

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL III

FRANCISCO J. ROMÁN  
PEREZ  
Recurrido

v.

CORPORACIÓN DEL FONDO  
DEL SEGURO DEL ESTADO  
Recurrente

COMISION INDUSTRIAL  
DE PR  
Recurrido

KLRA202100395

Revisión Judicial  
procedente  
de la Comisión  
Industrial de  
Puerto Rico

Caso CI:  
05-800-21-3455-02  
Caso CFSE:  
04-03-02116-4

Sobre: Factores  
Socio Económicos

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Brignoni Martir y el Juez Ronda del Toro

Figueroa Cabán, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico a 17 de septiembre de 2021.

Comparece la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, en adelante CFSE o la recurrente, y solicita que revoquemos una *Resolución en Reconsideración* emitida por la Comisión Industrial de Puerto Rico, en adelante CIPR. Mediante esta, se le reconoció al señor Francisco J. Román Pérez, en adelante el señor Román o el recurrido, el derecho a recibir los beneficios para casos de Incapacidad Total Permanente al amparo de la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, 11 LPRa sec. 1 et. Seq.

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

**-I-**

Surge del expediente administrativo, que para diciembre de 2003 el señor Román presentó una

reclamación ante la CFSE por concepto de un accidente del trabajo.<sup>1</sup>

Luego de varios trámites y en lo aquí pertinente, la CIPR resolvió referir el caso a la CFSE, para que el Comité de Asuntos Socioeconómicos, en adelante el Comité, determinara si el señor Román estaba o no “[...] totalmente incapacitado para desempeñar una tarea remunerativa en la industria que le produzca ingresos de forma ordinaria y de manera estable”.<sup>2</sup>

En dicho contexto procesal, la CFSE denegó la solicitud de incapacidad total permanente del recurrido.<sup>3</sup> Concluyó que de los informes sometidos en evidencia se desprendía que luego de reportar su reclamación, el señor Román regresó al mercado laboral, como albañil, por tres años adicionales. En consecuencia, no podía concluir que después del accidente laboral el recurrido no pudiera desempeñar trabajo remunerativo alguno.

Insatisfecho, el señor Román presentó una Apelación ante la CIPR en la que solicitó la celebración de una vista pública sobre incapacidad total industrial.<sup>4</sup>

Luego de celebrar la vista pública, la CIPR confirmó la decisión de la CFSE y determinó que el recurrido no tiene derecho a recibir los beneficios de la Ley Núm. 45 para casos de Incapacidad Total Permanente por Factores Socioeconómicos. Por tal

---

<sup>1</sup> Véase, apéndice del recurrente, *Informe Patronal Caso 04-0302116-4*, pág. 9.

<sup>2</sup> *Id.*, *Resolución*, págs. 22-26.

<sup>3</sup> *Id.*, *Decisión del Administrador sobre Factores Socioeconómicos*, págs. 35-36.

<sup>4</sup> Véase, apéndice del recurrente, *Apelación Vista Pública*, pág. 37.

razón, ordenó el cierre y archivo del recurso apelativo.<sup>5</sup>

En desacuerdo, el señor Román presentó una *Moción de Reconsideración*.<sup>6</sup>

La CIPR acogió la reconsideración y le concedió término a la CFSE para que mostrara causa por la cual no debía acoger la petición.

Así las cosas, la CIPR emitió una *Resolución en Reconsideración*<sup>7</sup>, en la que concedió al señor Román los beneficios de una incapacidad total permanente.

Formuló las siguientes determinaciones de hechos:

1. La parte lesionada de autos, reportó un accidente en el trabajo ante la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, en 10 de diciembre de 2003, alegando que se cayó de un andamio, mientras estaba empañetando y sufrió golpes y traumas en la cabeza, herida abierta en la frente, lado izquierdo, espalda, antebrazo y cuello.
2. La Corporación del Fondo del Seguro del Estado, en adelante, CFSE, le brindó tratamiento y compensación por concepto de los accidentes reportados (condición cervical, emocional, lumbar, trauma cabeza, fractura orbital izquierda, brazos y pie izquierdo).
3. La parte aquí lesionada cuenta con 62 años de edad y cursó estudios hasta un octavo grado de escuela intermedia y puede leer y escribir.
4. Los peritos médicos presentes en la Vista Pública celebrada el 8 de marzo de 2021, por la Comisión, Dr. Miguel Hernández (CFSE) y Dr. Rafaelito Santos (Comisión) estipularon que las incapacidades tratadas y compensadas por la CFSE, respecto al lesionado de autos, ascendían a setenta y nueve por ciento (79%) de sus funciones fisiológicas generales (FFG).

<sup>5</sup> *Id.*, *Resolución*, págs. 43-55.

<sup>6</sup> *Id.*, *Moción de Reconsideración*, pág. 56.

<sup>7</sup> Véase, apéndice del recurrente, *Resolución en Reconsideración*, págs. 62-65.

5. Del expediente del presente caso, surge que el lesionado de autos vive con su hermana en una casa que se conceptúa como "de heredero", está separado de su esposa hace años, pero no divorciado y no tuvo hijos.
6. Sus ingresos consisten de \$385.00 (hace unos meses) por Seguro Social de su aún esposa y \$112.00 por concepto del PAN.

INGRESOS	
SEGURO SOCIAL	\$385.00
PAN	\$112.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$497.00</b>

7. A su vez, los gastos del aquí lesionado consisten de:

Alimentos	\$250.00
Agua	\$34.00
Luz	\$61.00
Teléfono	\$28.00
<b>Total:</b>	<b>\$373.00</b>

8. Del testimonio del aquí lesionado apelante, se desprende que cobró dietas por la CFSE y además cobró 92 semanas, por concepto de desempleo, hasta el 28 de agosto de 2010.
9. La CFSE, a través de su representante legal, presentó evidencia demostrativa de que luego del último accidente reportado por el aquí lesionado en el 2003, continuó trabajando hasta el 2008. (Véase Exhibit 2 y 4 de la CFSE) donde se estableció que laboraba por 40 horas semanales, a razón de \$7.00 la hora, hasta el 13 de octubre de 2008). Sin embargo, el lesionado testificó en varias instancias que respondió a la necesidad de trabajar para cotizar para el pago del Seguro Social. Además, es importante mencionar que en ningún momento se aclaró que tipo de trabajo realizó durante el mencionado periodo de tiempo. No es difícil concluir que con todas las lesiones sufridas, la gravedad de éstas y la edad del lesionado se veía impedido de trabajar como lo hacía previo al accidente. Es meritorio recordar que el porcentaje de incapacidad reconocida es de un 79%, según estipulado por las partes.

10. Por todos sus accidentes reportados (5), no acumulaba o pagaba Seguro Social, por lo que se infiere que trabajaba por su cuenta.
11. Al ofrecerle la CFSE, referirlo para Rehabilitación Vocacional, manifestó que no era que lo rechazaba, pero que no tenía transportación, porque nunca ha guiado, que cuando trabajaba lo buscaban y luego lo llevaban a la casa.
12. Manifestó en su testimonio que hacía "chiripas" y cobraba a veces \$20.00 o \$30.00 dólares y así ayudaba a su hermana.
13. En la Vista Pública celebrada en 8 de marzo de 2021, la Especialista en Rehabilitación Vocacional de la CFSE, expresó que el aquí lesionado alegó padecimientos de pólipos en el colon, gastritis crónica, pérdida visual, "Chronic obstructive pulmonary disease" (COPD), scoliosis y desbalances.
14. Expresó además (la Especialista en Rehabilitación Vocacional) que éste alegó dolor constante en el cuello, espalda baja y hombros y que no trabajaba en esos momentos porque no puede.
15. En resumen la especialista concluyó que; citamos: "...el señor Román Pérez ha perdido destrezas mercadeables y no refleja tener fortalezas físicas y emocionales para establecer metas de empleo". (sic) "No se procede a referir a la Administración de Rehabilitación Vocacional, ya que no lo consideramos como candidato idóneo."<sup>8</sup>

Inconforme, la CSFE presentó un *Recurso de Revisión* en el que alega que la CIPR cometió el siguiente error:

ERRÓ LA HONORABLE COMISIÓN INDUSTRIAL AL OTORGAR UNA INCAPACIDAD TOTAL POR FACTORES SOCIOECONÓMICOS CUANDO DICHA DETERMINACIÓN ES CONTRARIA A LA PRUEBA Y NO CUMPLE CON LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS POR NUESTRO TRIBUNAL SUPREMO EN LOS CASOS HERRERA RAMOS VS COMISIÓN INDUSTRIAL 108 DPR 316

<sup>8</sup> Apéndice del recurrente, págs. 62-63.

