjudicará en primera instancia las controversias de compensabilidad de las lesiones sufridas por los trabajadores.<sup>41</sup> En otras palabras, la CFSE es el foro primario, donde se dilucidará si la persona obrera es elegible o no para los beneficios fijados por ley.<sup>42</sup> La CFSE tiene la responsabilidad de investigar “las reclamaciones por accidentes del trabajo, de la rehabilitación a través

---

<sup>35</sup> *Admor., FSE v. Comisión Industrial*, 101 DPR 56, 58 (1973).

<sup>36</sup> 11 LPRA sec. 2.

<sup>37</sup> *Id.*, *Díaz Ortiz v. FSE*, 126 DPR 32, 38 (1990).

<sup>38</sup> *Id.*

<sup>39</sup> *Hernández Morales et al v. CFSE, supra*, pág. 242.

<sup>40</sup> 11 LPRA sec. 2, *supra*; *Hernández Morales et al v. CFSE, supra*.

<sup>41</sup> *Baerga Rodríguez v. FSE*, 132 DPR 524, 530-531 (1993).

<sup>42</sup> *Agosto Serrano v. FSE*, 132 DPR 866, 874 (1993)

de servicios médicos y del pago de compensación por incapacidad parcial o total”.<sup>43</sup> Respecto a la incapacidad:

Se considerará incapacidad total la pérdida total y permanente [...] la pérdida de una mano o un pie; perturbaciones mentales totales que sean incurables, y las lesiones que tengan por consecuencia la incapacidad total y permanente del obrero o empleado, para hacer toda clase de trabajo u ocupaciones remunerativas.<sup>44</sup>

La determinación de incapacidad total y permanente o solo parcial y permanente se basará en el grado de habilidad que tiene la persona considerando una serie de factores y circunstancias.<sup>45</sup> Los factores a considerar son: “(1) el impedimento físico del trabajador y su extensión, medido y expresado desde el punto de vista médico en términos de pérdida de la función fisiológica general, y (2) el efecto de ese impedimento físico sobre la habilidad del obrero o trabajador para realizar un empleo remunerativo”.<sup>46</sup> El criterio fundamental para determinar una incapacidad total es “la habilidad que posea después de la lesión o accidente para dedicarse a un trabajo que le produzca ingreso en forma ordinaria y de manera estable”.<sup>47</sup>

Si el empleado o sus beneficiarios no están de acuerdo con la decisión emitida por la CFSE, podrán apelar ante la Comisión Industrial. Esta comisión ejerce una función cuasi judicial, representando solamente el interés público, y no los intereses particulares de las partes.<sup>48</sup> La Comisión ejerciendo su función de tribunal apelativo a nivel administrativo de la CFSE, pasa juicio sobre las compensaciones adjudicadas en primera instancia.<sup>49</sup> En síntesis, la revisión de la elegibilidad de los empleados a los beneficios de incapacidad “es claramente un asunto que le compete a la Comisión

---

<sup>43</sup> 11 LPRA sec. 8; *Agosto Serrano v. FSE, supra*.

<sup>44</sup> 11 LPRA sec. 3(d).

<sup>45</sup> *Rodríguez v. Comisión Industrial*, 90 DPR 764, 772 (1964).

<sup>46</sup> *Íd.*

<sup>47</sup> *Íd.*, pág. 775; Véase, *Arzola Maldonado v. Comisión Industrial*, 92 DPR 549, 554 (1965).

<sup>48</sup> 11 LPRA sec. 8; *Baerga Rodríguez v. FSE, supra*, pág. 531 (1993).

