

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

**BANCO POPULAR DE
PUERTO RICO**
RECURRENTE(S)

V.

**CORPORACIÓN DEL
FONDO DEL SEGURO
DEL ESTADO; COMISIÓN
INDUSTRIAL DE PUERTO
RICO**
RECURRIDA(S)

KLRA202100287

**REVISIÓN DE
DECISIÓN
ADMINISTRATIVA**

procedente del Tribunal
de Comisión Industrial
de Puerto Rico

Caso CI:
18-221-91-3448-01
Caso CFSE: **35-1-20-
00627**

Sobre: Estatus Patronal

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermudez Torres, la Jueza Ribera Marchand, la Juez Barresi Ramos y la Jueza Mateu Meléndez.

Barresi Ramos, juez ponente.

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, hoy día 19 de mayo de 2022.

Comparece ante nos el **Banco Popular de Puerto Rico (BPPR)** mediante *Solicitud de Revisión* incoada el 1 de junio de 2021. En su escrito solicita que revisemos la *Resolución* dictada el 15 de marzo de 2021 y notificada al día siguiente, por la **Comisión Industrial de Puerto Rico (Comisión Industrial)**. En tal Resolución, la **Comisión Industrial** confirmó la decisión del Administrador de la **Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE)**. El Administrador de la **CFSE**, en su decisión, concluyó que el **BPPR** no era un patrono asegurado en diecisiete (17) casos de accidentes en el trabajo.

A continuación, exponemos el trasfondo fáctico y procesal que acompaña a la presente controversia.

I.

El 10 de octubre de 2016, la **CFSE** le notificó el cobro de primas de seguro de obrero correspondiente al segundo semestre del año fiscal

2016-2017 al **BPPR**. El pago ascendía a \$1,263,312.61 y debía ser recibido en o antes del 20 de enero de 2017.

Los días 25, 29 y 30 de mayo de 2018 y 1 de junio de 2018, la **CFSE** notificó diecisiete (17) decisiones en las que declaró “patrono no asegurado” con respecto a los accidentes del trabajo ocurridos durante el segundo semestre del año fiscal 2016-2017 al **BPPR**. La **CFSE** fundamentó su determinación en que **BPPR** no había pagado la totalidad de las primas correspondientes a ese segundo semestre dentro del término fijado. Específicamente la decisión del 30 de mayo de 2017 disponía que el **BPPR** “[n]o había **efectuado** el o los pago(s) del segundo semestre del año fiscal 2017”.¹

El 18 de junio de 2018, el **BPPR** presentó oportunamente un escueto escrito de apelación ante la **Comisión Industrial**. Su única alegación es que no estaba de acuerdo con lo resuelto por la **CFSE** en cuanto a su condición de patrono no asegurado.²

Así las cosas, el 12 de noviembre de 2020, se celebró vista pública. Ambas partes sometieron el caso con toda la evidencia presentada e incluida en el expediente de la **Comisión Industrial**. Dieciséis de los accidentes ocurrieron durante el segundo semestre del 2016-2017 y uno de ellos ocurrió el mismo día del recibo del pago.³ Celebrada la audiencia y escuchadas las partes, 16 de marzo de 2021, la **Comisión Industrial**, dictó *Resolución* en la cual declaró que el **BPPR** no estuvo asegurado durante el segundo semestre del año fiscal 2016-2017, y era responsable de todos los accidentes en el trabajo acaecidos en su negocio durante dicho período. La **Comisión Industrial** entendió que el patrono emitió su pago tardíamente, es decir, un día laborable después de la fecha límite.

El 29 de marzo de 2021, el **BPPR** solicitó la formulación de determinaciones de hechos adicionales y reconsideración. La **Comisión Industrial** Industrial acogió la solicitud y el 5 de mayo de 2021,⁴ emitió su

¹ Apéndice de *Solicitud de Revisión*, pág. 3.

² *Íd.*, pág. 1- 2.

³ El accidente fue reportado a las 9:15 am del 23 de enero de 2017.

⁴ Esta determinación fue notificada el 6 de mayo de 2021.

Resolución. En su *Resolución* declaró no ha lugar a la moción solicitando reconsideración y dejó con toda fuerza y rigor la *Resolución* decretada el 15 de marzo de 2021.

Insatisfecho, el 1 de junio de 2021, el **BPPR** presentó su *Solicitud de Revisión* ante esta Curia. En su solicitud, hace los siguientes señalamientos de error:

Erró grave y manifiestamente la honorable Comisión Industrial al determinar que el Banco Popular de Puerto Rico era un patrono no asegurado respecto a todos los casos apelados mediante una aplicación literal de la ley y una interpretación restrictiva de la norma de equidad, liberalidad y justicia enunciadas en *Plaza Ríos v. CFSE*, 110 DPR 727 (1981) y en contra de sus propios precedentes.

Erró la honorable Comisión Industrial al no revocar aquella parte de las decisiones de patrono no asegurado que expresa que el Fondo podrá retener las primas pagas por el período en que se declaró al patrono como uno no asegurado, ello en violación al debido proceso de ley en su modalidad sustantiva y la doctrina de enriquecimiento injusto.

El 7 de junio de 2021, emitimos *Resolución* en la cual se le concedió a la **CFSE** un plazo de treinta (30) días para presentar su alegato en oposición. Así las cosas, el 22 de junio de 2021, la **CFSE** presentó su *Alegato de la Recurrida*.

Evaluado concienzudamente el expediente del caso, y contando con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, nos encontramos en posición de adjudicar el error señalado. A continuación, exponemos las normas de derecho pertinentes a la controversia planteada.

II.

A. Revisión Judicial

Como tribunal revisor le debemos gran deferencia a las decisiones de las agencias administrativas.⁵ La revisión judicial tiene como propósito delimitar la discreción de los organismos administrativos para asegurar que ejerzan sus funciones de conformidad con la ley y de forma razonable.⁶ Las decisiones de un foro administrativo gozan de una presunción de

⁵ *Oficina Procuradora Paciente v. Aseguradora MCS*, IPA 603, 163 DPR 21 (2004).

⁶ *Empresas Ferrer Inc. v. ARPE*, 172 DPR 254, 264 (2007).

corrección por lo que debemos ser cuidadosos al intervenir con las determinaciones administrativas.⁷

Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia.⁸ Corresponde a los tribunales analizar las determinaciones de hechos de los organismos administrativos amparados en esa deferencia y razonabilidad.

Mientras que las determinaciones de hechos, basadas en evidencia sustancial, de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, **las conclusiones de derecho podrán ser revisables en todos sus aspectos.**⁹

Por consiguiente, la revisión judicial de una decisión administrativa suele incluir tres (3) áreas: (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.**

No obstante, la norma de revisión de las determinaciones administrativas fundamentada en la deferencia judicial no nos obliga a soslayar o claudicar a nuestra función revisora cuando la decisión administrativa no descansa en evidencia sustancial en el récord o **cuando son irrazonables** o contrarias a derecho. **Este Tribunal de Apelaciones puede conceder el remedio apropiado si determina que la parte recurrente tiene derecho a un remedio.** Los procedimientos y decisiones de un organismo administrativo tienen a su favor una presunción de corrección y regularidad, la cual debe ser respetada hasta que la parte que la impugne produzca suficiente evidencia para derrotarla en un proceso adecuado y ante un foro competente.¹⁰

⁷ *González Segarra v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013); *Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos*, 186 DPR 103 (2012); *Acarón v. D.R.N.A.*, 186 DPR 564 (2012)

⁸ *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 614 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005).

⁹ *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9675 (2021).

¹⁰ *Pérez Vélez v. VPH Motors Corp.*, 152 DPR 475 (2000); *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987); *M. & B.S., Inc. v. Departamento de Agricultura*, 118 DPR 319, 331 (1987).

La deferencia judicial a las agencias cede cuando la actuación administrativa es irrazonable y ante interpretaciones administrativas que conduzcan a la comisión de injusticias. Asimismo, un tribunal puede revisar la actuación de la agencia en instancias donde el organismo administrativo ha errado al aplicar la ley. Este rol judicial inherentemente limitado está cimentado también en la teoría, traducida a política pública, de las ventajas institucionales de un sistema regulatorio predominantemente técnico y especializado, que reserva al poder judicial una función más bien correctora de los excesos o **abusos de discreción** en que incurran las agencias que administran este sistema y de sus actuaciones *ultra vires*.¹¹ Pero “el hecho de la especialización o el manejo de cuestiones técnicas no es una carta en blanco para que se actúe en forma caprichosa, arbitraria e irrazonable”.¹²

B. Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo

La Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, conocida como Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, (Ley de Compensaciones) creó un andamiaje compensatorio, basado en el principio de responsabilidad absoluta, para aquellos trabajadores que sufren lesiones, se incapacitan o fallecen como resultado de un accidente del trabajo. La cubierta de beneficios que garantiza el estatuto está sufragada por las aportaciones patronales a un fondo estatal recaudada mediante el seguro obrero. Este seguro, compulsorio y monopolista, es controlado y administrado por la Corporación del Fondo del Seguro del Estado. Convergen en este modelo, los intereses de patronos y empleados, en virtud de un contrato social, en el cual cada uno cede mutuamente derechos y prerrogativas en aras del bienestar común. La piedra angular del seguro es la inmunidad patronal. En virtud de ella el patrono **debidamente asegurado** se beneficia de una absoluta

¹¹ Vélez Rodríguez v. ARPE, 167 DPR 684, 693 (2006).

¹² D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da ed. rev., Bogotá, Ed. Forum, 2001, pág. 560. Véase *South P.R. Sugar Co. v. Junta*, 82 DPR 847 (1961).

inexistencia de causa de acción por las reclamaciones civiles derivadas del accidente en el trabajo.¹³

Todo patrono de los comprendidos dentro de las disposiciones de la Ley de Compensaciones estará obligado a asegurar a sus empleados en la CFSE la compensación que éstos deban recibir por lesiones, enfermedad o muerte.¹⁴ Cuando el patrono asegure a sus obreros y empleados de acuerdo con la ley, el derecho estatutariamente establecido para obtener compensación será el único remedio en contra del patrono y por ende gozará de inmunidad patronal.¹⁵ El Administrador de la CFSE está autorizado y facultado para tasar e imponer a todo patrono regular o permanente cuotas anuales determinadas con arreglo a la Ley de Compensaciones sobre el importe total de los jornales pagados por dicho patrono a empleados que tenían derecho a los beneficios de esta Ley durante el año anterior a la imposición de las cuotas.¹⁶ Ningún patrono tendrá derecho a reembolso por periodo alguno de tiempo en que, por no satisfacer el total de las cuotas impuestas en el término que le fuere señalado, fuere privado de las inmunidades que la Ley de Compensaciones provee en cuanto a las lesiones, enfermedades o muertes que ocurran a los obreros o empleados de tal patrono durante el período que cubra el pago de dichas cuotas.¹⁷ Cualquier accidente que ocurra antes de **verificarse** el pago, será considerado como un caso de patrono no asegurado **a menos que el patrono verifique el pago dentro del término fijado** por el Administrador. Mientras no se haya **hecho** este pago por el patrono, dicho patrono no tendrá derecho a las inmunidades provistas por esta Ley con respecto a las lesiones, enfermedades o muertes que pudieren ocurrir a los obreros o empleados de tal patrono durante el

¹³ CFSE, *Reglamento para gobernar el seguro de compensaciones por accidentes del trabajo*, 2019.

Véase, además, <https://www.fondopr.com/wp-content/uploads/2020/08/REGLAMENTO-PARA-GOBERNAR-EL-SEGURO-DE-COMPENSACIONES-POR-ACCIDENTES-DEL-TRABAJO.pdf>

¹⁴ 11 LPRA § 19.

¹⁵ 11 LPRA § 21.

¹⁶ 11 LPRA § 26.

¹⁷ *Id.*

período que cubre el pago de dichas primas.¹⁸ **El pago de la cuota dentro del plazo concedido** por el Administrador da vida a la póliza con efecto retroactivo a la fecha en que hubiere radicado la nómina o estado por duplicado.¹⁹

Para que un patrono sea considerado debidamente asegurado, deberá cumplir con “**Pagar** sus primas en o antes de las fechas de imposición (vencimiento) de las cuotas o plazos semestrales establecidos”.²⁰

Por otro lado, el Art. 1111 del Código Civil de Puerto Rico de 1930, vigente a la fecha de los hechos, establece que una deuda se entenderá pagada cuando completamente se hubiese entregado la cosa o **hecho** la prestación en que la obligación consista.²¹ El Art. 15 del mismo cuerpo estatutario dispone que las palabras de una ley deben ser generalmente entendidas en su más corriente y usual significación.²² La segunda acepción de la palabra “verificar” es realizar o efectuar algo.²³ En nuestro contexto jurídico, por ende, debemos concluir que verificar es lo mismo que realizar.

III.

La controversia de este caso se circunscribe a adjudicar si el **BPPR** era patrono asegurado y disfrutaba de la inmunidad patronal en los accidentes ocurridos durante el segundo semestre del año fiscal 2016-2017, incluyendo un caso ocurrido el mismo día en que se emitió el pago en controversia. Esto es, la interpretación de la verificación del pago que hiciera el **BPPR**. Por tratarse de una interpretación de la ley, las conclusiones de derecho de la agencia recurrida son revisables en su totalidad por este tribunal. En consecuencia, concluimos que la

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *American Railroad v. Comisión Industrial*, 61 DPR 314, 318 (1943).

²⁰ CFSE, *Reglamento para gobernar el seguro de compensaciones por accidentes del trabajo*, VI., O. Requisitos para ser considerado un patrono asegurado, 2019.

²¹ 31 LPRA § 3161 (derogado).

²² *Id.* § 15.

²³ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española.

determinación de la **Comisión Industrial** al interpretar la Ley que le corresponde implementar **no fue razonable**.

Son hechos incontrovertidos que: (1) el Administrador de la **CFSE** remitió notificación disponiendo como fecha límite el 20 de enero de 2017; (2) el **BPPR** no solicitó una prórroga para emitir el pago; (3) el viernes 20 de enero de 2017, el **BPPR** realizó transferencia electrónica²⁴; y (4) el pago fue recibido en las cuentas de la **CFSE** el lunes 23 de enero de 2017 a las 1:54:31 pm.²⁵

El Código Civil vigente para la fecha de la controversia, y su interpretación, nos obliga a llegar a la conclusión que hoy tomamos. La prestación fue **hecha y efectuada** dentro del término fijado por el Administrador. La Ley de Compensaciones fue aprobada en el 1935 y el lenguaje empleado en ella debe interpretarse en su contexto de entonces. La jurisprudencia y las leyes de principio del siglo pasado usan la palabra “verificar” como sinónimo de “efectuar” un pago.²⁶ Incluso, la decisión del Administrador de la **CFSE** usa la segunda palabra: “No había **efectuado** el o los pago(s) del 2do semestre del año fiscal 2017”.²⁷ De la evidencia que obra en el expediente apelativo, se desprende que el **BPPR** autorizó el pago de \$1,263,312.61 en concepto de “Pagos Póliza Corporación Fondo” el día 20 de enero de 2017, el dinero desde ese día se encontraba en tránsito y fue recibido por la **CFSE** el próximo día laborable, 23 de enero de 2017.²⁸ No podemos imputarle incuria al patrono que oportunamente efectuó la transferencia electrónica del dinero para el pago de su póliza dentro del plazo establecido por el Administrador de la **CFSE**. La fecha determinante en este caso fue el día en que el patrono efectuó y puso el dinero en tránsito: 20 de enero de 2017.

²⁴ Apéndice de *Solicitud de Revisión*, pág. 20.

²⁵ *Id.*, pág. 22.

²⁶ Véase a manera ilustrativa *Montaner v. Comisión Industrial*, 59 DPR 396 (1941); *Hernaiz Targa v. Benedicto, Tesorero de Puerto Rico*, 32 DPR 657 (1924) (“el remedio, por tanto, que tiene el contribuyente es verificar el pago bajo protesta”); *Rubio Salinas v. Salvador*, 48 DPR 977 (1935); *Rourke v. Pacheco*, 18 DPR 981 (1912); *López v. Central Vannina*, 26 DPR 176 (1918).

²⁷ Apéndice de la petición, pág. 3.

²⁸ Apéndice de la petición, pág. 20.

La norma general es que cualquier accidente que ocurra **antes** de verificarse el pago será considerado como un caso de patrono no asegurado, **a menos** que el patrono verifique el pago dentro del término fijado por el Administrador de la **CFSE**. Aquí, el **BPPR** logró probar y comprobar que efectuó su pago a tiempo. Así, pues, los argumentos esgrimidos por el **BPPR**, y la evidencia presentada en este caso, nos mueven a intervenir con la resolución de la que se recurre. Ante ello, debemos colegir que el **BPPR** debió ser considerado como patrono asegurado para efectos de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo para el segundo semestre de 2016-2017.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la *Resolución* recurrida dictaminada el 15 de marzo de 2021 y se devolverá el caso al foro administrativo para que continúe los procedimientos de forma compatible con lo aquí expresado.

Notifíquese inmediatamente.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaría del Tribunal.

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