(1979); ARZOLA VS COMISIÓN INDUSTRIAL 92 DPR 549 (1965) Y RODRÍGUEZ VS COMISIÓN INDUSTRIAL 90 DPR 764 (1964).

Luego de revisar los escritos de las partes y la copia certificada del expediente administrativo, estamos en posición de resolver.

**-II-**

**A.**

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de las agencias, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.<sup>9</sup> A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos, a saber: 1) la concesión del remedio apropiado; 2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y 3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho del organismo administrativo.<sup>10</sup>

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, en adelante TSPR, reiteró recientemente las normas básicas sobre el alcance de la revisión judicial. Veamos:

Los tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero tal deferencia cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando

---

<sup>9</sup> *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR 581 (2020); *Puerto Rico Horse Owners Association (PRHOA) v. Confederation Hípica de Puerto Rico*, 202 DPR 509, 521 (2019); *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364, 379-380 (2018); *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA*, 197 DPR 852, 860 (2017); *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

<sup>10</sup> *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, *supra*, pág. 591; *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA* *supra*, págs. 860-861; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012); *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 960 (2007).

determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida. [...].

Así, el criterio de razonabilidad es el que impera al revisar las determinaciones e interpretaciones de una agencia administrativa. Es decir, el tribunal debe dirimir si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituya un abuso de discreción.<sup>11</sup>

Por otro lado, la sección 4.5 de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAUG), establece que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.<sup>12</sup> "A esos fines, evidencia sustancial es aquella prueba relevante que 'una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión'".<sup>13</sup> En consecuencia, se deben "[...] respetar las resoluciones administrativas hasta tanto no se demuestre mediante evidencia suficiente que la presunción de legalidad ha sido superada o invalidada".<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> *Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento*, 206 DPR \_\_\_, 2021 TSPR 45; citando a *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016).

<sup>12</sup> *Id.*; véase además, 3 LPRA sec. 9675.

<sup>13</sup> *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, *supra*, págs. 591; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004).

<sup>14</sup> *Id.*; *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*.

Finalmente, las conclusiones de derecho se pueden revisar en todos sus aspectos.<sup>15</sup> Sin embargo, esto no representa que los tribunales tengan facultad irrestricta de descartarlas.<sup>16</sup> Para ello, tienen que examinar la totalidad del expediente y determinar si la interpretación es un ejercicio razonable de la discreción administrativa basado en la pericia particular, en consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba.<sup>17</sup> Satisfechos dichos requisitos, solo procede sustituir el criterio de la agencia por el del tribunal cuando no exista una base racional para explicar la decisión administrativa.<sup>18</sup>

#### B.

La Ley Núm. 45, *supra*, “[...] es una legislación de carácter remedial que le brinda ciertas garantías y beneficios al obrero en el contexto de accidentes o enfermedades ocupacionales que ocurren en el escenario del trabajo”.<sup>19</sup> Es decir, “[...] establece un sistema de seguro compulsorio y exclusivo para compensar a los obreros que sufran lesiones o enfermedades en el curso del empleo, brindándoles un remedio rápido, eficiente y libre de las complejidades de una reclamación ordinaria en daños”.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra; Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005). Véase, además, *Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento, supra*.

<sup>16</sup> *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra; Otero v. Toyota, supra*.

<sup>17</sup> *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra; Otero v. Toyota, supra*.

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Hernández Morales et al. v. CFSE*, 183 DPR 232, 240 (2011), citando a *Toro v. Policía*, 159 DPR 339, 352-353 (2003); *Rivera v. Blanco Vélez Stores*, 155 DPR 460, 466 (2001); *Santiago Hodge v. Park Davis Co.*, 126 DPR 1, 8 (1990).

<sup>20</sup> *Id.*; *Toro v. Policía, supra*, pág. 353.

En lo aquí pertinente, el Artículo 3 de dicho cuerpo normativo, *supra*, define incapacidad total y permanente en los siguientes términos:

Se considerará incapacidad total la pérdida total y permanente de la visión industrial de ambos ojos, la pérdida de ambos pies por el tobillo o más arriba; la pérdida de ambas manos por la muñeca o más arriba; 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>21</sup>

Lo anterior establece un grado máximo o extremo a partir del cual se pueden identificar niveles de incapacidad menor compensables. Desde esa perspectiva, para que se "constituya una incapacidad total permanente o solo una incapacidad parcial permanente, depende del grado de habilidad que [tiene la persona] -considerando toda una serie de factores y circunstancias [...] - para hacer toda clase de trabajos u ocupaciones remunerativas".<sup>22</sup> Esto se determina a base del siguiente estándar:

(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. Esto último envuelve un concepto legal medido y expresado por el grado de capacidad adquisitiva industrial del obrero, o su capacidad para ganarse el sustento.<sup>23</sup>

A la luz de lo anterior, "el criterio fundamental para resolver si un trabajador ha quedado totalmente

---

<sup>21</sup> 11 LPRA sec. 3(d).

<sup>22</sup> *Rodríguez v. Comisión Industrial*, 90 DPR 764, 772 (1964).

<sup>23</sup> *Rodríguez v. Comisión Industrial*, *supra.*, pág. 775. Véase además, *Herrera Ramos v. Comisión Industrial*, 108 DPR 316, 318 (1979) y *Arzola Maldonado v. Comisión Industrial*, 92 DPR 549, 552 (1965).

incapacitado, 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>24</sup>

Desde el punto de vista legal, una persona se puede catalogar como incapacitada total y permanentemente a consecuencia de un accidente del trabajo, aunque "fuera capaz de realizar parte de un empleo";<sup>25</sup> "haya realizado algún trabajo después del accidente";<sup>26</sup> "y haya trabajado de forma discontinua e inestable".<sup>27</sup> En otras palabras, la habilidad limitada para ganar dinero ocasionalmente no descalifica a un obrero o trabajador para ser acreedor de beneficios por concepto de incapacidad total y permanente.

En síntesis, el concepto de incapacidad total para trabajar no significa una inhabilidad absoluta para realizar cualquier tipo de trabajo. Por el contrario, dicho concepto legal requiere una interpretación práctica y razonable, que permita determinar si la persona no puede realizar aquellos aspectos sustanciales y básicos de su trabajo.<sup>28</sup> En fin, si sus servicios son tan limitados que no hay mercado o demanda para ello, el obrero está totalmente inhabilitado, desde el punto de vista legal, para trabajar.

---

<sup>24</sup> *Rodríguez Ortiz v. Comisión, supra*, pág. 775. Véase además, *Arzola Maldonado v. Comisión Industrial, supra*, pag. 554.

<sup>25</sup> *Rodríguez v Ortiz v. Comisión, supra*, pág. 772.

<sup>26</sup> *Id.*, pág. 773.

<sup>27</sup> *Id.*, pág. 774.

<sup>28</sup> *Id.*, pág. 774. (**Incapacidad legal permanente para trabajar "...no significa que el obrero tenga que estar tan impedido o inhabilitado físicamente, o que tenga una condición de salud tan ruinosa que su estado no le permita ninguna actividad, excepto mantenerse vivo".**) *Id.*, pág. 773. (Énfasis suplido).

**-III-**

En esencia, la CFSE alega que erró la CIPR al otorgar al señor Román una incapacidad total por factores socioeconómicos. A su entender, la prueba establece que desde el punto de vista médico el recurrido no era acreedor de una incapacidad total porque trabajó después de la lesión. Tampoco podía establecer la incapacidad total desde la perspectiva de factores socioeconómicos porque cuenta con ingresos para satisfacer sus necesidades básicas y aún antes de recibir el seguro social trabajaba por su cuenta para cubrir sus necesidades básicas. En fin, bajo los parámetros jurisprudenciales aplicables, no se estableció que el recurrido presentara condiciones que le impidieran desempeñarse en alguna labor remunerativa para toda la industria o tener un nivel de vida razonable.

Por su parte, el señor Román alega que, de conformidad con la evidencia sometida, está total y permanentemente incapacitado para cumplir los requerimientos laborales que le permitan generar un ingreso ordinario. En su opinión, tuvo que dejar de trabajar por las condiciones que padece como consecuencia del accidente laboral. Estas le generaban restricciones de movimiento y residuales dolorosos y de tipo emocional continuos. Contrario a las alegaciones de la CFSE, para determinar si un obrero es acreedor de la incapacidad total no hay que considerar sus ingresos y gastos, ni su capacidad limitada para ganar dinero ocasionalmente. Finalmente arguye, que en la vista pública no se controvirtieron

los factores físicos y de ausencia de destrezas que le impiden regresar al mercado laboral.

Como expusimos previamente, al revisar determinaciones e interpretaciones de una agencia administrativa impera el criterio de razonabilidad. Es decir, el tribunal debe dirimir si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente o en forma tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. Conforme a lo anterior, procedemos a revisar el expediente.

Las partes estipularon que la incapacidad de las funciones fisiológicas generales del señor Román ascienden a 79%. Establecido de forma incontrovertida el primer requisito, corresponde determinar, si la interpretación de la CIPR de que se satisfizo el segundo requisito del concepto legal de incapacidad, a saber, que el impedimento físico del recurrente le impide realizar un empleo remunerativo, es razonable. Y determinamos que si lo es.

Surge del expediente que se celebró una Vista Pública en la que declararon los peritos médicos de la CFSE y de la CIPR, la Especialista en Rehabilitación Vocacional, la Trabajadora Social, ambas de la CFSE y el señor Román.<sup>29</sup> En dicha ocasión se estableció que el recurrido tiene 62 años de edad y no terminó el octavo grado<sup>30</sup>, que el accidente ocurrió en el 2003 y que el señor Román trabajó hasta el 2008.<sup>31</sup> No consta el tipo de trabajo que realizó durante ese periodo.

---

<sup>29</sup> C, PRB00000223-213.

<sup>30</sup> C, PRB00000223.

<sup>31</sup> C, PRB00000222-00000221.

A base de lo anterior la CIPR dedujo, que con un 79% de incapacidad de sus funciones fisiológicas generales, la gravedad de las lesiones sufridas y la edad del recurrido, este "se veía impedido de trabajar como lo hacía previo al accidente".

Debemos añadir, que el historial del recurrido refleja que trabajó independientemente<sup>32</sup> y que actualmente realiza "chiripas".<sup>33</sup>

Por otro lado, la Especialista de Rehabilitación Vocacional de la CFSE concluyó que el recurrido carece de destrezas mercadeables y no refleja fortalezas físicas y emocionales para establecer metas de empleo. Por tal razón, no lo refirió la Administración de Rehabilitación Vocacional porque no lo consideró un candidato idóneo.<sup>34</sup>

A la luz de dicho contexto factico, consideramos que la interpretación de la CIPR es razonable. Tanto el perito de la CFSE como el de la CIPR coincidieron en que actualmente el señor Román está totalmente incapacitado para trabajar. Además, la Especialista de Rehabilitación Vocacional de la CFSE determinó que el recurrido no es vocacionalmente rehabilitable.

Abona a lo anterior, que conforme a la jurisprudencia examinada la realización de trabajo esporádico e inestable no impide, desde el punto de vista legal, declarar al recurrido totalmente incapaz para trabajar.

Como si todo esto fuera poco, por ser un estatuto de carácter remedial debemos interpretar la Ley de

---

<sup>32</sup> C, PRB00000221-00000219; 00000218.

<sup>33</sup> C, PRB00000220; 0000218.

<sup>34</sup> C, PRB00000217; 00000216.

Compensaciones por Accidentes en el Trabajo liberalmente a favor del obrero <sup>35</sup> y de satisfacer el estándar de revisión previamente expuesto, procede validar la interpretación de la CIPR aunque haya, como ocurrió en este caso, más de una interpretación razonable de los hechos.

Finalmente, llama la atención que el trámite administrativo de epígrafe comenzó en el 2003 y todavía, **18 años después**, no ha concluido. Bajo este supuesto, entendemos, que en todo caso, el retraso de la CFSE en ventilar la reclamación de incapacidad en cuestión no debe perjudicar al señor Román.

**-IV-**

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la resolución recurrida.

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

---

<sup>35</sup> *Bruno Colón v. Comisión Industrial*, 109 DPR 785, 787 (1980).