<sup>49</sup> *Baerga Rodríguez v. FSE, supra*.

como arbitro final de los derechos de los obreros a nivel administrativo.”<sup>50</sup>

### C.

La CFSE, como parte de la evaluación de las compensaciones por incapacidad transitoria, permanente y por muerte, estableció el Reglamento sobre Factores Socioeconómicos, Reglamento 3470 de 12 de junio de 1987<sup>51</sup> (Reglamento Núm. 3470). El Reglamento Núm. 3470 tiene como propósito “establecer las bases que permitan el estudio, análisis y una determinación uniforme de los casos en los que exista la posibilidad de una incapacidad total permanente por factores socio-económicos”.<sup>52</sup> Este reglamento define los factores socioeconómicos como:

Aquellos factores que gravitan para facilitar u obstaculizar el que un obrero pueda ganarse el sustento propio y el de su familia en forma ordinaria y de manera estable. Se considerarán los siguientes factores: el impedimento físico y/o mental del trabajador y su extensión, medido y expresado desde el punto de vista médico en términos de pérdida de las funciones fisiológicas generales y el efecto de ese impedimento físico y/o mental sobre la habilidad del obrero o trabajador para realizar un empleo remunerativo en forma ordinaria y de manera estable, la edad, escolaridad, sexo y las destrezas del obrero.<sup>53</sup>

A su vez, define el “impedimento físico y/o mental” como “[l]a extensión de la pérdida de las funciones físicas y/o mentales, medido y expresado desde el punto de vista médico en términos de pérdida de las funciones fisiológicas generales”.<sup>54</sup>

El Reglamento Núm. 3470 promulgó el Comité de Factores Socioeconómicos (Comité) como una estructura administrativa de la CFSE para ayudar en la evaluación de la capacidad de un obrero lesionado para realizar un empleo remunerativo.<sup>55</sup> La función rectora

<sup>50</sup> *Agosto Serrano v. FSE, supra*, pág. 875-876.

<sup>51</sup> Reglamento Núm. 3470, sec. 1.1.

<sup>52</sup> *Hernández Morales et al. v. CFSE, supra*, pág. 240-241.

<sup>53</sup> Reglamento Núm. 3470, sec. II (7).

<sup>54</sup> Reglamento Núm. 3470, sec. II (5).

<sup>55</sup> *Hernández Morales et al. v. CFSE, supra*.

del Comité es “asesorar al Administrador y proveerle elementos de juicio fundados para que éste llegue a una decisión informada y razonable respecto al potencial de trabajo remunerativo de un lesionado”.<sup>56</sup>

Específicamente, el Reglamento establece que el objetivo del Comité es evaluar los casos de los obreros o empleados a los que se les haya reconocido una incapacidad parcial permanente de **60% o más** de las funciones fisiológicas generales, para determinar, “si al considerar dicha incapacidad desde el punto de vista médico, unida a los factores socio-económicos” la persona obrera es acreedora de una incapacidad total y permanente.<sup>57</sup> Sin embargo, el Comité no debe limitar la evaluación de los casos sobre incapacidad total por factores socioeconómicos a los que posean un 60% de incapacidad en las funciones fisiológicas, pues “[e]l aludido criterio de sesenta por ciento (60%) de incapacidad fijado por el Fondo no debe ser utilizado como norma inflexible que excluya en casos meritorios la evaluación de alguna reclamación”.<sup>58</sup> En reiteradas ocasiones se ha determinado que la evaluación realizada por el Comité no puede considerar solo el por ciento de incapacidad desde el punto de vista médico, sino que está obligado a considerar también los factores socio-económicos tales como su **edad, sexo, profesión, escolaridad, las oportunidades de empleo** en el área donde reside el obrero y otros.<sup>59</sup>

### III.

En el recurso ante nuestra consideración, la parte recurrente alegó que la Comisión Industrial erró al confirmar la determinación de la CFSE, denegándole a la Sra. Castro Ramos una incapacidad total y permanente por factores socioeconómicos. En su *Solicitud de*

---

<sup>56</sup> *Herrera Ramos v. Comisión Industrial*, 108 DPR 316, 319 (1979).

<sup>57</sup> Reglamento Núm. 3470, sec. III.

<sup>58</sup> *Hernández Morales v. CFSE*, *supra*, pág. 241; *Agosto Serrano v. FSE*, *supra*, pág. 877.

<sup>59</sup> *Íd.*, pág. 242; *Agosto Serrano v. FSE*, *supra*, pág. 871.

*Revisión Administrativa*, sostuvo que se reportó a la CFSE y no pudo regresar a su empleo debido a sus condiciones, por las cuales desarrolló limitaciones ascendentes a 60% de sus funciones fisiológicas generales.<sup>60</sup> Expresó que de la prueba en el expediente administrativo no surge que la CFSE haya evaluado, mediante rehabilitación vocacional, a la recurrente para determinar su potencial rehabilitador, sino que solamente hubo una evaluación realizada 10 años después del incidente laboral. Advertimos que tampoco surge del expediente ante nos razón alguna para la dilación de la evaluación realizada por rehabilitación vocacional. Además, alegó que tampoco fue recomendada oportunamente para un acomodo razonable o readiestramiento para realizar otro tipo de labor. Por estas razones, argumentó que las limitaciones de las funciones fisiológicas, en conjunto, con la omisión de la CFSE de proveerle las herramientas necesarias para recibir rehabilitación oportunamente, provocó que la Sra. Castro Ramos quedara inhabilitada para reincorporarse al mercado laboral.

En adición, aseguró que, en el informe del 2018, preparado por la rehabilitadora vocacional, se omitió establecer como la edad, sexo, profesión, escolaridad y área donde reside impacta su potencial para obtener un empleo.<sup>61</sup> Por el contrario, establece que la Sra. Berríos se limitó a concluir de manera especulativa, sin estar fundamentada por la evidencia presentada, que la recurrente hubiese podido continuar trabajando de haber solicitado acomodo razonable. Esto, aun cuando la Administración del Seguro Social Federal evaluó a la recurrente y aprobó sus beneficios por incapacidad.

Finalmente, sostuvo que la Sra. Castro Ramos cuenta con ingresos limitados. Alegó que, basado en su ingreso actual, en el

---

<sup>60</sup> *Solicitud de Revisión Administrativa*, pág. 15.

<sup>61</sup> *Solicitud de Revisión Administrativa*, pág. 16.

evento que falleciera su madre o se divorciara de su esposo, no tendría ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.<sup>62</sup>

Por otro lado, la CFSE en su alegato ante nosotros argumentó que la incapacidad total y permanente por factores socioeconómicos es un remedio de carácter *excepcional* aplicable en los casos que se demuestre, de la totalidad del expediente administrativo, que el lesionado no puede realizar algún trabajo remunerativo para generar los ingresos necesarios para cumplir con sus necesidades básicas.<sup>63</sup> Sin embargo, reiteró que, en el caso ante nosotros, basándose en la edad de la recurrente en el momento del incidente, sus destrezas ocupacionales y experiencia como supervisora, esta podía continuar trabajando en el banco haciendo las tareas administrativas que realizaba. A su vez, adujo que, aunque la Sra. Castro podía continuar trabajando y el banco le ofreció trabajar en otra sucursal, esta decidió rechazar dicha propuesta.

En síntesis, argumentó que no hubo prueba demostrativa de que las limitaciones físicas producidas por el incidente laboral en el 2008, junto con los factores de edad y preparación académica e ingresos, le impidiera a la recurrente desempeñarse en alguna labor remunerativa.<sup>64</sup>

Según esbozado en el derecho, la Comisión Industrial, como agencia especializada, es el árbitro final en la determinación de la elegibilidad de un obrero o empleado a recibir los beneficios por una incapacidad total permanente.<sup>65</sup> Por ende, las decisiones de la Comisión Industrial merecen nuestra mayor deferencia judicial. Ahora bien, esta doctrina de deferencia judicial antes reseñada, no

---

<sup>62</sup> *Solicitud de Revisión Administrativa*, pág. 18.

<sup>63</sup> *Alegato de la parte recurrida en oposición a la revisión de la parte recurrente*, pág. 6.

<sup>64</sup> *Alegato de la parte recurrida en oposición a la revisión de la parte recurrente*, pág. 8.

