Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL V

| | | |
|---|---|---|
| ANGEL ROSADO COLÓN<br>Recurrido<br><br>Vs.<br><br>CORPORACIÓN DEL FONDO DEL SEGURO DEL ESTADO<br>Recurrente<br><br>COMISIÓN INDUSTRIAL<br>Agencia Recurrida | KLRA201600376 | REVISIÓN procedente de la Comisión Industrial<br><br>CI Núm. 94-600-17-1438-01<br><br>CFSE NUM. 94-34-02877-8<br><br>Sobre: JURISDICCIÓN |

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, el Juez Hernández Sánchez y la Jueza Soroeta Kodesh.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de agosto de 2016.

La Corporación del Fondo del Seguro del Estado (recurrente) solicitó la revisión y revocación de una *Resolución* emitida el 18 de noviembre de 2015 y notificada el 17 de diciembre de 2016 por la recurrida, la Comisión Industrial de Puerto Rico (Comisión). Mediante dicha determinación se decidió que un recurso apelativo presentado el 9 de septiembre de 2015 sobre una decisión de incapacidad notificada el 21 de agosto de 1996 fue presentado dentro del término apelativo dispuesto por la Ley Núm. 45 del 18 de abril de 1935 según enmendada, conocida como la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo.

Luego, el 21 de diciembre de 2015, la recurrente presentó una *Moción en Solicitud de Reconsideración* la cual fue declarada No Ha Lugar mediante una *Resolución* emitida por la Comisión el 11 de febrero de 2016 y notificada el 11 de marzo de 2016.

Por los fundamentos expuestos a continuación, se revoca la *Resolución* emitida por la Comisión.

**I**

El caso ante nos surgió cuando el Sr. Ángel Rosado Colón (recurrido) se presentó en las facilidades de la recurrente alegando haber sufrido un accidente en el trabajo el 16 de febrero de 1994. Explicó que sufrió el percance mientras trabajaba como carpintero y al levantar una varilla, se lastimó la cintura y sintió mucho dolor.

Luego, el 31 de agosto de 1994, el recurrido, mediante moción presentada por el Lcdo. Ángel Cintrón Carrasquillo presentó una *Moción Solicitando Evaluación Psiquiátrica*. Solicitó una evaluación psiquiátrica mientras se encontraba asistiendo a evaluaciones y tratamientos como consecuencia del accidente.

El 18 de abril de 1996 se le dio alta con incapacidad al recurrido y el 21 de agosto de 1996 la recurrente emitió una *Decisión del Administrador*. Señaló que la incapacidad del recurrido era equivalente a la pérdida de un 10% de sus funciones fisiológicas generales (FFG) por las condiciones lumbosacral, HNP L5 S1 y L4 L5 con Laminectomía L5 S1.

Posteriormente, el 9 de enero de 1997, la recurrente emitió una *Decisión del Administrador sobre Relación Causal Compensabilidad*. Indicó que la condición emocional diagnosticada al recurrido guarda relación con las condiciones orgánicas compensadas. Expresó en lo pertinente que:

> "**Le fueron relacionadas y compensadas condiciones de "Dolor de Espalda Baja" y "Esguince Lumbo Sacral", de las que fue dado de alta sin residuales incapacitantes y la condición de "Herniación Núcleopulposa (HNP) L-5-S1, L4-L5 por la que se le reconoció incapacidad parcial permanente**".

Así pues, el 17 de marzo de 1997, con notificación del 13 de junio de 1997, la recurrente emitió una *Decisión del Administrador*. Le notificó al recurrido que la incapacidad por su condición emocional era de 10% FFG, y se le informó que dicha cantidad era independiente a lo otorgado por Condición Orgánica.

Insatisfecho, el 20 de junio de 1997, la representación legal del recurrido presentó un *Escrito de Apelación*. Señaló que su condición emocional ameritaba más tratamiento y que no estaba conforme con la incapacidad asignada.

Posteriormente, el 25 de noviembre de 1997 se celebró la vista médica y el recurrido fue referido al psiquiatra de la Comisión Industrial para evaluación y recomendaciones en cuanto al tratamiento.

Luego de varios trámites procesales ante la Comisión Industrial, entre las que hubo varios referidos al psiquiatra de la Comisión sin que el recurrido pudiese ser evaluado, el 21 de octubre de 2003, la Comisión emitió una *Resolución*. Mediante dicho dictamen, la Comisión decretó el archivo, sin perjuicio, del caso ya que el recurrido "no compareció a la cita antes indicada, ni tampoco justificó la incomparecencia".

Finalmente, y luego de reabrirse el caso, el 6 de marzo de 2008 la Comisión emitió una *Resolución (Resultado de Examen Médico)*, ordenando referir al recurrido al Psiquiatra Consultor para evaluación y recomendaciones sobre tratamiento o mayor incapacidad. Manifestó que una vez recibido el informe evaluativo, se debería actuar a tenor con las recomendaciones.

Más adelante, el 15 de mayo de 2012, la Comisión emitió una *Resolución* y detalló que el 19 de abril de 2012 se celebró una vista médica mediante la cual se informó que el recurrido fue evaluado por el psiquiatra de la Comisión. La Comisión resolvió: "[d]evolver este caso a la jurisdicción de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado para que se le brinde a la parte peticionaria (el recurrido) mayor tratamiento para la condición emocional. Posteriormente, emitirá la decisión que en derecho corresponda".

El 25 de abril de 2012 el representante legal del recurrido presentó una *Apelación Bajo Brígido Berríos* y arguyó que

representaba al recurrido desde el 1 de noviembre de 1996, y que no se le notificó de la decisión del 18 de abril de 1996 hasta que advino en conocimiento el 19 de abril de 2012, por medio de su cliente. Manifestó que, según lo establecido en *Brígido Berríos vs. Comisión de Minerías*, 102 DPR 228 (1974), el término apelativo no corría hasta que la representación legal tuviera conocimiento de la decisión.

El 12 de marzo de 2014 la recurrente emitió una Decisión sobre Alta con Incapacidad por la condición "emocional" del recurrido. No conforme, el 24 de marzo de 2014, el recurrido presentó un *Escrito de Apelación* y arguyó que su condición no había mejorado y que ameritaba más tratamiento y mayor incapacidad.

El 9 de diciembre de 2014, la Comisión emitió una *Resolución (Resultado de Examen Médico)* e informó que durante la vista médica celebrada el 29 de octubre de 2014 recomendaba aumentar la incapacidad del recurrido a un 15% f.f.g. por condición emocional, debiéndose descontar el montante pagado anteriormente. Ordenó que, por el Administrador, se hiciera efectivo el pago de la compensación reconocida. Asimismo, el 16 de agosto de 2015, la Comisión emitió una *Resolución* ratificando la *Resolución* del 9 de diciembre de 2014. Además, ordenó el cierre y archivo del presente recurso apelativo.

El 23 de junio de 2015 la recurrente emitió una decisión denegando la reapertura del caso. Insatisfecho, el recurrido presentó un *Escrito de Apelación*.

El 9 de septiembre de 2015 el recurrido presentó una *Apelación Bajo Brígido Berríos* y argumentó que el 30 de agosto de 1994 radicó una moción de representación legal y que no fue sino hasta el 8 de septiembre de 2015 que tuvo conocimiento del alta con incapacidad notificado el 21 de agosto de 1996. Acompañó su

escrito de la *Moción Solicitando Evaluación Psiquiátrica* con fecha de agosto de 1994.

El 17 de diciembre de 2015, y luego de celebrada una vista pública el 20 de octubre de 2015, la Comisión dictó una *Resolución* y dispuso:

> "Determinar que el recurso apelativo instado por la representación legal de la parte apelante el 9 de septiembre de 2015, sobre decisión de incapacidad parcial permanente, de fecha 21 de agosto de 1996, fue presentado dentro del término apelativo dispuesto en la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, 11 L.P.R.A. sec. 1 et seq. y lo establecido en *Brígido Berríos v. Comisión de Minería*, 102 DPR 228 (1974).
>
> Ordenar a la Secretaría de este organismo dar curso al proceso apelativo y vista médica sobre tratamiento y mayor incapacidad de la condición lumbar."

Inconforme, el 21 de diciembre de 2015, la recurrente presentó una *Moción en Solicitud de Reconsideración*. Argumentó, en síntesis, que la parte recurrida tuvo amplia oportunidad de reclamar su derecho apelativo por lo que no puede venir casi veinte años después a reclamar dicho derecho cuando éste tenía conocimiento de la decisión de alta con incapacidad del 21 de agosto de 1996.

El 23 de diciembre de 2015 la Comisión emitió una *Notificación Acogiendo Moción Para Reconsideración y Orden* e informó que acogería la reconsideración para resolución en el término de 90 días. Así pues, el 22 de enero de 2015 el recurrido presentó una *Moción Oposición a Reconsideración*.

Luego, el 11 de marzo de 2016, la Comisión emitió una *Resolución en Reconsideración* y declaró No Ha Lugar la reconsideración. Detalló que la recurrente solicitó que se le aplique la doctrina de incuria al recurrido cuando esta "tuvo en el expediente del caso de autos, la copia de la decisión de 21 de agosto de 1996 que corresponde al abogado del lesionado y a pesar

de haber asistido a varias vistas médicas y públicas con el mismo, nunca notificó dicha decisión al abogado de récord y así lo admitió en la vista pública de 20 de octubre de 2015, como en su escrito de reconsideración. ¿Cómo puede alegar ahora incuria quien por 19 años tuvo la copia correspondiente al abogado de récord en su expediente y nada hizo para notificar la decisión? ¿A quién le ocasiona perjuicio el apelar la decisión cuando se le notificó 19 años después de emitida, no es al lesionado?".

Inconforme, el 8 de abril de 2016, la recurrente presentó un *Recurso de Revisión*. Esbozó como señalamientos de error que:

> "a. Erró la Comisión Industrial al no declararse sin jurisdicción para entender sobre la apelación incoada el 9 de septiembre de 2015 sobre la decisión del Asegurador notificada el 21 de agosto de 1996.
>
> b. Erró en derecho la Comisión Industrial al no acoger la doctrina de incuria y determinar que no había justificación para una apelación presentada 19 años luego de emitida una decisión".

El 15 de abril de 2016 este Tribunal emitió una *Resolución*, concediéndole un término al recurrido para que presentara su alegato y ordenándole a la Comisión hacerle llegar copia certificada del expediente.

El 23 de junio de 2016 la recurrente presentó una *Moción Solicitando Permiso para Enmendar el Segundo Apellido del lesionado en el epígrafe*.

El 28 de junio de 2016 este Tribunal emitió *Resolución* enmendando el segundo apellido del recurrido y concediéndole a éste un término final hasta el 8 de julio de 2016 para presentar su alegato. Por su parte, el 6 de julio de 2016 el recurrido presentó una Moción en Oposición.

**II**

**-A-**

La Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2171, permite que se solicite al Tribunal de

Apelaciones la revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas. Dicha revisión tiene como propósito limitar la discreción de las agencias y asegurarse de que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 891-892 (2008); *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 707 (2004).

Sin embargo, los tribunales apelativos han de otorgar gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado de la agencia. *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999); *Agosto Serrano v. F.S.E.,* 132 DPR 866, 879 (1993). Además, es norma de derecho claramente establecida que las decisiones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección. *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance,* 179 DPR 692, 716-717 (2010). Esta presunción de regularidad y corrección "debe ser respetada mientras la parte que la impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla". *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000); *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987). La persona que impugne la regularidad o corrección tendrá que presentar evidencia suficiente para derrotar tal presunción, no pudiendo descansar únicamente en meras alegaciones. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 280 (1999).

El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la **razonabilidad** de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota,* 163 DPR 716, 727 (2005). La revisión judicial se limita a evaluar si actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. *Torres v. Junta de Ingenieros*, supra, 708; *Mun. de San Juan v. J.C.A.,* supr*a.* Al desempeñar su función revisora, el tribunal está obligado a considerar la especialización y

experiencia de la agencia, diferenciando entre las cuestiones de interpretación estatutaria, área de especialidad de los tribunales, y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Id.*

El alcance de revisión de las determinaciones administrativas, se ciñe a determinar: 1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; 3) y si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 D.P.R. 409, 431 (2003); 3 LPRA sec. 2175.

Las determinaciones de hecho serán sostenidas por los tribunales, en tanto y en cuanto obre evidencia suficiente en el expediente de la agencia para sustentarla. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.,* supra. De existir más de una interpretación razonable de los hechos, prevalecerá la seleccionada por el organismo administrativo, siempre que la misma esté apoyada por evidencia sustancial que forme parte de la totalidad del expediente. La evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonable puede aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Otero v. Toyota*, supra*,* 727-729.

Por otro lado, las conclusiones de derecho podrán ser revisadas por el tribunal "en todos sus aspectos", sin sujeción a norma o criterio alguno. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004). En fin, la revisión judicial ha de limitarse a cuestiones de derecho y a la determinación de si existe o no evidencia sustancial para sostener las conclusiones de hecho de la agencia. *Torres v. Junta Ingenieros*, supra, 707.

Cabe destacar, que el tribunal no debe utilizar como criterio si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor. El análisis del tribunal debe ser si la interpretación de la agencia es una razonable. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, supra. En fin, el

tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio solamente cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. *Misión Ind. P. R. v. J. P.*, 146 DPR 64, 134-135 (1998).

**-B-**

La doctrina de incuria ("laches") se ha definido como la "dejadez o negligencia en el reclamo de un derecho, los cuales en conjunto con el transcurso del tiempo y en otras circunstancias que causan perjuicio a la parte adversa, opera como un impedimento en una corte de equidad". *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla*, 151 DPR 30 (2000); *Colón Torres v. A.A.A.*, 143 DPR 119 (1997). Conforme a lo anterior, no basta el mero transcurso del tiempo para impedir el ejercicio de la causa de acción, sino que deben ponderarse otras circunstancias antes de dictar la desestimación del recurso, tales como la justificación, si alguna, de la demora incurrida, el perjuicio que ésta acarrea y el efecto sobre intereses privados o públicos involucrados. Pero ninguno de estos criterios es, por sí solo, determinante. *Pérez, Pellot v. J.A.S.A.P.*, 139 DPR 588 (1995).

Es por ello, que bajo dicha doctrina, un apelante no puede cruzarse de brazos aunque la existencia de la incuria dependerá de los hechos de cada caso. El incumplimiento del requisito de una notificación adecuada puede tornarse impertinente si el empleado de alguna forma tuvo conocimiento de su derecho a apelar con tiempo suficiente para ejercitarlo. *García v. Adm. del Derecho al Trabajo*, 108 DPR 53, 59 (1978) y *Molini Gronau v. Corp. P. R. Dif. Pública*, 179 DPR 674 (2010).

La doctrina de incuria contiene varios criterios a tomar en consideración para establecer si la misma es aplicable:

(1) el tiempo transcurrido desde la notificación hasta la presentación de la apelación ante la Comisión;

(2) la justificación para la demora incurrida;

(3) el perjuicio que dicha demora acarrea; y

(4) el efecto sobre intereses privados o públicos involucrados.

**-C-**

Por su parte, el Artículo 10 de la Ley de Compensaciones a Obreros por Accidentes del Trabajo, dispone que:

> "[s]i el obrero o empleado, o sus beneficiarios, no estuviesen conformes con la decisión dictada por el Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado en relación con su caso, podrán apelar ante la Comisión Industrial dentro de un término de treinta (30) días después de haber sido **notificados** con copia de la decisión del Administrador, y el caso se referirá a un oficial examinador. En los casos de patronos no asegurados, tanto el obrero como el patrono podrán acudir a la Comisión Industrial una vez el Administrador haya declarado al patrono como uno no asegurado, teniendo dicho patrono un término de treinta (30) días para apelar la decisión del Administrador.
>
> Una vez presentada una apelación por un obrero lesionado, en que haya una controversia de carácter médico, el apelante será examinado en una vista médica para determinar si el apelante necesita tratamiento médico adicional, ser evaluado por un especialista o se requiere revisar la determinación sobre incapacidad. Dicha vista será efectuada por médicos de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado y de la Comisión Industrial conjuntamente, y por el médico que el obrero tuviese a bien traer, cuyos honorarios y gastos de viajes serán compensados por la Comisión Industrial en la forma que se establezca por reglamento, estará a cargo y bajo el control del médico representante de la Comisión. El apelante podrá estar asistido por abogado.
> Los médicos a cargo de la vista médica prepararán un informe a la Comisión sobre la evaluación médica y las medidas tomadas relacionadas con la condición, tratamiento médico del apelante y determinaciones sobre incapacidad, si alguna. La Comisión emitirá la resolución de rigor y le notificará al apelante. De estar el apelante inconforme con la resolución de la Comisión, éste podrá solicitar la celebración de una vista pública dentro del término de treinta (30) días. Cuando el obrero apelante designare a su propio médico para que le asista en la apelación, los honorarios de dicho médico y sus gastos de viaje serán compensados por la Comisión en la forma que se establezca por reglamento.
>
> El Presidente designará un cuerpo de oficiales examinadores cuya función será colaborar en la función adjudicativa de la Comisión al investigar y presidir las vistas públicas que se celebren en la

> Comisión que sean de naturaleza cuasi judicial. Estos ocuparán posiciones de carrera dentro de la Comisión y tendrán autoridad para:
>
> (1) Tomar juramento y declaraciones;
>
> (2) expedir citaciones, requerir la presentación de informes, libros, papeles y documentos que consideren necesarios para el ejercicio de sus funciones;
>
> (3) recibir evidencia pertinente y dictaminar sobre ella;
>
> (4) tomar o hacer tomar deposiciones;
>
> (5) celebrar vistas públicas y regular el curso de las mismas;
>
> (6) celebrar y presidir conferencias preliminares para aclaración y simplificación de los asuntos en controversia;
>
> (7) disponer de instancias procesales o asuntos similares;
>
> (8) recomendar decisiones a la Comisión Industrial, y
>
> (9) ejecutar funciones de autoridad delegada de adjudicación, la labor de estos oficiales examinadores será válida con la firma de un solo comisionado.
>
> La Comisión dispondrá por reglamento los procedimientos que gobernarán la celebración de vistas médicas y vistas públicas, conforme con lo dispuesto en las secs. 2101 et seq. del Título 3. Las vistas públicas que se celebren serán públicas, excepto en los casos en los cuales el apelante haya demostrado la existencia de daño irreparable, según dispuesto por el reglamento para la celebración de las mismas. Se levantará un acta de toda vista médica y vista pública que se celebre. Las resoluciones emitidas por los oficiales examinadores o los Comisionados contendrán un resumen de toda la evidencia presentada, una exposición de la evidencia aquilatada, determinaciones de hechos y conclusiones de derecho que ilustren el derecho y la ley aplicable" (**Énfasis Nuestro**).

**III**

En su escrito la recurrente arguyó varios señalamientos de error. Por los errores estar íntimamente relacionados los discutiremos en conjunto.

En este caso, la recurrente aceptó que la *Decisión* del 21 de agosto de 1996 no fue notificada al abogado del recurrido, sin embargo del expediente se desprende que el recurrido tenía conocimiento de la decisión de alta con incapacidad del 21 de

agosto de 1996, puesto que le fue notificada a su dirección de récord. El recurrido, teniendo conocimiento de la decisión antes mencionada se cruzó de brazos y no hizo nada al respecto. Más aún, la representación legal del recurrido y el recurrido sí tuvieron conocimiento de la decisión desde el 17 de marzo de 1997, con notificación del 13 de junio de 1997, de que la alta con incapacidad por condición emocional del recurrido era de 10% FFG y que la cantidad era independiente a lo otorgado por su Condición Orgánica. A partir de ese momento, el recurrido ni su representación legal reclamaron su derecho apelativo oportunamente.

Además, es preciso señalar que, el recurrido comparó su posición en este caso a lo establecido en el caso de *Brígido Berríos vs. Comisión de Minerías*, supra, caso muy distinto al de marras; ya que en el mencionado caso se pretendió ejercer el derecho de apelación pasado un (1) año, no sobrevenidos **veinte años** como ocurre en el caso de autos.

Como indicáramos anteriormente, el incumplimiento del requisito de una notificación adecuada puede tornarse impertinente si el empleado de alguna forma tuvo conocimiento de su derecho a apelar con tiempo suficiente para ejercitarlo. *García v. Adm. del Derecho al Trabajo*, 108 DPR 53, 59 (1978). En este caso es evidente que el recurrido tuvo conocimiento de la decisión y espero casi veinte años para ejercer su derecho a apelar; acto que nos parece sumamente irrazonable, máxime cuando no hay una justificación de peso para ello.

Por lo expuesto anteriormente, la Comisión erró al no evaluar la apelación de la recurrida a la luz de los criterios que han sido establecidos por el Tribunal Supremo para determinar si aplica la doctrina de incuria. La determinación de la Comisión **NO** fue razonable.

**IV**

Por los fundamentos expresados, se revoca el dictamen emitido por la Comisión, pues resolvemos que al recurrido le aplica la doctrina de incuria al esperar casi veinte años para apelar una decisión de la cual sí tenía conocimiento.

Notifíquese **inmediatamente** por correo ordinario.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Juez García García concurre.

LCDA. DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones