

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

FERROVIAL AGROMAN
LLC

Parte Recurrída

v.

**CORPORACIÓN DEL
FONDO DEL SEGURO
DEL ESTADO**

Parte Recurrente

KLRA202200578

Revisión de
Decisión
Administrativa
procedente de la
Comisión Industrial
de Puerto Rico

Caso C.I.:
19-221-33-0836-01
Caso C.F.S.E:
09-1-20-00257

Sobre:
Status Patronal

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Grana Martínez y el Juez Rodríguez.

Rodríguez Flores, juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de enero de 2023.

Comparece, mediante Recurso de Revisión Administrativa, el Administrador del Fondo del Seguro del Estado de Puerto Rico (Recurrente o el Fondo), y nos solicita que revoquemos la *Resolución* que emitió la Comisión Industrial de Puerto Rico (Comisión) el 12 de julio de 2022¹. En el referido dictamen, el ente administrativo revocó la determinación que emitió el Recurrente el 20 de marzo de 2019, en la que declaró a Ferrovial Agroman LLC (Recurrída o Ferrovial) como patrono no asegurado y, en consecuencia, ordenó que se le otorgara a la parte recurrída la protección de ley como patrono asegurado.

Evaluados los autos del caso a la luz del derecho aplicable, confirmamos la *Resolución* emitida por la Comisión.

I.

Ignacio Figueroa Vargas, empleado de Ferrovial, sufrió un accidente el 26 de enero de 2013, mientras laboraba en un proyecto

¹ La *Resolución* fue notificada y archivada en autos el 4 de agosto de 2022.

de construcción para Ferrovial en Mayagüez, Puerto Rico. Como resultado de este evento, al señor Figueroa Vargas acudió a la Corporación del Fondo del Seguro de Estado para obtener atención médica. Por estos hechos, el 20 de marzo de 2019², el Fondo emitió una determinación sobre el estatus patronal de Ferrovial. En la decisión, el organismo declaró a Ferrovial como un patrono no asegurado, por causa de que “[n]o había efectuado el o los pago(s) del 2do Semestre del año fiscal 2013” (2012-2013). A su vez, ordenó la liquidación y cobro de la compensación y demás gastos incurridos como parte del tratamiento ofrecido al empleado accidentado. También, ordenó el cobro de las primas que dejó de pagar Ferrovial por el periodo o término de tiempo que no aseguró a los trabajadores.

Inconforme con este resultado, el 1 de abril de 2019, Ferrovial presentó un *Escrito de Apelación* ante la Comisión Industrial. En su escrito, solicitó la revocación de la decisión del Fondo³. Para fundamentar su posición, alegó que la empresa tenía un crédito con el Recurrente que cubría los pagos de las primas para el año fiscal 2013.

El 4 de abril de 2019, Ferrovial sometió una *Moción para que se Dicte Resolución Sumariamente*⁴. Expuso que no existía controversia en cuanto a ningún hecho material y, por ende, procedía la aplicación de la figura de la compensación, ya que, según alegó, éste tenía un crédito a su favor desde el año 2011-2012, que satisfacía totalmente las primas reclamadas por el Fondo. Por consiguiente, solicitó que se revocara la decisión del Fondo sobre patrono no asegurado y se le extendiera la cubierta debida.

² La determinación de la Corporación fue notificada el 25 de marzo de 2019. Véase la página 1 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

³ Véase la página 2 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

⁴ Véase la página 5 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

En una vista pública celebrada por la Comisión el 27 de junio de 2019, el organismo le ordenó al Fondo que, en un término de 45 días, presentara su posición respecto a la solicitud de Ferrovial⁵. En cumplimiento con lo ordenado, el 29 de agosto de 2019, el Fondo presentó su *Réplica a Moción para que se Dicte Resolución Sumaria*⁶. Sin embargo, ante el incumplimiento del Recurrente con lo dispuesto en la Regla 36 de las Reglas de Procedimiento Civil de Puerto Rico, 32 LPRA Ap. V, R. 36, y lo resuelto en el caso *SLG Zapata Rivera v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414 (2013), la Comisión le concedió al Fondo un plazo de 60 días para que presentara su oposición conforme a derecho. En cumplimiento con lo ordenado, el 30 de marzo de 2022, el Recurrente presentó su oposición⁷.

En su escrito, el Fondo alegó que la parte recurrida no cumplió con lo dispuesto en la Regla 36.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, 36.3. Además, expuso que los hechos incontrovertidos mencionados por Ferrovial en su petición no son producto del descubrimiento de prueba y tampoco son pertinentes a la controversia. También, argumentó que contrario a lo alegado por Ferrovial en este caso no existen créditos exigibles que cubran las primas que adeudaba el patrono para el año fiscal 2012-2013. Incluso, arguye que, de acuerdo con los documentos sometidos por las partes, se demuestra que las intervenciones que llevó a cabo el Fondo para el año fiscal 2012 y 2013 resultaron en la imposición de primas adicionales y no en créditos. Asimismo, el Fondo asegura que es un hecho incontrovertible que Ferrovial no pagó la prima fijada para el segundo semestre del año póliza 2013 (2012-2013), por la cantidad de \$193,499.68, en el término fijado por el Fondo. Alega que Ferrovial hizo el pago correspondiente el 25 de marzo de

⁵ Véase la página 37 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

⁶ Véase la página 42 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

⁷ Véase la página 85 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

2013, luego de que su empleado sufriera el accidente. Ante estos hechos, concluye que en este caso no aplica la doctrina de compensación y lo que procede es desestimar el recurso presentado por Ferrovial.

Después de evaluar las mociones de ambas partes, el 12 de julio de 2022, la Comisión emitió la *Resolución* recurrida. Como cuestión de umbral, el ente administrativo determinó que en la oposición presentada, el Fondo no señaló cuáles de los hechos señalados por Ferrovial, como no controvertidos, estaban de buena fe controvertidos. Asimismo, decretó que el Fondo tampoco anejó documentos que así los controvertieran. Por consiguiente, concluyó que no existía controversia sobre ningún hecho esencial, por lo que decidió que era innecesario celebrar una vista evidenciaria y que solo restaba determinar si procedía o no la petición sumaria como cuestión de derecho⁸. Así pues, luego de evaluar la prueba documental sometida por las partes, junto a sus escritos y la totalidad del expediente, la Comisión hizo las siguientes determinaciones de hechos incontrovertidos:

1. En julio de 2012, Ferrovial radicó en las oficinas del Asegurador su declaración de nóminas informando los salarios pagados desde el 1ro de julio de 2011 al 30 de junio de 2012. En total se informó la suma de **\$2,729,420** en salarios pagados durante dicho período, de los cuales \$1,070,412.00 se informaron bajo la clasificación de Construcción de Carreteras (Clave 5507-261); \$825,641.00 bajo la clasificación de Construcción-No Prefabricados (Clave 5213-000); \$139,684.00 bajo la clasificación de Pavimentación de Carreteras o Calles (Clave 5506-261); \$630,794.00 bajo la clasificación de Oficinistas y Delineantes (Clave 8810-350); y \$62,889.00 bajo la clasificación de Sistema de Alumbrado y Acueducto (Clave 6009-265). Con dicha declaración se acompañó un pago de setenta y siete mil ciento setenta y cinco dólares con cincuenta y cinco centavos (\$77,175.55).

2. El 24 de noviembre de 2012, el Fondo remitió a Ferrovial una notificación de cobro de primas mediante la cual se liquidó el año póliza 2011-12 a base de una nómina de **\$2,729,420**. No obstante, se estimó la prima preliminar para el año 2012-13 a base de una nómina de **\$7,790,089.00**. Consecuentemente, para el año

⁸ Véase la página 112 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

2012-13 se facturó un total de primas ascendentes a \$646,853.91, incluyendo un 30% de recargo, menos los \$77,175.55 previamente pagados, resultó en una prima total de \$569,688.36. De dicha suma, \$246,256.41 sería pagadera en o antes del 20 de noviembre de 2012 y \$323,431.95 en o antes del 20 de febrero de 2013. Sin embargo, en vista de que para el año 2011-12 Ferrovial tenía un crédito de \$376,188.68 y al aplicarse el mismo para el pago del primer semestre del año 2012-13 resultó con un crédito de \$129,932.27. Y al aplicarse este crédito al pago del segundo semestre resultó en una cantidad total a pagar para el año 2012-13 de \$193,499.68. Dicha suma debía pagarse en o antes del 20 de febrero de 2013.

3. En enero de 2013, el Sr. Edgar Contreras, funcionario de Ferrovial, compareció al Fondo para solicitar una certificación de no deuda. Se le indicó que aparecía una deuda de primas para el año 2012-13 y se le proveyó copia de una notificación de cobro de primas, alegadamente enviada el 24 de octubre de 2012. Según el señor Contreras, dicha notificación de cobro de primas nunca había sido recibida por Ferrovial.

4. Al revisar dicha notificación de cobro de primas Ferrovial se percató que para liquidarse el año 2011-12 se utilizó la declaración de nóminas que se radicó durante el mes de julio de 2012. En dicha declaración se había informado que los salarios pagados por Ferrovial totalizaron \$2,729,420.00 pero el Fondo había estimado la nómina para el año 2012-13 en \$7,790,089.00, en lugar de utilizar los salarios pagados durante el año 2011-12.

5. Al percatarse de esta situación y la imposición de una prima tan alta como consecuencia de la nómina estimada por el Fondo, el Sr. Abel Rodríguez, quien entonces estaba a cargo de Recursos Humanos, y el señor Contreras se comunicaron con el Fondo para exponerle la situación. Como consecuencia de sus gestiones, se reunieron con el Sr. Ricardo Eliza, el Sr. Jorge William Santiago y el Sr. Ángel Osorio, todos funcionarios del Fondo, quienes les informaron que estudiarían la situación. Por ello, no se apeló la referida notificación de cobro de primas.

6. El 14 de marzo de 2013, el Fondo le remitió a Ferrovial una carta de cobro mediante la cual se requirió el pago de \$193,499.68 por concepto de primas para el segundo semestre del año 2012-13.

7. Al recibir esta carta de cobro Ferrovial advino en conocimiento de que el Fondo nada había hecho como consecuencia de sus reclamos, razón por la cual, el 24 de marzo de 2013, se procedió a efectuar un pago de \$323,431.35, el cual es una cantidad mayor a la que aparecía como adeudado en la carta de cobro.

8. El 27 de enero de 2015, el Fondo concluyó una intervención en las nóminas de Ferrovial para los años 2012-13, 2013-14 y 2014-15 y se desprende del Informe de Nómina Investigada que la nómina tributable de Ferrovial para el año póliza 2012-13, era de \$2,427,790.17 y no los \$7,790,089 que el Fondo había utilizado para tasar las primas para dicho año póliza.

9. Como consecuencia de la auditoría realizada, el Fondo reliquidó el año póliza 2012-13, y el 24 de febrero de 2015, remitió una notificación de cobro de prima como reliquidación del referido año póliza.

10. Mediante la referida reliquidación efectuada por el Fondo para el año 2012-13, el total de primas a pagar sería de \$169,901.80, incluyendo un recargo de 30% (\$130,693.69 más \$39,208.11), basado en una nómina de \$2,427,780.17. No obstante, luego de aplicar el crédito del año 2012 de \$376,188.68; añadir las primas para el año 2014 (\$478,043.83) y restar todos los pagos efectuados (\$270,675.23), se le facturó a Ferrovial la suma de \$1,081.72. Según veremos, para determinar a cuánto ascendían las primas a pagar para el año 2012-2013 hay que excluir las primas para el año 2014 y los pagos efectuados luego del pago de \$77,175.55 que el patrono efectuó con su declaración de nóminas radicada en julio de 2012.

11. El 17 de agosto de 2017, el Fondo remitió comunicación a Ferrovial informando que, según sus récords, el accidente del lesionado Ignacio Figueroa Vargas no estaba cubierto por la póliza porque “[e]l pago por la cantidad de **\$323,431.35** fue pagado tarde el **20 de febrero de 2013**, para el **Segundo Semestre**.” (Énfasis en original.)

12. El 26 de septiembre de 2018 el Fondo le remitió a Ferrovial una carta igual a la anterior, excepto que en ésta se indicó que el pago de \$323,431.35 fue pagado tarde el **24 de marzo de 2013**.

13. Mediante decisión dictada y notificada el **20 y 25 de marzo de 2019**, respectivamente, declaró a Ferrovial patrono no asegurado en relación al caso del lesionado Ignacio Figueroa Vargas. Dicha decisión fue debidamente apelada el 1ro de abril de 2019.

Finalmente, la Comisión declaró Con Lugar la petición de Ferrovial y revocó la determinación de patrono no asegurado que dictaminó el Fondo el 20 de marzo de 2019. Por último, ordenó al Recurrente le otorgara a Ferrovial la protección íntegra que provee la ley como patrono asegurado.

Insatisfecho con lo resuelto, el 23 de agosto de 2022, el Fondo presentó una *Moción en Reconsideración* en la que reiteró los argumentos esgrimidos en su oposición a la solicitud de resolución sumaria⁹. No obstante, añadió que la Comisión incidió al resolver la controversia de manera sumaria, ante la clara existencia de hechos en controversia. En particular, expuso que existe controversia sobre

⁹ Véase la página 125 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

el alegado crédito que reclamó Ferrovial y sobre el proceso seguido para el cobro de primas del año fiscal 2012-2013.

El 26 de agosto de 2022, la Comisión envió una *Notificación Acogiendo Moción para Reconsiderar y Orden*¹⁰. Informó que había acogido la solicitud de reconsideración presentada por el Fondo y le ordenó a Ferrovial que mostrara causa por la cual no debiera considerar la moción y revocar la *Resolución* recurrida.

El 9 de septiembre de 2022, Ferrovial presentó una *Moción en Cumplimiento de Resolución y Oposición a Solicitud de Reconsideración Instada por la Corporación del Fondo del Seguro del Estado* y el 12 de septiembre de 2022, la Comisión declaró No Ha Lugar la *Moción de Reconsideración* que presentó el Fondo.

Todavía inconforme, el Fondo acudió ante nosotros mediante el *Recurso de Revisión* de epígrafe y nos señaló los siguientes cuatro errores:

1. Erró la Honorable Comisión Industrial al determinar que procedía el mecanismo de resolución sumaria según peticionado por el patrono cuando la misma no cumple con los requisitos de la Regla 39.3 de las Reglas de Procedimiento Civil y la jurisprudencia establecida en los casos León Torres v. Rivera Lebrón 204 DPR 20 (2020), Zapata Berríos v. JF Montalvo 189 DPR 414 (2013) González Rivera y otros v. Autoridad de Carreteras 165 DPR 873, (2005), al exponer como hechos incontrovertidos, hechos que son argumentaciones e interpretaciones del patrono, basados en documentos que no fueron parte de un descubrimiento de prueba y que fueron objetados y donde existía controversia de la existencia del crédito alegado por el patrono.
2. Erró la Honorable Comisión Industrial al incluir las determinaciones de hechos 3 a la 7 como hechos incontrovertidos, cuando los mismos no formaron parte de la *Moción Para que se Dicte Resolución Sumariamente* presentada por el patrono el 4 de abril de 2019 y contra la cual se nos ordenó replicar. Dicha determinación es contraria a lo resuelto en León Torres, supra.

¹⁰ Véase la página 146 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

3. Erró la Honorable Comisión Industrial al determinar que el patrono tenía crédito que le eximía de pagar el plazo de segundo semestre de la prima impuesta para el año fiscal 2012-2013, según notificación de cobro de primas del 24 de octubre de 2012. Los documentos sometidos por el patrono que alegadamente le reconocen ese crédito no lo demuestran, y no se cumple con los requisitos de la doctrina de compensación según Artículo 1144 (1149 Código de 1930) y 1145 (1150 del Código de 1930) del Código Civil de 2020, Ramos y Caparra 116 DPR 60 (1985).

4. Erró la Honorable Comisión Industrial al determinar que la notificación de cobro de primas del 24 de octubre de 2012 era nula y por tanto no había término para apelar. Dicha determinación es contraria a derecho, específicamente en contravención con lo dispuesto en el Artículo 22 de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, Ley 45-1935, 11 LPRA §25. La Ley 45-1935 faculta al Administrador a tasar e imponer las cuotas del seguro obrero sobre los jornales pagados a empleados que tenían o hubieran tenido derecho a las protecciones de esta ley y la ley provee para que dichas determinaciones sean revisadas ante la Comisión Industrial.

II.

A.

En nuestro ordenamiento jurídico es doctrina reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial. Es conocido que los tribunales están llamados a concederles amplia deferencia a las agencias administrativas, ello, en vista de que los organismos administrativos cuentan con la experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados. *Lorenzo v. Departamento de la Familia*, 207 DPR 833, 839 (2021)¹¹; *Pagán Santiago, et al. v. ASR*, 185 DPR 341,

¹¹ Citando a *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 178 (2012); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012).

358 (2012).¹² Como resultado, a su vez, la decisión de una agencia administrativa gozará de una presunción de legalidad y corrección que será respetada, siempre que la parte que la impugna no produzca evidencia suficiente para rebatirla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

Así, en cuanto a las determinaciones de hecho que realiza una agencia, el Tribunal Supremo ha resuelto que los tribunales revisores tienen que sostenerlas si se encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 432 (2003). Por evidencia sustancial se entiende “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Rolón Martínez v. Superintendente*, 201 DPR 26, 36 (2018); *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 277 (2013); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728-729 (2005). Por lo tanto, la parte afectada deberá reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial. *Otero v. Toyota*, supra, a la pág. 728. En fin, el tribunal debe limitar su intervención a evaluar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. *Íd.*

Por otro lado, respecto a las conclusiones de derecho, la LPAU señala que éstas pueden ser revisadas en todos sus aspectos. *Íd.*, a la pág. 729. Ahora bien, lo anterior “no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia”. *Íd.* Consecuentemente, cuando un tribunal llega a un resultado distinto

¹² Véase, además, *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 829 (2007); *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 324 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004).

al de la agencia, éste debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. *Otero v. Toyota*, supra, a la pág. 729. Dicho de otro modo, “[e]l tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio solo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa”.

Íd.

Por consiguiente, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a evaluar si la actuación de la agencia fue razonable y dicha deferencia solo puede ceder al escrutinio judicial cuando esté presente alguna de las siguientes situaciones: (1) cuando la decisión no está basada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley; y (3) cuando ha mediado una actuación ilegal o una decisión carente de una base racional. *Otero v. Toyota*, supra, a la pág. 729. Véase, además, *OCS v. CODEPOLA*, 202 DPR 842 (2019); *Rolón Martínez v. Superintendente*, supra.

Por último, reiteramos que la intervención judicial en las determinaciones administrativas debe ocurrir cuando la agencia haya actuado de forma arbitraria, ilegal o irrazonable. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009). Los tribunales le deben dar gran peso o deferencia a la aplicación e interpretación que las agencias realizan sobre las leyes y los reglamentos que administran, por lo que no pueden descartar libremente sus conclusiones e interpretaciones de derecho. *Cruz Negrón v. Adm. de Corrección*, 164 DPR 341, 357 (2005).

A la luz del marco legal esbozado, podemos colegir que el estándar de revisión judicial en materia de decisiones administrativas se circunscribe a determinar: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones

de hechos de la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Batista de Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206 (2012); *Asoc. FCIAS. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923, 940 (2010), citando a: *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 279–280 (1999); *Pacheco v. Estancias*, supra.

B.

Sobre la disposición sumaria de las controversias presentadas en las agencias administrativas, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.*, establece “un cuerpo de reglas mínimas que provee uniformidad al procedimiento decisional de las agencias públicas en nuestra jurisdicción [...] con el propósito de alentar la solución informal de las controversias administrativas”. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 991 (2011). Esta legislación, también, “faculta a las entidades administrativas a disponer de los asuntos ante su consideración mediante resolución sumaria”, salvo que la ley orgánica de la agencia disponga lo contrario. *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 177 (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra, pág. 991. En particular, la Sección 3.7 de la LPAU dispone que:

(b) Si la agencia determina a solicitud de alguna de las partes y luego de analizar los documentos que acompañan la solicitud de orden o resolución sumaria y los documentos incluidos con la moción en oposición, así como aquéllos que obren en el expediente de la agencia, que no es necesario celebrar una vista adjudicativa, podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias, ya sean de carácter final, o parcial resolviendo cualquier controversia entre las partes, que sean separable de las controversias, excepto en aquellos casos donde la ley orgánica de la agencia disponga lo contrario.

La agencia no podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias en los casos en que:

- (1) existen hechos materiales o esenciales controvertidos;
- (2) hay alegaciones afirmativas en la querrela que no han sido refutadas;
- (3) surge de los propios documentos que se acompañan con la petición una controversia real sobre algún hecho material y esencial; o
- (4) como cuestión de derechos no procede.

3 LPRA sec. 9647

A través de la resolución sumaria se puede aligerar “el proceso adjudicativo en casos en que no estén presentes los hechos materiales en controversia”. *OCS v. Universal*, supra, pág. 177. Así pues, “[n]ada impide que una agencia pueda adjudicar sin celebrar una vista evidenciaria cuando no exista controversia sobre los hechos y, además, toda la evidencia documental que surge del expediente señale claramente la corrección de la determinación de la agencia”. *Íd.*, pág. 178.

Cónsono con la anterior, y pertinente a la controversia de autos, la Regla 3 de las Reglas de Procedimiento de la Comisión Industrial de Puerto Rico, Reglamento Núm. 7361 de 21 de mayo de 2007, dispone que las Reglas de Procedimiento Civil y los principios fundamentales de las Reglas de Evidencia se aplicarán de manera supletoria, “siempre que no resulten inconsistentes con la naturaleza de los procedimientos ante esta Comisión”.

C.

El mecanismo de sentencia sumaria, regulado por la Regla 36 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36, permite al tribunal disponer de un caso sin celebrar vista en su fondo. *Abrams Rivera v. E.L.A.*, 178 DPR 914, 932 (2010); *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR 820, 847 (2010); *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200, 213 (2010).

A tales efectos, la Regla 36.3(e) de Procedimiento Civil provee que, para que proceda dictar sentencia sumaria, es necesario que, de las alegaciones, deposiciones, contestaciones a interrogatorios y admisiones ofrecidas, en unión a las declaraciones juradas, si las hubiere, surja que no hay controversia real sustancial en cuanto a ningún hecho material y que, como cuestión de derecho, debe dictarse sentencia sumaria a favor de la parte promovente. 32 LPRA

Ap. V, R. 36.3(e); *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414, 430 (2013); *Mejías et al. v. Carrasquillo et al.*, 185 DPR 288, 299 (2012); *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, pág. 214; *González Aristud v. Hosp. Pavía*, 168 DPR 127, 137-138 (2006).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado que un hecho material es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo con el derecho sustantivo aplicable. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113, 129-130 (2012); *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, pág. 213. De modo que, ante la clara ausencia de certeza sobre todos los hechos materiales en controversia, no procede dictar sentencia sumaria. *Mejías et al. v. Carrasquillo et al.*, supra; *Corp. Presiding Bishop CJC of LDS v. Purcell*, 117 DPR 714 (1986).

Por su parte, le corresponde a la parte promovida rebatir dicha moción por vía de declaraciones juradas u otra documentación que apoye su posición, pues si bien el no hacerlo no significa necesariamente que ha de emitirse el dictamen sumario automáticamente en su contra, tal omisión lo pone en riesgo de que ello ocurra. *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, pág. 215; *Toro Avilés v. P.R. Telephone Co.*, 177 DPR 369, 383-384 (2009).

De acuerdo con la Regla 36.3(c) de Procedimiento Civil, cuando se presenta una moción de sentencia sumaria, la parte contraria no puede descansar solamente en las aseveraciones o negaciones contenidas en sus alegaciones, sino que se encuentra obligada a contestar de forma tan detallada y específica como lo haya hecho la parte promovente, ya que, si no lo hace de esta forma, se dictará la sentencia sumaria en su contra, si así procede. 32 LPRA Ap. V, R. 36.3(c).

Asimismo, toda inferencia que se haga de los hechos incontrovertidos debe hacerse de la manera más favorable a la parte que se opone a la misma. *Mejías et al. v. Carrasquillo et al.*, supra,

pág. 300; *Corp. Presiding Bishop CJC of LDS v. Purcell*, supra, pág. 721. No obstante, “cualquier duda no es suficiente para derrotar una moción de sentencia sumaria. Tiene que ser una duda que permita concluir que existe una controversia real y sustancial sobre hechos relevantes y pertinentes”. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, supra; *Ramos Pérez v. Univisión*, supra, pág. 214.

Resulta menester precisar que:

[A]l dictar sentencia sumaria el tribunal deberá: (1) analizar los documentos que acompañan la solicitud de sentencia sumaria y los documentos incluidos con la moción en oposición, así como aquellos que obren en el expediente del tribunal; (2) determinar si el oponente de la moción controvertió algún hecho material y esencial, o si hay alegaciones de la demanda que no han sido controvertidas o refutadas en forma alguna por los documentos. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. Consejo Titulares*, 184 DPR 133, 167 (2011); que cita a *Vera v. Dr. Bravo*, 161 DPR 308, 333 (2004). Véase, además, *López v. Miranda*, 166 DPR 546, 562-563 (2005).

A tales efectos, el juzgador no está limitado por los hechos o documentos que se aduzcan en la solicitud, sino que debe considerar todos los documentos del expediente, sean o no parte de la solicitud de sentencia sumaria, de los cuales surjan admisiones hechas por las partes. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, supra; *Cuadrado Lugo v. Santiago Rodríguez*, 126 DPR 272, 280-281 (1990).

En el caso de un foro apelativo, este debe utilizar los mismos criterios que el tribunal sentenciador al determinar si procede dictar sentencia sumaria, sin embargo: (1) sólo puede considerar los documentos que se presentaron ante el foro de primera instancia; y (2) sólo puede determinar si existe o no alguna controversia genuina de hechos materiales y si el derecho se aplicó de forma correcta. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, supra, pág. 129.

Ahora bien, por estar en la misma posición que el foro primario al momento de revisar las solicitudes de sentencia sumaria, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció un estándar

específico, que, como foro apelativo, debemos utilizar. A tales efectos, en *Meléndez González, et al. v. M. Cuebas*, 193 DPR 100 (2015), el Tribunal Supremo indicó que, de entrada, debemos revisar que tanto la moción de sentencia sumaria, así como su oposición, cumplan con los requisitos de forma codificados en la Regla 36 de Procedimiento Civil. *Id.*, pág. 118. Subsecuentemente, si existen hechos materiales controvertidos, “el foro apelativo intermedio tiene que cumplir con la exigencia de la Regla 36.4 de Procedimiento Civil y debe exponer concretamente cuáles hechos materiales encontró que están en controversia y cuáles están incontrovertidos”. *Id.*, pág. 119. Por el contrario, si encontramos que los hechos materiales del caso son incontrovertidos, debemos revisar *de novo* si el foro primario aplicó correctamente la norma jurídica aplicable a la controversia que tuvo ante sí. *Id.*

Claro está, lo anterior en nada altera la reiterada normativa en cuanto a que, cuando se utiliza la sentencia sumaria, “el sabio discernimiento es el principio rector para su uso porque, mal utilizada, puede prestarse para despojar a un litigante de su día en corte, principio elemental del debido proceso de ley”. *Mejías et al. v. Carrasquillo et al.*, supra; *MGMT. Adm. Servs. Corp. v. E.L.A.*, 152 DPR 599, 611 (2000).

D.

El Código Civil de Puerto Rico de 1930, vigente al momento de los hechos de este caso, reconoce la compensación como una de las causas de extinción de las obligaciones. Art. 1110 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3151. El Artículo 1149 del referido cuerpo de normas, 31 LPRA sec. 3221, expone que la compensación tendrá lugar cuando dos personas por derecho propio sean recíprocamente acreedoras y deudoras la una de la otra.

Existen tres clases de compensación: la legal, la judicial y la voluntaria. *Walla Corp. v. Banco Com. de Mayagüez*, 114 DPR 216,

220 (1983). En particular, la compensación legal que se encuentra reglamentada por nuestro Código Civil, se produce cuando se cumplen todos los requisitos establecidos en los Artículos 1149 y 1150 del Código Civil, *supra*, secs. 3221-3222. Para que opere la referida figura se necesita la concurrencia de los siguientes requisitos establecidos en el Artículo 1150 del Código Civil, *supra*:

- (1) que cada uno de los obligados lo esté principalmente, y sea a la vez acreedor principal del otro;
- (2) que ambas deudas consistan en una cantidad de dinero, o siendo fungibles las cosas debidas, sean de la misma especie y también de la misma calidad, si ésta se hubiese designado;
- (3) que las dos deudas estén vencidas;
- (4) que sean líquidas y exigibles y
- (5) que sobre ninguna de ellas haya retención o contienda promovida por terceras personas y notificada oportunamente al deudor.

El Tribunal Supremo definió el término “como la extinción de dos obligaciones que existen en sentido inverso entre las mismas personas, reputándose pagadas totalmente o hasta la concurrencia de la más débil, según que la cifra de la una sea igual o no a la otra”. (Énfasis nuestro). *Toro Sotomayor v. Colón Cruz*, 176 DPR 528, 541 (2009). Así, para que pueda aplicarse la compensación como extinción de las obligaciones, se requiere que el importe de una esté comprendido en el de la otra. *Toro Sotomayor v. Colón Cruz, supra*, pág. 541; J. Castán Tobeñas, *Derecho Civil español, común y foral*, 11ma ed., Madrid, Ed. Reus, 1974, T. III, págs. 371–372, según citado en *Ramos Acosta v. Caparra Dairy, Inc.*, 116 DPR 60, 65-66 (1985). De esta forma se facilitan las cosas y se evita la necesidad de un doble cumplimiento cuando la prestación que uno recibiera debería, a su vez, realizarla a favor del otro. *Toro Sotomayor v. Colón Cruz, supra*, pág. 541.

III.

Al discutir los primeros dos errores señalados en su *Recurso de Revisión*, el Fondo reitera que los documentos sobre la auditoría, que sometió Ferrovial, para sustentar su alegación sobre el alegado crédito a su favor, fueron objetados por éste por entender que no eran pertinentes. Arguye que de ninguna manera esos documentos demuestran el alegado crédito a favor de Ferrovial. Por ende, concluye que no se sostiene la conclusión de la Comisión en cuanto a que la auditoría corrigió la notificación de cobro anterior y en la nueva notificación reconoce el crédito a Ferrovial. Sostiene que esas conclusiones son contrarias a los hechos y no están sustentadas por los documentos sometidos.

A su vez, el Fondo expone que controvertió los hechos esenciales alegados por Ferrovial y los documentos en que se apoyó en su solicitud de resolución sumaria y que éstos no formaron parte de un descubrimiento de prueba, donde se estableciera su admisibilidad. Por tanto, argumenta que éstos no pueden sostenerse como prueba de los hechos incontrovertidos. También, alega que en ningún momento Ferrovial estableció y demostró la fecha en que pagó la prima del segundo semestre del año 2013.

Por otro lado, el Fondo sostiene que en el caso de marras no procede la aplicación de la figura de la compensación. Asegura que no se cumplieron los elementos para que ésta procediera, ya que, según alega, para que opere la doctrina de la compensación el crédito debió ser igual o mayor al pago requerido por el Fondo y debió estar disponible y exigible antes de que le fuera requerido el pago. Para fundamentar su posición, insiste en que el Fondo no dejó sin efecto la notificación de cobro de 24 de octubre de 2012, por causa de la auditoría que llevó a cabo y que contrario a la conclusión de la Comisión, las intervenciones del Fondo no le reconocieron a Ferrovial el crédito reclamado.

Por último, el Recurrente asegura que la Comisión erró al concluir que la notificación de cobro de prima de 24 de octubre de 2012 era nula y que por ello no había término para apelar. Sostiene que el proceso seguido por el Fondo para determinar la prima a pagar para el año fiscal 2012-2013, fue conforme a la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como la Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, 11 LPRA sec. 1 *et seq.*, (Ley Núm. 45), y los reglamentos promulgados. Al mismo tiempo, asegura que la interpretación que acogió la Comisión es infundada y carente de apoyo en el texto de la ley. Veamos.

Después de revisar con detenimiento la *Resolución* recurrida, los hechos alegados, más la prueba contenida en el expediente no podemos coincidir con la posición de la parte recurrente. Primeramente, debemos señalar que la oposición a la petición sumaria, presentada por el Fondo, no logró controvertir los hechos alegados por Ferrovia, tal y como correctamente resolvió la Comisión en su *Resolución*.

Al revisar *de novo* tanto la *Moción para que se Dicte Resolución Sumariamente*, como la *Réplica a Moción para que se Dicte Resolución Sumaria*, hallamos que la Comisión no incidió al decretar que el Fondo no cumplió con las formalidades exigidas por la Regla 36.3 (b)(c) de las Reglas de Procedimiento Civil, *supra*. Esta parte solamente se limitó a exponer sus alegaciones respecto a los hechos señalados por Ferrovia como incontrovertidos, sin hacer referencia a cuáles de éstos estaban de buena fe controvertidos y señalar los párrafos o las páginas de las declaraciones juradas u otra prueba admisible que así lo sustentara. Regla 36.3 (b), *supra*. Ante ello, la Comisión resolvió que no existía controversia sobre ningún hecho material o esencial.

Tampoco podemos coincidir con las alegaciones del Fondo, en cuanto a que no procedía la admisibilidad de los documentos

sometidos por Ferrovial, debido a que no hubo descubrimiento de prueba. Sobre este particular, debemos señalar que estamos ante una petición de resolución sumaria bajo un procedimiento administrativo. En estos casos, la Regla 36.3 (d) de Procedimiento Civil, *supra*, claramente establece que:

Toda relación de hechos expuesta en la moción de sentencia sumaria o en su contestación **podrá considerarse admitida** si se indican los párrafos o las páginas de las declaraciones juradas o de otra prueba admisible en evidencia donde esta se establece, **a menos que esté debidamente controvertida conforme dispone esta regla.** [...]. (Énfasis suplido).

Ante lo expuesto, podemos concluir que el error señalado por el Fondo no procede en derecho, pues la parte recurrida no logró controvertir los hechos esenciales que señaló Ferrovial, de manera que éstos quedarán debidamente impugnados. Por ende, no erró la Comisión al admitir los hechos que estimó no estaban controvertidos. Regla 36.3 (b), *supra*.

Determinado lo anterior, veamos si la Comisión aplicó correctamente el derecho a los hechos. *Meléndez González, et al. v. M. Cuebas*, *supra*.

El señalamiento principal que nos presenta el Fondo se circunscribe a que la Comisión incidió al determinar que existía un crédito a favor de Ferrovial, que fue reconocido en la auditoría que llevó a cabo la agencia y que por ende procedía la aplicación de la figura de la compensación. También aduce que la Comisión se equivocó al determinar que la notificación de cobro de primas del 24 de octubre de 2012 era nula.

Al examinar la norma atinente a los señalamientos del Fondo, somos del criterio que el ente administrativo no abusó de su discreción al así decidir. El Artículo 23 de la Ley Núm. 45, 11 LPRA sec. 26, establece con meridiana claridad que el Administrador del Fondo está facultado para **tasar e imponer** a todo patrono las primas anuales **sobre lo pagado por éste a sus empleados**

“durante el año anterior a la imposición de sus cuotas”¹³.

(Énfasis suplido).

Por su parte, el Artículo 25 de la Ley Núm. 45, 11 LPRA secs.

28, dispone que:

Será deber de todo patrono el presentar al Administrador, no mas tarde del 20 de julio de cada año, un estado expresando el número de trabajadores empleados por dicho patrono, la clase de ocupación o industria de dichos trabajadores y la cantidad total de jornales pagados a tales trabajadores o industrias **durante el año económico anterior**; Disponiéndose, que a solicitud del patrono y por causa justificada, el Administrador podrá extender dicho término por un período no mayor de quince (15) días. **Sobre la suma total de jornales declarados en ese estado será computada la cuota dispuesta en las secs. 26 y 27 de este título**; [...]. (Énfasis suplido).

De los documentos contenidos en el expediente surge que la nómina sometida por Ferrovial para el año precedente al 2012-2013, fue sustancialmente menor a la considerada por el Fondo en su Notificación de Cobro de Primas de Seguro Obrero, Prima Preliminar: 2013¹⁴. Según los artículos precitados de la Ley Núm. 45, *supra*, el Fondo estaba obligado a notificar el cobro de primas para el año 2012-2013 de acuerdo a lo que pagó Ferrovial a sus empleados durante el año 2011-2012, que en este caso la suma pagada fue por \$2,729,420.00 y no por \$7,790,089.00 como le imputó el Fondo en la Notificación de Primas de 2012. Artículo 23 de la Ley Núm. 45, *supra*. Precisamente, de esta notificación surge el crédito que Ferrovial tenía por la cantidad de \$376,188.68, que le fue restado a la prima impuesta por el fondo a base de la nómina estimada por \$7,790,089.00 para el año 2012-2013 y que posteriormente fue rectificadas por el Fondo, tras auditar la cuenta de Ferrovial. Queda claro que si el Fondo hubiera emitido una

¹³ El Administrador del Fondo del Seguro del Estado queda por la presente autorizado y facultado para tasar e imponer a todo patrono regular o permanente de obreros y empleados afectados por este capítulo, y se le ordena que tase e imponga cuotas anuales determinadas con arreglo a la sec. 25 de este título sobre el importe total de los jornales pagados por dicho patrono a obreros y empleados que tenían o hubieren tenido derecho a los beneficios de este capítulo durante el año anterior a la imposición de las cuotas; [...]. 11 LPRA sec. 26.

¹⁴ Véanse las páginas 15 y16 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

notificación de primas de acuerdo con la nómina informada por Ferrovial para el año fiscal 2011-2012, el crédito que ya arrastraba la empresa hubiera cubierto la notificación de primas corregida y emitida por el Fondo el 24 de febrero de 2015¹⁵. Por tanto, la Comisión actuó correctamente al determinar que la notificación de prima de 2012 era nula, por ser contraria al mandato de la Ley Núm. 45, *supra*.

Ahora bien, el Fondo aduce que en el caso de autos no procedía la aplicación de la figura de la compensación, pues el alegado crédito tenía que ser igual o mayor al pago requerido por el Fondo y tenía que surgir antes de que se notificara el cobro de primas. No le asiste la razón.

Según el derecho que expusimos en la parte precedente, este caso reúne todos los requisitos para que se aplique la doctrina de la compensación. Resulta obvio que el Fondo aplicó esta doctrina cuando dedujo el crédito perteneciente a Ferrovial en la Notificación de Cobro de Primas de 2012. Posteriormente, como ya discutimos, el Fondo corrigió esta notificación el 24 de febrero de 2015, y también restó a la prima final corregida el crédito que ostentaba Ferrovial¹⁶.

A tenor, es evidente que el Fondo no logró rebatir la presunción de legalidad y corrección que cobija la *Resolución* emitida por la Comisión, al no proveer y señalar evidencia en el expediente que la impugnara. No vemos que el remedio concedido por la Comisión haya sido irrazonable, que las determinaciones de hechos de la Comisión no estén sustentadas por la prueba y mucho menos que las conclusiones de derecho sean incorrectas. Por

¹⁵ Véase la página 19 en el Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

¹⁶ Véase *Morales Calo v. Nieves Dairy*, CE-90-892, resuelto mediante Sentencia por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

consiguiente, procede que se le otorgue la deferencia debida a la determinación recurrida y confirmemos la *Resolución* emitida.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, confirmamos la Resolución emitida por la Comisión Industrial de Puerto Rico el 12 de julio de 2022.

Notifíquese.

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

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