<sup>65</sup> *Agosto Serrano v, FSE, supra*, pág. 876.



opera como una camisa de fuerza sobre este foro revisor. La deferencia debida a la agencia recurrida cede, cuando al evaluar la determinación final, a base de la evidencia sustancial contenida en el expediente que tenemos ante nos, advertimos visos de irracionalidad o ilegalidad, que implique un claro abuso de discreción administrativa o un error en la aplicación de las normas jurídicas que rigen la controversia jurídica planteada ante la agencia.<sup>66</sup>

Por otro lado, la CFSE no es un asegurador absoluto.<sup>67</sup> En los casos de incapacidad total el criterio esencial para determinar la incapacidad de la recurrente era su habilidad, luego del accidente laboral, para dedicarse a un trabajo que le produzca ingreso en forma ordinaria y de manera estable.<sup>68</sup> A su vez, debemos aclarar que las determinaciones de incapacidad ocupacional de una agencia no son concluyente respecto a otra por lo que una determinación de la Administración de Seguro Social Federal no tiene carácter concluyente en una determinación judicial de incapacidad.<sup>69</sup>

Luego de un minucioso y ponderado análisis de la totalidad de la evidencia, concluimos que la Comisión Industrial no erró en la aplicación del derecho al determinar que la recurrente era inelegible para la incapacidad total y permanente por factores socioeconómicos. Surge del expediente administrativo que ese foro actuó conforme a la prueba recibida, a saber, el *Estudio de Factores Socioeconómicos* preparado por la Trabajadora Social de la CFSE y el *Informe* de la Especialista en Rehabilitación Vocacional. En adición, la Comisión, ejerciendo sus funciones cuasi judiciales celebró una vista pública en la cual tuvo la oportunidad de **escuchar y aquilatar la credibilidad** del testimonio de la Sra. Castro, de Sra. Berríos, Especialista en

---

<sup>66</sup> *González Segarra et al. v. CFSE, supra*, pág. 277-278.

<sup>67</sup> *Admor., FSE v. Comisión Industrial, supra*.

<sup>68</sup> *Rodríguez v. Comisión Industrial, supra*, pág. 775.

<sup>69</sup> *Díaz v. Pneumatics & Hydraulics*, 169 DPR 273, 304 (2006)

Rehabilitación, la Sra. Avilés Ríos, Trabajadora Social, y los médicos peritos.

En cuanto la apreciación de la prueba oral, es norma hartamente conocida que los foros apelativos no debemos descartar ni sustituir las determinaciones de hechos formuladas por el foro primario por nuestra propia apreciación, a base de un mero examen del expediente del caso.<sup>70</sup> El foro primario es quien tiene la oportunidad de escuchar a los testigos mientras declaran y apreciar su *demeanor*.<sup>71</sup> Por tanto, en la medida en que no se solicite presentar la transcripción de los testimonios ni se acompañe copia de la misma, estamos impedidos de intervenir con las determinaciones de hechos basadas en testimonio oral. En el caso ante nos, con respecto al cuestionamiento de la recurrente sobre la apreciación de la prueba oral, vertida en la vista pública ante la Comisión, es meritorio destacar que la recurrente **no presentó una transcripción de la prueba oral, por lo que estamos impedidos de revisar dicha apreciación.**

Por otro lado, el hecho de que la Sra. Castro fuera evaluada diez años después no alteró los fines de dicha evaluación. Contrario a lo establecido por la recurrente, la dilación de la evaluación, mediante rehabilitación vocacional, abonó en todo caso a favor de ésta. Esto debido a que durante el tiempo que no fue evaluada, continuó recibiendo los beneficios por incapacidad de la CFSE. No obstante, la recomendación emitida por la rehabilitadora ocupacional luego de su evaluación no cambió y hubiese determinado, como en efecto determinó, que la Sra. Castro no cualificaba para los beneficios de incapacidad por factores socioeconómicos, esto es, aunque se realizara más cerca al momento del incidente.

---

<sup>70</sup> *Suárez Cáceres v. Com. Estatal Elecciones*, 176 DPR 31 (2009).

<sup>71</sup> *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625 (2006).

Finalmente, entendemos que la recurrente no derrotó la presunción de corrección y legalidad de la que goza la determinación administrativa recurrida. La decisión emitida por el foro recurrido fue basada en la evidencia que surge del expediente administrativo y en la credibilidad adjudicada a los testimonios presentados en la vista pública. Ante la ausencia de prueba que establezca que la Comisión actuó de manera arbitraria, ilegal e irrazonable o que aplicó incorrectamente el derecho, debemos respetar y reconocer la deferencia que merece la determinación recurrida.

#### IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se **confirma** la *Resolución* de epígrafe.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones