

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

UNITED PARCEL SERVICE, INC.,

Peticionaria-Recurrente,

v.

CORPORACIÓN DEL FONDO DEL
SEGURO DEL ESTADO,

Recurrida.

TSPR NÚM. CC-2016- CC-16-0946

TA NÚM. KLRA201500220 (Región Judicial
de San Juan, Panel II)

Revisión sobre caso Núm. CI -03-200-02-0732-
01

ASUNTO: Revisión de Primas

NATURALEZA:

PETICIÓN DE CERTIORARI

MATERIA:

DERECHO ADMINISTRATIVO

**ABOGADOS DE PARTE PETICIONARIA-
RECURRENTE:**

PEDRO J. MANZANO YATES

TS Núm. _____

E-M: pmanzano@scmplex.com

SILVA-COFRESÍ, MANZANO & PADRÓ LLC

Abogados de la parte Peticionaria-Recurrente

Suite 309, Montehiedra Office Centre

9615 Los Romeros Ave.

San Juan, PR 00926-7031

Tel. (787) 945-0382

SALVADOR J. ANTONETTI STUTTS

TS Núm. 11,255

E-M: salvador.antonetti@oneillborges.com

ROCÍO DE FÉLIX DÁVILA

TS Núm. 20,279

E-M: rocio.defelix@oneillborges.com

O'NEILL & BORGES LLC

Abogados de la parte Peticionaria-Recurrente

250 Ave. Muñoz Rivera, Ste. 800

San Juan, PR 00918-1813

Tel. 787-764-8181 / Fax 787-753-8944

ABOGADOS DE RECURRIDA

ANA MARÍA PÉREZ NIEVES

TS Núm. 8,886

E-M: aperez9@fondopr.com

CORPORACIÓN DEL FONDO DEL

SEGURO DEL ESTADO

Abogada del Asegurador

PO Box 365028

San Juan, PR 00936-5028

Tel. 787-793-5959 ext. 5602, 5606

COMISIÓN INDUSTRIAL DE PR

Agencia Recurrída

PO Box 364466

San Juan, PR 00936-4466

E-M: Contacto@cipr.gobierno.pr

Tel. 787-881-0445

2016 OCT -3 P 5:00

TRIBUNAL SUPREMO DE PR
SECRETARÍA
HONORARIO

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO**

UNITED PARCEL SERVICE, INC.,

Peticionaria-Recurrente,

v.

CORPORACIÓN DEL FONDO DEL
SEGURO DEL ESTADO,

Recurrida.

TSPR NÚM. CC-2016-_____

TA NÚM. KLRA201500220 (Región Judicial
de San Juan, Panel II)

Revisión sobre caso Núm. CI -03-200-02-0732-
01

ASUNTO: Revisión de Primas

ÍNDICE DE MATERIAS

	Página
I. INTRODUCCIÓN	1
II. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA	3
III. SENTENCIA CUYA REVOCACIÓN SE SOLICITA	3
IV. RELACIÓN DE HECHOS PROCESALES Y SUSTANTIVOS	4
V. SEÑALAMIENTOS DE ERROR	11
PRIMER ERROR: ERRÓ EL TRIBUNAL DE APELACIONES AL DETERMINAR QUE EL FONDO DE SEGURO DEL ESTADO OSTENTA LA FACULTAD IRRESTRICTA DE COLECTAR RETROACTIVAMENTE PRIMAS PARA PÓLIZAS YA VENCIDAS, LUEGO DE RECLASIFICAR ARBITRARIAMENTE Y EN REPETIDAS INSTANCIAS LAS OPERACIONES DE UN PATRONO.	11
SEGUNDO ERROR: ERRÓ EL TRIBUNAL DE APELACIONES AL OTORGARLE DEFERENCIA A UNA INTERPRETACIÓN DE LA COMISIÓN INDUSTRIAL QUE, A SU VEZ, OTORGÓ DEFERENCIA A UNA INTERPRETACIÓN DEL FONDO DEL SEGURO DEL ESTADO CONTRARIA A LA LETRA CLARA DE SU PROPIO REGLAMENTO.	11
VI. DISCUSIÓN DE LOS ERRORES SEÑALADOS	11
A. PRIMER ERROR: ERRÓ EL TRIBUNAL DE APELACIONES AL DETERMINAR QUE EL FONDO DE SEGURO DEL ESTADO OSTENTA LA FACULTAD IRRESTRICTA DE COLECTAR RETROACTIVAMENTE PRIMAS PARA PÓLIZAS YA VENCIDAS, LUEGO DE RECLASIFICAR ARBITRARIAMENTE Y EN REPETIDAS INSTANCIAS LAS OPERACIONES DE UN PATRONO.	11
B. SEGUNDO ERROR: ERRÓ EL TRIBUNAL DE APELACIONES AL OTORGARLE DEFERENCIA A UNA INTERPRETACIÓN DE LA COMISIÓN INDUSTRIAL QUE, A SU VEZ, OTORGÓ DEFERENCIA A UNA INTERPRETACIÓN DEL FONDO DEL SEGURO DEL ESTADO CONTRARIA A LA LETRA CLARA DE SU PROPIO REGLAMENTO.	19

VII. CONCLUSIÓN Y SÚLICA	24
VIII. NOTIFICACIÓN	25

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO**

UNITED PARCEL SERVICE, INC.,

Peticionaria-Recurrente,

v.

CORPORACIÓN DEL FONDO DEL
SEGURO DEL ESTADO,

Recurrida.

TSPR NÚM. CC-2016-_____

TA NÚM. KLRA201500220 (Región Judicial
de San Juan, Panel II)

Revisión sobre caso Núm. CI -03-200-02-0732-
01

ASUNTO: Revisión de Primas

ÍNDICE LEGAL

	<u>Página</u>
JURISPRUDENCIA DE P.R.	
<u>P.S.P. v. Com. Estatal de Elecciones</u> 110 D.P.R. 400, 409 (1980).....	2, 11
<u>Avon Products, Inc. v. Secretario de Trabajo</u> 105 D.P.R. 803 (1977).....	2, 12, 14
<u>Rosario Rosado v. Pagán Santiago</u> 2016 T.S.P.R. 176.....	11
<u>Multinational Ins. Co. v. Benítez</u> 193 D.P.R. 67, 92 (2015).....	11
<u>Brau, Linares v. ELA</u> 190 D.P.R. 315, 354 (2014).....	11
<u>Rivera Padilla v. OAT</u> 189 D.P.R. 315 (2013).....	12
<u>Torres Rodríguez v. Carrasquillo Nieves</u> 177 D.P.R. 728 (2009).....	12
<u>Vanguard Construction Corp. v. Comisión Industrial de PR</u> 101 D.P.R. 863 (1974).....	16
<u>Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property</u> 173 D.P.R. 998 (2008).....	20
<u>Misión Ind. P.R. v. J.C.A.</u> 145 D.P.R. 908 (1998).....	20
<u>Rivera Concepción v. A.R.Pe.</u> 152 D.P.R. 116 (2000).....	20
<u>Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.</u> 144 D.P.R. 425 (1997).....	20

<u>Rodríguez v. Secretario de Obras Públicas</u> 86 D.P.R. 258, 265 (1962).....	20
<u>OCS v. Universal Ins. Co.</u> 187 D.P.R. 164, 179 (2012).....	20
<u>García Cabán v. U.P.R.</u> 120 D.P.R. 167 (1987).....	23
<u>DACO v. TRU of Puerto Rico, Inc.</u> 191 D.P.R. 760, (2014).....	23
<u>Torres v. Junta Ingenieros</u> 161 DPR 696, 715 (2004).....	23
<u>T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited</u> 148 DPR 70, 81 (1999)	23
<u>SLG Semidey V'azquez v. ASIFAIL</u> 177 D.P.R. 657, 668 (2009)	23

JURISPRUDENCIA FEDERAL

<u>Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.</u> 467 U.S. 837 (1984).....	3, 24
<u>Bowen v. Georgetown University Hosp.</u> 488 U.S. 204 (1988).....	13
<u>Landgraf v. USI Film Products</u> 511 U.S. 244 (1994).....	13

LEGISLACIONES DE PUERTO RICO

Artículo 3.002 Ley de la Judicatura de 2003, Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003 4 L.P.R.A. § 24s(d)	3
Ley Núm. 74 21 de junio de 1956 29 L.P.R.A. §§ 701-717.....	12
Artículo 3 del Código Civil de Puerto Rico 31 L.P.R.A. §3.....	11
Art. 14 del Código Civil 31 L.P.R.A. sec.14	23
Ley Núm. 45 18 de abril de 1935 11 L.P.R.A. § 1b(4) y (8)	15
Ley Núm. 45 18 de abril de 1935 11 L.P.R.A. § 31	17

REGLAS Y REGLAMENTOS

Reglamento para Gobernar el Seguro de Compensaciones por Accidentes del Trabajo
Reglamento Número 2506 de 1979 de la Corporación del Fondo
del Seguro del Estado 14
Regla V (5)(b) 22, 23
Regla X (7)(a)..... 15, 18
Regla X (7)(b) 15, 18

Regla 20
Reglamento del Tribunal Supremo de Puerto Rico
4 L.P.R.A. Ap. XXI-A, R. 20..... 3

Regla 52
Reglas de Procedimiento Civil
32 L.P.R.A. Ap. V, R. 52.2..... 3

Regla 304
Reglas de Evidencia de 2009..... 17

TRATADISTAS, COMENTARISTAS, ARTÍCULOS Y REVISTAS

Demetrio Fernández Quiñones
Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme,
(2da ed. 2001)

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO**

UNITED PARCEL SERVICE, INC.,

Peticionaria-Recurrente,

v.

CORPORACIÓN DEL FONDO DEL
SEGURO DEL ESTADO,

Recurrida.

TSPR NÚM. CC-2016-_____

TA NÚM. KLRA201500220 (Región Judicial
de San Juan, Panel II)

Revisión sobre caso Núm. CI -03-200-02-0732-
01

ASUNTO: Revisión de Primas

PETICIÓN DE CERTIORARI

AL HONORABLE TRIBUNAL:

COMPARECE la parte peticionaria-recurrente, United Parcel Services, Inc. (“UPS” o “la peticionaria”), por conducto de la representación legal que suscribe, y, muy respetuosamente, expone, alega y solicita:

I. INTRODUCCIÓN

En este Recurso, UPS solicita que se adjudiquen dos asuntos nunca antes resueltos por este Honorable Tribunal y que presentan controversias novedosas, que, de ser desatendidas por este Foro, expondrían a los patronos en Puerto Rico al cobro retroactivo de primas para pólizas vencidas hace más de diez (10) años.

En primer lugar, este recurso requiere determinar si el Fondo del Seguro del Estado puede, mediante una reinterpretación de sus propios manuales de clasificación realizada años después de la expiración de ciertas pólizas de seguro, imponerle a una empresa el pago retroactivo de una suma ascendente a **más de cuatro (4) millones de dólares**. De sostenerse la sentencia recurrida, se estará exponiendo a todos los patronos en Puerto Rico a un estado indefinido de incertidumbre en lo que respecta a la clasificación de sus empleados y al cobro de las primas de las pólizas para asegurarlos contra accidentes en el empleo. Esto, sin duda, contravendría el principio general de que las leyes deben operar de forma prospectiva y lesionaría la confianza que los ciudadanos depositan en las determinaciones de las dependencias gubernamentales. Ciertamente, los valores de estabilidad, predictibilidad, certeza y seguridad jurídica que caracterizan nuestro sistema de justicia requieren la intervención oportuna de este Tribunal. Después de todo, es norma reiterada en nuestra jurisdicción que “los

reglamentos crean un estado de derecho que protege a los que actúan bajo sus disposiciones”.

P.S.P. v. Com. Estatal de Elecciones, 110 D.P.R. 400, 409 (1980).

Esta primera controversia jurídica requiere resolver es si la Corporación del Fondo del Seguro de Estado (en adelante, “CFSE” o “el Fondo”) tiene la autoridad legal para cobrar de forma retroactiva las primas de pólizas vencidas, luego de haber cambiado en múltiples ocasiones su interpretación de los manuales que rigen la clasificación de los empleados y reclasificar las operaciones de una empresa. Ello, cuando al momento de formalizarse la póliza, el patrono suministró toda la información necesaria para asegurar a sus empleados y, a instancias del Fondo, éstos fueron debidamente clasificados. La jurisprudencia de este Honorable Tribunal apoya la contención de UPS de que una reclasificación posterior por parte del Fondo no puede tener efecto retroactivo en perjuicio de los derechos propietarios de un patrono. Por ejemplo, en Avon Products, Inc. v. Secretario de Trabajo, 105 D.P.R. 803 (1977), este Tribunal concluyó, en términos generales, que cuando una empresa ha confiado en una interpretación legal por parte de una agencia administrativa, una interpretación posterior distinta solamente puede surtir efectos prospectivamente; máxime cuando la interpretación posterior resultó en el cobro retroactivo de una suma millonaria en contribuciones.¹

A pesar de lo resuelto en Avon Products, *supra*, el Fondo pretende que UPS someta pagos retroactivos de primas en exceso de cuatro (4) millones de dólares luego de que descansó y confió en la interpretación inicial de sus propios reglamentos que hiciera el Fondo al clasificar a sus empleados. Las primas que el Fondo pretende cobrar son por pólizas ya vencidas que, en algún momento, tuvieron el propósito de asegurar a UPS contra posibles reclamaciones por accidentes que, según se puede comprobar luego de transcurridos más de veinte (20) años, nunca ocurrieron. Tal y como ocurrió en Avon Products, UPS confió y descansó en la clasificación inicial realizada por el Fondo. Es impermissible, pues, que muchos años más tarde se le pretenda atribuir efecto retroactivo a una nueva interpretación; más aún cuando los múltiples errores en los que incurrió el Fondo, no le son atribuibles a UPS.

El segundo error del Tribunal de Apelaciones que amerita la expedición del auto de *certiorari* es que otorga deferencia a una interpretación del Fondo del Seguro del Estado que

¹ Aunque la determinación de este Honorable Tribunal en Avon Products, *supra*, apoya la postura de UPS, sigue siendo necesario que el Tribunal expida el auto y pauté derecho ya que su opinión en Avon no desarrolló de forma explícita los contornos que deben regir la revisión judicial de actuaciones administrativas que pretenden atribuirle efectos retroactivos a reinterpretaciones de leyes y reglamentos. Por el contrario, el Tribunal allí se limitó a decretar la prospectividad de la reclasificación sin un análisis jurídico detallado respecto a la procedencia y justificación de tal dictamen. Por ende, este caso supone una oportunidad para pautar una normativa definida y de aplicación general mediante expresiones inteligibles y contundentes por parte de este Tribunal.

resulta contraria a la letra clara de su propio reglamento. Específicamente, los foros recurridos optaron por limitar la aplicación de esta Regla V(5)(b) a Bancos, Compañías de Seguro y Empresas Similares, aun cuando el Reglamento menciona ese tipo de entidad únicamente a modo de ejemplo y sin limitación. Este error también brinda a este Honorable Tribunal una oportunidad de determinar cuándo y bajo qué circunstancias los tribunales deben dar deferencia a la interpretación que una agencia administrativa haga de una ley o un reglamento.² Este es un tema que, si bien ha sido atendido en ocasiones esporádicas por su jurisprudencia, este Honorable Tribunal nunca ha resuelto de forma sistemática, contrario a como el Tribunal Supremo federal hizo en Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984), y su progenie. Este caso le permitiría a este Alto Foro acometer dicha tarea y pautar precedente en tan importante área del derecho.

En fin, tanto el trasfondo procesal irregular a nivel administrativo, como la insistencia en darle efectos retroactivos a una determinación agencial que impone el cobro de una cuantía millonaria, representan una oportunidad idónea para que este Tribunal establezca la norma que ha de regir los procedimientos en el Fondo para clasificar, reclasificar y ajustar las primas de todos los patronos que mantienen operaciones en Puerto Rico. Estos patronos, a su vez, cumplen con su obligación de proteger y asegurar a sus empleados mediante la obtención de la póliza contra accidentes del Fondo. Nos reiteramos en que atribuirle efectos retroactivos a una acción que incide de manera tan significativa en la liquidez económica de las empresas que operan en Puerto Rico constituye una afrenta a la estabilidad, certeza, predictibilidad y seguridad jurídica de nuestro Estado de Derecho.

II. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

Este Tribunal Supremo posee jurisdicción para atender el presente recurso de *Certiorari* en virtud de lo dispuesto en el Artículo 3.002(d) de la Ley de la Judicatura de 2003 del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003, 4 L.P.R.A. § 24s(d), y la Regla 20 del Reglamento de este Honorable Tribunal Supremo (Reglamento), 4 L.P.R.A. Ap. XXI-A, R. 20. Además, se presenta a tenor con la Regla 52.2 de las de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 52.2.

III. SENTENCIA CUYA REVOCACIÓN SE SOLICITA

La peticionaria solicita la revocación de la Sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones (“TA”) el 30 de junio de 2016, y notificada el 8 de julio del mismo año, en el caso

² Esto es así particularmente cuando la agencia es “parte interesada” pues, en cuanto concierne a la aplicación de las primas, la CFSE funciona como una compañía de seguros.

Civil Núm. KLRA201500220 (Región Judicial de San Juan, Panel II). (Apéndice³, págs. 592-607). Mediante dicha Sentencia, el TA confirmó la Resolución emitida por la Comisión Industrial de Puerto Rico (en adelante, “CI” o “Comisión”), Caso Núm. CI-03-200-02-0732-01, en la que se validó el cobro retroactivo de primas luego de una serie de reclasificaciones de riesgo realizadas por la CFSE que tuvieron el efecto de eliminar clasificaciones previas que aparecían en la póliza de UPS. Estas determinaciones de la CFSE, las cuales el TA validó al confirmar la Resolución emitida por la CI, tienen el efecto de que se le imponga a UPS un pago millonario – retroactivo -- ascendente a \$4,372,394.99 por concepto de primas para pólizas ya vencidas. (Ap., págs. 592-607) Sobre dicha Sentencia del TA, el 26 de julio de 2016 UPS solicitó Reconsideración, la cual el TA declaró “No Ha Lugar” mediante Resolución de 30 de agosto de 2016, notificada el 2 de septiembre del mismo año. (Ap. págs. 619-622).

IV. RELACIÓN DE HECHOS PROCESALES Y SUSTANTIVOS

A. Hechos Sustantivos

1. United Parcel Service *Corporation* (“UPS Corp.”) es una corporación organizada bajo las leyes del Estado de Delaware y está debidamente registrada y autorizada a realizar negocios en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (Ap. pág. 105)

2. UPS Corp. se dedica a proveer directamente servicios de transportación aérea de paquetes (“*parcel*”), paquetes expreso, documentos y otro tipo de propiedad en los Estados Unidos, sus territorios, posesiones, Puerto Rico y otros mercados extranjeros. (Ap. pág. 105)

3. La compareciente, United Parcel Service, *Inc.* (“UPS, Inc.”), es una empresa distinta. Ésta se dedica a la entrega de paquetes (“*parcel*”), paquetes expresos, documentos y otra propiedad mediante el uso de vehículos de motor en los Estados Unidos, sus territorios, posesiones, Puerto Rico y otros mercados extranjeros. (Ap. pág. 101) Está clasificada por la CFSE como una “empresa sencilla,” dado que sus actividades consisten en una sola operación.⁴

4. El 31 de mayo de 1985, UPS, Inc. formalizó una póliza de seguro obrero con la CFSE, póliza número 85-1-20-01037-0, en la que se incluyeron todos sus empleados que trabajan en la carga y descarga del avión de UPS Corp., la clasificación de la mercancía y la entrega de la misma mediante vehículos de motor a los clientes. Al formalizarse la póliza, y a

³ En adelante abreviado “Ap.”

⁴ Véase, Sentencia del Tribunal de Apelaciones (Ap. págs. 592-607). Para una definición de empresas sencillas, véase, Reglamento Para Gobernar el Seguro de Compensaciones Por Accidentes del Trabajo, Regla V(2), Reglamento Núm. 2506 de 7 de marzo de 1979.

instancias del Fondo, se incluyeron en la misma las clasificaciones de Oficinistas y Delineantes (8810-350); Vendedores, Cobradores y Mensajeros (8742-354); Choferes, Carreteros y sus Ayudantes (7382-320) y Taller de Reparación de Autos (7382-320). Véase Testimonio del Sr. John Morales y el Exhibit 1 del Fondo. (Ap. pág. 104)

5. En Puerto Rico, la operación básica y de mayor importancia de UPS, Inc. es realizada por sus choferes, quienes entregan los paquetes a los clientes. Véase Testimonio del Sr. John Morales, Resolución Interlocutoria notificada el 3 de abril de 2009, pág. 5, párr. 5. (Ap. pág.105)

6. Antes de que los choferes puedan entregar los paquetes a los clientes, es necesario que empleados de UPS, Inc. descarguen el avión en que llega la mercancía, se distribuya la misma y se cargue en los camiones correspondientes para que entonces los choferes procedan a la entrega en su destino final.

7. Las operaciones de UPS, Inc. en Puerto Rico comienzan *después* de que llega el avión de UPS Corp. con la mercancía. El proceso se resume de la siguiente manera (Ap. págs.101-103):

La mercancía llega en el avión de UPS, Corp. en unos contenedores. Una vez se abre la puerta que da acceso al área de carga del avión, tres (3) empleados de UPS, Inc. entran en dicha área y proceden a empujar los contenedores hacia la puerta del avión.

Una vez el contenedor llega a la puerta del avión, un empleado de UPS, Inc. opera una máquina que es un tipo de elevador; recoge el contenedor, lo baja hasta el nivel del piso y lo coloca en unos carros. Una vez se baja el contenedor del avión, otros dos empleados de UPS, Inc. ayudan a que la máquina coloque el mismo sobre los carritos para que éstos sean conducidos por otro empleado de UPS, Inc. al área donde se descargarán los paquetes del contenedor y se distribuyan a las rutas.

Todos los empleados arriba descritos de UPS, Inc., son conocidos como empleados de rampa.

Una vez llegan los carritos con los contenedores a un área cubierta, alrededor de tres (3) a cinco (5) empleados abren los contenedores y descargan el mismo, colocando los paquetes en una correa que los lleva a otra área donde hay cuatro (4) empleados que distribuyen los paquetes por área geográfica. Estas correas llegan a un área conocida como "line-up". En esta

área hay un empleado conocido como "sorter-loader" para cada cuatro ó cinco vehículos (camiones). Hay aproximadamente 16 empleados "sorter-loaders".

Una vez cargado el camión, el chofer, luego de inspeccionar su vehículo para efectos de seguridad, procede a conducir el camión a la ruta asignada para entregar los paquetes a las correspondientes direcciones. Estos empleados son clasificados por UPS como "choferes" ("drivers") y su única función es manejar el camión y entregar la mercancía en la dirección que aparece en cada paquete. Solamente por excepción podrán estos choferes realizar alguna tarea incidental como "sorter".

8. UPS, Inc. cuenta con aproximadamente 160 choferes y de 6 a 8 mecánicos que se dedican a la mecánica liviana que ameriten los vehículos de UPS. (Ap. pág. 104, párrafos 7 y 9).

9. Existen otros empleados a tiempo parcial que UPS clasifica como "washers" y son los que se dedican mayormente al lavado de los vehículos de UPS. No obstante, usualmente son llamados a realizar labores de los "sorters". (Ap. pág. 104, párrafo 7).

10. De otra parte, otros empleados de UPS son los empleados gerenciales que son clasificados como "management" y demás personal clerical. (Ap. pág. 104, párrafo 2).

11. Desde que formalizó su póliza con el Fondo, en el año 1985, hasta que se efectuó la auditoría objeto del presente caso, UPS siempre informó al Fondo los salarios de sus empleados bajo las mismas clasificaciones que el Fondo había incluido al formalizarse la póliza. Siempre se incluyó a los choferes, *sorters* y "washers" en la clasificación de "choferes" (7380); los mecánicos en la clasificación de Talleres de Reparación de Automóviles, Empresas de Autobuses, Autos con Taxímetro (7382); el "management" en la clasificación de Vendedores, Cobradores y Mensajeros (8742) y el personal clerical en la clasificación de Oficinistas y Delineantes (8810).⁵ En todos estos años, los representantes autorizados por la CFSE, evaluaron la información suministrada por el patrono; se cercioraron de que las clasificaciones correspondieran a las operaciones descritas y asignaron las primas aplicables a la póliza de seguro expedida.

12. Luego de la auditoría efectuada, la CFSE cambió varias veces las clasificaciones que le asignó a las operaciones del patrono y a las clasificaciones de riesgo asignadas a varios

⁵ Por razones de espacio, no incluimos la nómina que informó UPS en cada clasificación ni la nómina que el Fondo reclasificó en otras clasificaciones. Para este detalle, véase Exhibits 4-9 del Patrono (Ap. págs. 67-86). Además, véase párrafos 14-43 de los hechos incluidos en el alegato de UPS ante la Comisión. (Ap. págs. 156-164).

puestos, como se menciona en el Trasfondo Procesal del presente escrito. La última reclasificación se efectuó el **18 de octubre de 2006** mediante lo que la CFSE llamó un “Ajuste final” al Informe de Nómina Investigada para los años póliza 1997-98 a 2004-05, ambos años inclusive. (Ap. págs. 46-49). Mediante este “ajuste final”, la CFSE *revocó* su determinación previa (realizada después de la auditoría) de incluir la clasificación de Aeronaves, Empleados en Tierra y la nómina que allí había incluido fue cambiada e incluida bajo la clasificación de Transporte Terrestre de Carga. Consecuentemente, el 2 de marzo de 2007, la CFSE emitió seis (6) notificaciones de cobro de primas respecto a los años póliza 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. (Ap. págs. 56-61). Además, conjuntamente con dichas notificaciones, se emitió una certificación de deuda que incluía, además de los años póliza antes mencionados, unas partidas correspondientes a los años 1998, 1999, 2006 y 2007. (Ap. pág. 62)

B. Trasfondo Procesal

1. La CFSE reliquidó los años póliza 1997-98, 1999-2000, 2000-01, 2002-03, 2003-04, 2004-05, 2005-06 y 2006-07, por lo que le remitió a UPS unas notificaciones adicionales para dichos años que totalizaban sobre cuatro (4) millones de dólares.

2. UPS apeló dichas notificaciones ante la CI en las siguientes fechas:

a) El 26 de diciembre de 2002, apeló las notificaciones de cobro de primas emitidas el 11 de diciembre de 2002 y relacionadas con los años 1998, 2000 y 2001, en las cuales se incluyeron las clasificaciones de Aeronaves-Empleados en Tierra (7403), Vendedores Cobradores y Mensajeros (8742) y Oficinistas y Delineantes (8810). (Ap. págs. 1-5);

b) El 15 de enero de 2003, apeló unas notificaciones de cobro de primas correspondientes a la liquidación final del año 2002 y la prima preliminar del año 2003, notificada el 26 de diciembre de 2002. Se incluyeron las *mismas* clasificaciones que habían sido incluidas en las notificaciones de cobro de primas del 11 de diciembre de 2002. (Ap. págs. 6-9);

c) El 4 de septiembre de 2003, apeló una carta de cobro. (Ap. págs. 10-12). Cerca de dos años después, el 26 de mayo de 2005, se celebró una vista pública en la que las partes llegaron a unos acuerdos que fueron recogidos en la resolución notificada a las partes el 12 de julio de 2005. (Ap. 23-26). Mediante dicha resolución, la Comisión Industrial dispuso: (1) dejar sin efecto las reliquidaciones de los años 1997-98, 1998-99, 1999-2000, 2000-2001 y 2001-2002; (2) ordenar al Administrador que no realizara gestión de cobro alguna sobre las

reliquidaciones de los años póliza antes indicados; y (3) ordenar a UPS a que permitiera al Fondo auditar los años póliza desde 1997 hasta el año 2004-2005, ambos años inclusive. La CFSE realizó la auditoría de los años póliza antes mencionados y, el 10 de febrero de 2006, le entregó a UPS un certificado de investigación. (Ap. 27-29). Como resultado de la alegada nueva auditoría, la nómina total informada por el patrono no sufrió cambio alguno. Sin embargo, el Fondo hizo la misma reclasificación de los riesgos de UPS igual a como lo había hecho al reliquidar los años póliza de 1997-98 a 2001-02; reclasificación que la CI había dejado sin efecto mediante la resolución notificada a las partes el 12 de julio de 2005. Así, se eliminaron las clasificaciones de Choferes, Carreteros y Talleres de Reparación de Automóviles y se añadió la clasificación de **Aeronaves, Empleados en Tierra**. Consecuentemente, el 30 de mayo de 2006, UPS solicitó la reapertura del caso ante la CI. El 30 de mayo de 2006, el Fondo emitió un Informe de Nómina Investigada con “Ajustes” a dicha fecha para los años póliza 2000-01 a 2004-05, ambos años inclusive. (Ap. págs. 32-34).

d) El 8 de agosto de 2006, apeló una carta de cobro del 31 de marzo de 2006. (Ap. págs. 35-39). Como consecuencia del ajuste del 30 de mayo de 2006, el 11 de agosto de 2006 el Fondo notificó a UPS las cuatro (4) notificaciones de cobro de primas sobre la reliquidación de los años póliza 2000-01, 2001-02, 2002-03 y 2003-04. Mediante este “ajuste”, el Fondo añadió una nueva clasificación de “**Transporte Terrestre de Carga**” (7219-320), y mantuvo su determinación inicial de incluir la clasificación de “Aeronaves, Empleados en Tierra” (7403-373). (Ap. págs. 32-34).

e) El 28 de agosto de 2006 apeló unas notificaciones de cobro de primas notificadas el 11 de agosto de 2006 y relacionadas con los años póliza 2001, 2002, 2003 y 2004. (Ap. 40-45). Se incluyó en dichas notificaciones las clasificaciones de **Transportación Terrestre de Carga; Aeronaves-Empleados en Tierra; Vendedores, Cobradores y Mensajeros y Oficinistas y Delineantes**. No obstante, el 18 de octubre de 2006, el Fondo realizó un “Ajuste final” al Informe de Nómina Investigada para los años póliza 1997-98 a 2004-05, ambos años inclusive. (Ap. 46-49). Mediante este “Ajuste Final”, el Fondo revocó su determinación inicial de incluir la clasificación de Aeronaves, Empleados en Tierra y la nómina que allí había incluido la incluyó en la clasificación de Transporte Terrestre de Carga.

f) El 7 de noviembre de 2006, apeló una notificación de cobro de primas emitida el 13 de octubre de 2006 como liquidación final del año póliza 2006. (Ap. págs. 50-

53). En ésta, sin embargo, se incluyó también el riesgo de **Aeronaves-Empleados en Tierra**, además de los riesgos de **Transportación Terrestre de Carga**; Vendedores, Cobradores y Mensajeros y Oficinistas y Delineantes.

g) El 14 de marzo de 2007, apeló unas nuevas notificaciones de cobro de primas emitidas por el Fondo el 2 de marzo de 2007 con relación a los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. (Ap. págs. 54-62). En éstas, no se incluyó la clasificación de Aeronaves-Empleados en Tierra pero se mantuvieron las clasificaciones de Transportación Terrestre de Carga, Oficinistas y Delineantes y Vendedores, Cobradores y Mensajeros. Además, conjuntamente con dichas notificaciones, el Fondo emitió una certificación de deuda que incluía, además de los años póliza antes mencionados, unas partidas correspondientes a los años 1998, 1999, 2006 y 2007. (Ap. pág. 62).

h) El 29 de noviembre de 2007, apeló seis (6) nuevas notificaciones de cobro de primas emitidas por el Fondo el 26 de octubre de 2007, sobre la reliquidación final de los **años póliza 1998 y 1999**. (Ap. págs. 63-66). En estas notificaciones, se incluyeron las clasificaciones de Transportación Terrestre de Carga, Vendedores, Cobradores y Mensajeros y Oficinistas y Delineantes.

Mediante todas estas apelaciones UPS cuestionó gran parte de las reclasificaciones de riesgos que realizó la CFSE y la eliminación de ciertas clasificaciones que UPS, Inc. tenía incluidas en su póliza. **Resumiendo**, las primeras tres (3) apelaciones radicadas por UPS en los años 2002 y 2003 se relacionaban con la reclasificación efectuada por la CFSE en la que incluyó a la mayoría de los empleados bajo la clasificación de Aeronaves-Empleados en Tierra. Las próximas tres (3) apelaciones instadas en el 2006 se relacionaban a reclasificaciones efectuadas por la CFSE mediante las cuales se incluyeron, no solo la clasificación de Aeronaves-Empleados en Tierra, sino también la de Transportación Terrestre de Carga. Finalmente, en las últimas dos (2) apelaciones instadas en el año 2007 se impugnó la reclasificación efectuada por la CFSE mediante la cual se eliminó la clasificación de Aeronaves-Empleados en Tierra pero se mantuvo la de Transportación Terrestre de Carga.

3. La vista en su fondo del caso se celebró los días 17 de marzo de 2009 y 4 de junio de 2009. (Ap. págs.101-115, 116-146).

4. Durante la vista ante la CI, el perito y asesor de la CFSE en materia de seguros, Sr. Ernesto Soto, declaró que el error que provocó la reliquidación recayó sobre las

clasificaciones impuestas por la CFSE y no en la información suministrada por UPS. Esto, puesto que UPS había indicado en la declaración de actividad contenida en el formulario de la póliza que UPS se dedicaría a la entrega y envío de paquetes, actividad comprendida en la clasificación 7219 (Transporte Terrestre de Carga). El perito explicó que, dado que UPS proveyó la información completa sobre sus operaciones, correspondía al formalizador de pólizas asignar la clasificación correcta y, al no hacerlo, erró. Asimismo, el perito fue contundente al indicar que “cuando un patrono establece su actividad claramente y el Administrador comete un error, el Asegurador no puede irse retroactivamente”. *Resolución Interlocutoria de la Comisión* (Ap. pág. 142).

5. El 29 de agosto y 7 de octubre de 2014, la CI dictó y notificó, respectivamente, una Resolución sobre revisión de primas (clasificación), la cual fue re notificada conforme a Derecho el 12 de noviembre de 2014. (Véase Ap. págs. 231-244). Mediante ésta, la CI desestimó los recursos apelativos instados por UPS y confirmó la determinación de la CFSE a los efectos de que la clasificación gobernante del patrono, luego de los múltiples intentos de reclasificación, era la número 7219 (Transporte Terrestre de Carga). (Véase Ap. págs. 311-326). De estas Resoluciones notificadas el 7 de octubre y el 12 de noviembre de 2014, UPS solicitó la correspondiente Reconsideración el 27 de octubre y 17 de noviembre de 2014, respectivamente. (Ap. págs. 268-309 y 327-371).

6. Mediante Resolución dictada y notificada el 21 y 24 de noviembre de 2014, respectivamente, CI extendió el término para resolver la moción de reconsideración por noventa (90) días adicionales; y le concedió un término de veinte (20) días al Fondo para que mostrara causa por la cual no se debía revocar la resolución reconsiderada. (Ap. pág. 372).

7. Mediante Resolución dictada y notificada el 3 y 13 de febrero de 2015, respectivamente, CI denegó la Solicitud de Reconsideración. (Ap. págs. 387-398).

8. El 6 de marzo de 2015, UPS radicó ante el TA una Solicitud de Revisión de las decisiones emitidas por la CI. (Ap. págs. 526-555).

9. El 27 de abril de 2015, la CFSE radicó un Alegato de la Recurrida y en Oposición a la Expedición de Auto de Revisión. (Ap. págs. 556-586).

10. El 30 de junio de 2016, notificada el 8 de julio del mismo año, el TA emitió una Sentencia confirmando la Resolución de la CI. (Ap. págs. 592-607).

11. El 26 de julio de 2016, UPS radicó una Reconsideración, la cual el TA denegó el mediante Resolución emitida el 30 de agosto de 2016 y notificada el 2 de septiembre de 2016.

(Ap. págs. 613-618)

V. SEÑALAMIENTOS DE ERROR

PRIMER ERROR: ERRÓ EL TRIBUNAL DE APELACIONES AL DETERMINAR QUE EL FONDO DE SEGURO DEL ESTADO OSTENTA LA FACULTAD IRRESTRICTA DE COLECTAR RETROACTIVAMENTE PRIMAS PARA PÓLIZAS YA VENCIDAS, LUEGO DE RECLASIFICAR ARBITRARIAMENTE Y EN REPETIDAS INSTANCIAS LAS OPERACIONES DE UN PATRONO.

SEGUNDO ERROR: ERRÓ EL TRIBUNAL DE APELACIONES AL OTORGARLE DEFERENCIA A UNA INTERPRETACIÓN DE LA COMISIÓN INDUSTRIAL QUE, A SU VEZ, OTORGÓ DEFERENCIA A UNA INTERPRETACIÓN DEL FONDO DEL SEGURO DEL ESTADO CONTRARIA A LA LETRA CLARA DE SU PROPIO REGLAMENTO.

VI. DISCUSIÓN DE LOS ERRORES SEÑALADOS

A. **PRIMER ERROR: Erró el Tribunal de Apelaciones al determinar que el Fondo del Seguro del Estado ostenta la facultad irrestricta de colectar retroactivamente primas para pólizas ya vencidas luego de reclasificar arbitrariamente y en repetidas instancias las operaciones de un patrono.**

1. **Las interpretaciones que hace una agencia administrativa de sus propios reglamentos no tienen efecto retroactivo, salvo autorización legislativa expresa.**

El Artículo 3 del Código Civil de Puerto Rico diáfamanamente establece que “las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren expresamente lo contrario”. 31 L.P.R.A. § 3. Añade que, aún en aquellos casos en los que la ley expresamente se ordene la retroactividad, los derechos adquiridos al amparo de un estado de derecho anterior no podrán verse perjudicados por la nueva legislación. *Id.* De esta manera, este articulado enuncia la presunción general en contra de la retroactividad de las leyes que impera en nuestro ordenamiento jurídico. En virtud de esa presunción, consistentemente este Tribunal ha desfavorecido la aplicación retroactiva de una norma jurídica en el ámbito del Derecho Civil. Véanse, e.g., *Rosario Rosado v. Pagán Santiago*, 2016 T.S.P.R. 176; *Multinational Ins. Co. v. Benítez*, 193 D.P.R. 67, 92 n.18 (2015); *Brau, Linares v. ELA*, 190 D.P.R. 315, 354 (2014). Esta renuencia deriva, en gran parte, del compromiso insoslayable con la estabilidad, la certeza y la seguridad jurídica que ha de caracterizar cualquier sistema de justicia.⁶

⁶ Consideraciones de debido proceso de ley también militan en contra de la aplicación retroactiva de las leyes. Se entiende que, la necesidad de una notificación adecuada de las reglas aplicables a determinada conducta responde a la confianza que los ciudadanos depositan en los entes gubernamentales y cómo, en muchas instancias, descansan en esa confianza al momento de actuar. Asimismo, la predictibilidad y estabilidad del estado de derecho son elementos esenciales del debido proceso de ley. Precisamente en atención a ello, este Tribunal ha afirmado que “los reglamentos crean un estado de derecho que protege a los que actúan bajo sus disposiciones”. *P.S.P. v. Com. Estatal de Elecciones*, 110 D.P.R. 400, 409 (1980).

La presunción en contra de la retroactividad que encarna el Artículo 3 del Código Civil se extiende a los reglamentos y las determinaciones que son promulgadas por las dependencias gubernamentales y las agencias administrativas. A esos efectos, este Tribunal ha establecido que el principio de la retroactividad comprende la aplicación de los reglamentos administrativos y sus correspondientes enmiendas. Véanse, Rivera Padilla v. OAT, 189 D.P.R. 315 (2013); Torres Rodríguez v. Carrasquillo Nieves, 177 D.P.R. 728 (2009) (“En ese sentido, no podemos ni debemos refrendar la aplicación retroactiva de un reglamento que a todas luces no puede comportar tal pretensión”). Cónsono con las disposiciones del Artículo 3, en el ámbito administrativo se ha establecido que, cuando un reglamento se limita a ordenar su vigencia inmediata, y de éste no surge de modo alguno la intención de aplicarlo retroactivamente, sus disposiciones sólo aplicarán de manera prospectiva. Rivera Padilla, 189 D.P.R. en las págs. 341-42.

En lo que concierne las interpretaciones de las agencias de sus propias leyes y reglamentos, en Avon Prods., Inc. v. Secretario de Trabajo, 105 D.P.R. 803 (1977), este Tribunal concluyó que, cuando la operación de una corporación ha confiado en una interpretación legal por parte de una agencia administrativa, una interpretación posterior distinta solamente puede surtir efectos prospectivamente. En ese caso, en el año 1958, interpretando la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico,⁷ el Negociado de Seguridad en el Empleo hizo una determinación relacionada a los vendedores de casa en casa de los productos de Avon Products, Inc. En ese momento y por catorce años subsiguientes, el Departamento de Trabajo y Recursos Humanos no requirió que Avon Products realizara aportaciones al seguro de desempleo con respecto a las compensaciones pagadas a dichos vendedores. Catorce (14) años después, el Negociado de Seguridad en el Empleo cambió su interpretación de la ley. Con dicho cambio concluyó que los trabajos realizados por dichos vendedores estaban cubiertos por la Ley de Seguridad en el Empleo y por tanto, Avon Products tenía que aportar al seguro de desempleo para todos los pagos realizados a dichos vendedores. Dispuso, además, que dicho cambio en la interpretación de la ley, que resultaba en el pago de contribuciones al seguro de desempleo, sería retroactivo al año 1958.

El patrono objetó la aplicación retroactiva de tal determinación y, consiguientemente, el cobro antedatado a 1958 de las contribuciones del seguro por desempleo. Luego de determinar

⁷ Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada, 29.L.P.R.A. §§ 701-717.

que la segunda interpretación del Secretario de Trabajo era la correcta, el Tribunal decretó la aplicación prospectiva de la clasificación de los empleados. Fundamentó su dictamen en el hecho de que “en vista que desde el 1958 Avon Products, Inc., ha venido operando en la fase de distribución de sus productos en Puerto Rico descansando en la determinación administrativa de que sus vendedoras están excluidas de la Ley de Seguridad de Empleo, la interpretación que hoy hacemos . . . tendrá efectos prospectivos “. Id. en la pág. 813.

A nivel federal, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos también ha sido categórico al momento de sostener que, salvo autorización expresa del Congreso, las agencias administrativas no pueden aplicar sus reglamentos de manera retroactiva. Véase, Bowen v. Georgetown University Hosp., 488 U.S. 204 (1988). De otra parte, en aras de dirimir controversias relacionadas con la retroactividad implícita o tácita de los estatutos y reglamentos, en Landgraf v. USI Film Products, 511 U.S. 244 (1994), el foro federal estableció un esquema tripartito que se enfoca en examinar las consecuencias legales del precepto en cuestión; a saber: (1) si el estatuto menoscaba derechos que cobijaban a una parte cuando actuó; (2) si el estatuto aumenta la responsabilidad de una parte por conducta pasada, o (3) si el estatuto impone nuevas responsabilidades u obligaciones con relación a transacciones que ya han sido completadas. De satisfacerse alguno de estos elementos, debe operar la presunción tradicional en contra de la retroactividad. Id. en la pág. 280.

Cualquier análisis sobre la aplicación retroactiva de una norma requiere determinar: (1) la fecha en que la agencia promulgó la efectividad de la regla, y (2) la fecha en la que ocurre el evento al cual ésta se aplicará. Extrañamente, en este caso concurren varios supuestos de retroactividad insostenibles. Por un lado, el Fondo pretende que UPS someta pagos de primas que tuvieron el propósito de asegurarla contra posibles reclamaciones por accidentes cuyo periodo de ocurrencia ya ha transcurrido. Es decir, requiere el pago actual de unas primas para pólizas de seguro cuya vigencia se remonta a hace casi veinte (20) años atrás. De otra parte, el Fondo intenta sustituir retroactivamente su interpretación de las clasificaciones realizada desde el 1997 hasta el 2006, por la nueva interpretación que caprichosamente hiciera en el año 2006.⁸

En el presente caso, los foros recurridos avalaron la sustitución retroactiva de una nueva interpretación del Fondo de Seguro del Estado relacionada con la clasificación de los

⁸ Nótese, además, que el Fondo no utilizó las clasificaciones correspondientes a cada año fiscal auditado, sino que se basó en las clasificaciones establecidas para el año 2006 para determinar cuáles correspondían a las operaciones que UPS realizaba en el 1997 y en años subsiguientes. Esto, por sí solo, constituye una aplicación retroactiva de sus propios reglamentos y, por tanto, una actuación *ultra vires* que este Tribunal no puede, ni debe, refrendar.

empleados de UPS por aquella interpretación que se hizo en el año 1985 y, anualmente, en años subsiguientes. Tal determinación no sólo contraviene los postulados más básicos del principio de la irretroactividad de las leyes sino que, además, transgrede los valores de seguridad, certeza, confianza y legitimidad en los que se cimienta nuestro ordenamiento jurídico. Ciertamente, tal y como ocurrió en el caso de Avon Products, UPS confió y descansó en la clasificación inicial realizada por el Fondo. Es impermisible que, años más tarde, se le pretenda atribuir efecto retroactivo a una nueva interpretación, máxime cuando tal aplicación retroactiva redundaría en el cobro de cuatro (4) millones de dólares en concepto de primas para pólizas que expiraron hace más de diez (10) años).

2. Los efectos de una reclasificación no se retrotraen a pólizas que han expirado.

La contención principal de los foros recurridos estriba en que el Fondo ostenta la facultad irrestricta para reclasificar retroactivamente los empleados de un patrono, aún luego de que la póliza correspondiente al año en que se realiza esa reclasificación ha expirado. Fundamentan ese dictamen en las disposiciones contenidas en el *Reglamento para Gobernar el Seguro de Compensaciones por Accidentes de Trabajo* (en adelante, "Reglamento") y en cierta jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico. No obstante, una interpretación íntegra de las disposiciones reglamentarias aplicables y un análisis cabal de la casuística en la que asientan sus determinaciones apuntan a una conclusión muy distinta.

Como cuestión de umbral, es preciso señalar que, conceptualmente, una prima de una póliza de seguro inherentemente responde a riesgos y accidentes previsibles. Por tal razón, las primas de una póliza de seguro por accidentes en el trabajo se calculan en función de una valoración futura o prospectiva de esos riesgos y contingencias, tomando en cuenta las operaciones de un patrono. Una valoración retroactiva de dichos riesgos, con el conocimiento de que éstos no se materializaron, es del todo incompatible con la naturaleza misma de una póliza de seguros. En otras palabras, el cobro retroactivo de primas para pólizas que ya no están vigentes resultaría en el absurdo de obligar a un patrono a pagar por riesgos y eventualidades que, según se puede comprobar, nunca acontecieron.

En el contexto de las primas para las pólizas del Fondo del Seguro del Estado, éstas se computan anualmente a base de clasificaciones de riesgos por oficio o industria de un patrono. A cada clasificación, se le asigna una prima fija que, a su vez, se basa en la experiencia de pérdida de otros patronos en años previos y, por consiguiente, en el potencial de riesgo

correspondiente. Véase, 11 L.P.R.A. §§ 24, 31. A esos efectos, cada año el Administrador del Fondo deberá celebrar vistas públicas con anterioridad a la publicación del *Manual de Clasificaciones de Oficios e Industrias y Tipos de Seguro*.⁹ La Ley también impone al Administrador el deber de “asegurar el envío a tiempo de la imposición de primas de seguro obrero a los patronos”. 11 L.P.R.A. §§ 1(b)-4, 8. Estos preceptos estatutarios responden a consideraciones de notificación adecuada y debido proceso de ley.

3. La Ley del Fondo y su Reglamento no contemplan la facultad de reclasificar retroactivamente las clasificaciones para pólizas vencidas.

Conforme a las definiciones de la Ley y del Reglamento, el *Manual de Clasificaciones* tiene vigencia “para un determinado año póliza”. En cuanto a la vigencia de las pólizas, la Regla X del Reglamento preceptúa que “[n]o se extenderá ninguna póliza regular o permanente por un periodo mayor de un año fiscal”. Se entiende pues, que tanto las pólizas de seguro como las clasificaciones en las que se basan sus respectivas primas tienen un periodo de vigencia cierto y determinado de un año.

En lo que atañe los ajustes en las pólizas, el Reglamento contempla dos supuestos bajo los cuales el Administrador podrá hacer cambios en las clasificaciones o términos de una póliza. En el primero, *el inciso (a)* de la Regla X(7) establece que, dentro de un término de quince (15) días de expedida una póliza, el Administrador “podrá hacer cualquier cambio en los tipos o clasificaciones, a los fines de ajustar la póliza a lo dispuesto en las presentes Reglas o en el *Manual de Clasificaciones de Oficios e Industrias y de Tipos de Seguro* vigente a la fecha de la expedición de la póliza”. En el segundo supuesto, el inciso (b) de la misma Regla dispone que “[e]l Administrador podrá hacer, sin límite de tiempo, cualquier cambio en la póliza del patrono a los fines de ajustar la misma si apareciere que la información suministrada por el patrono al momento de expedirse o renovarse la póliza fue incompleta o inexacta.”

Una lectura integrada de ambos incisos enmarcada en la vigencia anual de toda póliza de seguro, apunta a que la frase “sin límite de tiempo” se refiere, necesariamente, a cualquier momento dentro del año durante el cual la póliza está vigente. Mientras el Administrador cuenta con un término limitado de quince (15) días para ajustar la póliza al *Manual de Clasificaciones* aplicable a ese año por cualquier razón, en aquellos casos en el que el ajuste se

⁹ Véase, 11 L.P.R.A. § 25 (“Para poder llevar a cabo las disposiciones de este Artículo, el Administrador del Fondo del Estado celebrará vistas públicas, antes del primero de junio de cada año, en distintas poblaciones del Estado Libre Asociado, notificándolo a todos los patronos asegurados de manera que ellos puedan comparecer y alegar lo que deseen respecto a su derecho en conexión con dichas agrupaciones de oficios o industrias. Esta notificación deberá publicarse en dos periódicos de los de mayor circulación en el Estado Libre Asociado”).

deba a que la información suministrada por el patrono fue incompleta o inexacta, la facultad del Administrador de hacer los ajustes necesarios no se constriñe al término definido que establece el inciso (a). Nótese, además, que el inciso (b) únicamente se activa cuando apareciere que la información provista por el patrono es incompleta o inexacta. El inciso no contempla cualquier otra situación que permita al Administrador realizar ajustes a una póliza. Tampoco establece sobre qué parte recae el peso de la prueba cuando el Administrador conjeture que la información suministrada es incompleta o inexacta.¹⁰

Irónicamente, la jurisprudencia en la que los foros recurridos descansaron para reconocerle al Fondo la facultad de realizar ajustes a las pólizas de un patrono “sin límite de tiempo” es consistente con nuestra proposición. En Vanguard Construction Corp. v. Comisión Industrial de PR, 101 D.P.R. 863 (1974), tan sólo habían transcurrido veinticuatro (24) días desde la formalización de la póliza y el ajuste. Además, en ese caso no se interpretó específicamente el inciso (b) actual, sino una disposición análoga que condicionaba la facultad del Administrador de reclasificar los riesgos a los trabajos finalmente realizados en un proyecto de construcción.¹¹ En esencia, en Vanguard Construction Corp., *supra*, el patrono reclamó que, dado que había transcurrido el término de quince (15) días, el Administrador estaba impedido de reclasificar sus riesgos. El Tribunal Supremo determinó, sin embargo, que la facultad de reclasificar la obra de construcción e imponer las primas correspondientes transcurridos esos quince (15) días fue reservada contractualmente “sin límite de tiempo” y a base de los trabajos finalmente realizados.

En este caso, han transcurrido más de treinta (30) años, y no meramente veinticuatro (24) días, desde la fecha de la expedición de la primera póliza a UPS en 1985. Al momento de la primera auditoría, habían transcurrido diecisiete (17) años y, al momento del ajuste final, veintiuno (21). Es inconcebible que la expresión “sin límite de tiempo” pueda mantener a un patrono en un estado de indefensión por tantos años y con relación a pólizas con vigencia de un año que, al presente, ya han vencido.

¹⁰ En cuanto este aspecto probatorio, cabe destacar que, tanto la Ley como el Reglamento, establecen que el recibo del pago de primas remitido por el Administrador será prueba prima facie del cumplimiento del patrono con las disposiciones de la Ley. Recaería pues, sobre el Administrador, el peso inicial de la prueba tendente a indicar que el patrono proveyó información incompleta o inexacta. En este caso, no se presentó prueba a esos efectos. Por el contrario, el testigo del Fondo admitió que, a pesar de que UPS suministró toda la información relacionada con sus operaciones, el Administrador erró al momento de clasificar las mismas.

¹¹ Los proyectos de construcción no se colocan bajo pólizas permanentes, como es el caso de los seguros de UPS.

Con relación a la condición que activa la facultad del Administrador de reclasificar “sin límite de tiempo”, en este caso es un hecho incontrovertido que la nómina, según provista por UPS al Fondo, permaneció inalterada luego de las distintas auditorías y el ajuste final realizado. (Ap. págs. 230-245, 251-266). Asimismo, en ningún momento el Fondo demostró que la información suministrada por UPS, tanto en 1985 como en años subsiguientes, era incompleta o inexacta. Ello, a pesar de estar obligado a realizar una revisión anual de primas y bonificaciones, según lo requiere el Artículo 28 de la Ley, 11 L.P.R.A. § 31. En todo caso, antes de ordenar el pago retroactivo de cuatro (4) millones de dólares en primas, sería necesario que el Fondo probara de manera fehaciente que se le suministró información incorrecta o que UPS distorsionó la naturaleza de sus operaciones con el fin de pagar las primas para una clasificación en particular. En ningún momento durante los más de diez (10) años previos a la auditoría, el Administrador del Fondo requirió a UPS información adicional sobre sus operaciones o cuestionó la naturaleza de éstas.

Al Administrador le correspondía el peso de la prueba para demostrar que la información que se le entregara para obtener las pólizas de seguro durante los años en cuestión fue “incompleta o inexacta.” No lo estableció. Ni tan siquiera presentó al funcionario del Fondo que recibió la información del patrono y que interactuó con el patrono en el proceso de expedirse la póliza.

Para cumplir con su peso de la prueba el Administrador tenía que haber demostrado que cualquier dato omitido era información relevante y que no se dependía de la información suplida ni fácilmente accesible al funcionario que evalúa, autoriza y expide la póliza. El Fondo debió haber demostrado que, de haber conocido tal información, hubiese actuado de manera diferente; hubiese asignado riesgos y primas distintas. No lo hizo.

Más aún, al examinar la prueba, los foros de instancias debieron haber aplicado las presunciones de ley aplicables bajo la Regla 304 de las Reglas de Evidencia de 2009, a saber:

“(14) Los deberes de un cargo han sido cumplidos con regularidad.”

“(18) Las transacciones privadas fueron realizadas con rectitud y en forma correcta.”

“(19) Se ha seguido el curso ordinario de los negocios.”

Estas presunciones apoyan la corrección del proceso de recopilación de información al expedirse la póliza original y las pólizas anuales subsiguientes. No puede el Administrador ahora pretender reexaminar las actuaciones y determinaciones de sus representantes

autorizados, realizados en un pasado distante, alegando que la información suplida por el patrono fue "incompleta o inexacta." Permitir que el Administrador reabra con facilidad transacciones pasadas, con la mera invocación de la Regla X(7)(b) y sin cumplir con el peso de prueba arriba señalado, convertiría en natimuerta la Regla general plasmada en la Regla X(7)(a) del Reglamento.

4. Las reclasificaciones fueron realizadas de manera irrazonable y arbitraria.

Sin procurar que este Tribunal se adentre en los pormenores fácticos de la presente controversia, resulta preciso destacar que el trámite procesal desvariado a nivel administrativo de este caso evidencia la arbitrariedad e irrazonabilidad de las actuaciones del Fondo y de la Comisión Industrial. Ello, de por sí, amerita la intervención oportuna de este Tribunal, máxime cuando las actuaciones administrativas en cuestión se dan al margen de cualquier disposición legal o reglamentaria que las autorice. En atención a la cuantía exorbitante de dinero que el Fondo pretende recobrar de manera retroactiva, este Tribunal no puede ratificar un procedimiento administrativo plagado de irregularidades, dilaciones, atropellos, incertidumbre y arbitrariedad.

Como se indicó, la clasificación presuntamente errónea de los empleados de UPS en 1985 fue realizada a instancias del Fondo, luego de que se le suministrara toda la información relacionada con las operaciones y la nómina del patrono.¹² Nunca ha sido un misterio que las operaciones de UPS consisten en la entrega de paquetes a sus clientes mediante el uso de vehículos de motor. Desde que se formalizó su póliza, UPS informó anualmente al Fondo los salarios de sus empleados conforme a esas clasificaciones bajo la premisa de que las clasificaciones establecidas por el Administrador eran las correctas. A pesar de ello, el Fondo comenzó a remitirle notificaciones de reclasificaciones y cobro de primas inconsistentes entre sí. En tres ocasiones aisladas, el Fondo reliquidó los años póliza de 1997-1998 a 2006-2007, ambos años inclusive. En cada una de ellas, las determinaciones relacionadas con las clasificaciones correspondientes a los empleados de UPS *fueron distintas*. Inclusive, la clasificación de empleados por parte de UPS que motivó la auditoría en primer lugar fue añadida y eliminada infundadamente de las notificaciones de cobro hasta que, en el ajuste final, fue descartada del todo.

¹² Así lo admitió el propio testigo del Fondo, Sr. Ernesto Soto, asesor en el área de seguros, quien constató que, a pesar de que UPS suministró toda la información relacionada con sus operaciones, el oficial erró al clasificar las mismas. (Véase Ap. págs. 230-245, 251-266).

De otra parte, según surgió de la auditoría realizada, que comprendió un periodo de casi diez (10) años, la nómina reportada por UPS permaneció inalterada al momento del ajuste final. Lo único que cambió a lo largo de todos esos años fue la interpretación irreflexiva y arbitraria por parte del Fondo de su propio Manual de Clasificaciones. Esa evidente confusión normativa, a su vez, resultó en la imposición de primas retroactivas para todo el periodo objeto de auditoría. Cabe preguntarse, pues; si tan perspicuo era el error en la clasificación de los empleados de UPS, ¿por qué le tomó al Fondo cuatro (4) años determinar cuál era la clasificación aplicable?

En resumidas cuentas, el trasfondo procesal de este caso denota una sola realidad: el propio Fondo de Seguro del Estado no tenía del todo claro cómo debían clasificarse las operaciones de UPS.¹³ Precisamente por ello, la clasificación que finalmente seleccionó luego de emplear una técnica de prueba y error, no puede tener, bajo ningún concepto, efectos retroactivos. De hecho, tan pronto el Fondo realizó el ajuste final y se decidió por una clasificación definitiva, en octubre de 2006, UPS acató su determinación y comenzó a remitir los pagos de las primas correspondientes a esa clasificación. Los errores y las irregularidades en las que incurrió el Fondo durante este proceso, según éstas fueron ratificadas por la Comisión Industrial y el Tribunal de Apelaciones, constituyen una afrenta a la confianza que los ciudadanos depositan en las dependencias gubernamentales y un fracaso irremediable de la justicia administrativa.

B. SEGUNDO ERROR: Erró el Tribunal de Apelaciones al otorgarle deferencia a una interpretación de la Comisión Industrial que, a su vez, otorgó deferencia a una interpretación del Fondo del Seguro del Estado contraria a la letra clara de su propio reglamento.

1. Las determinaciones administrativas contrarias a las leyes y los reglamentos no merecen deferencia judicial.

La deferencia que merecen las determinaciones y actuaciones administrativas ha sido un tema que ha generado mucha polémica, tanto a nivel estatal como a nivel federal.¹⁴ Dado que

¹³ Otro factor indicativo de la dificultad experimentada por el Fondo al momento de clasificar las operaciones de UPS es la inclusión, a partir del año póliza 2008-2009, del “trabajo de recogido y entrega de mercancía” en la clasificación que finalmente le asignó a las operaciones de UPS. Claramente, esta inclusión devela que el Fondo estimó que la clasificación que seleccionó una vez concluyó la auditoría no se adaptaba adecuadamente a las operaciones del patrono.

¹⁴ En cuanto a este asunto, cabe señalar que este Tribunal no ha establecido puntualmente un esquema definitivo que propenda la adjudicación uniforme de controversias relacionadas con la deferencia debida a las actuaciones administrativas. A nivel federal, la adopción de un estándar definido respondió a la necesidad de delimitar la distribución de poderes entre las tres ramas gubernamentales y evitar la superposición de facultades conferidas a las agencias administrativas y la función legislativa en lo que respecta a la creación e implantación de política pública. Véase, *Chevron U.S.A. Inc. v. Nat. Res. Def. Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984) y su progenie.

corresponde a la legislatura delimitar las circunstancias en las que una agencia puede ejercer la autoridad que le es delegada, el ejercicio de la función judicial ordinariamente se circunscribe a cerciorarse de que la actuación administrativa esté comprendida en las facultades que le han sido delegadas. En repetidas instancias, este Tribunal ha afirmado que es a través de la revisión judicial que los tribunales pueden asegurar que las agencias administrativas actúen conforme a las facultades delegadas por ley y cumplan con los mandatos constitucionales, especialmente con los requisitos del debido proceso de ley. Véase Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property, 173 D.P.R. 998 (2008). Asimismo, la revisión judicial de las actuaciones administrativas garantiza a los ciudadanos un foro al cual recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de una agencia. Id. en la pág. 1016 (citando a Misión Ind. P.R. v. J.C.A., 145 D.P.R. 908 (1998); Rivera Concepción v. A.R.Pe., 152 D.P.R. 116 (2000); Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 D.P.R. 425 (1997)).

En virtud del rol de los tribunales como máximos garantes de los derechos procesales y sustantivos de los ciudadanos, la deferencia que merecen las actuaciones administrativas debe estar predicada en el peritaje demostrado por la agencia en su determinación, así como en la expectativa de legalidad e imparcialidad. En aquellos casos en que las decisiones administrativas no satisfacen esa expectativa, corresponde a los tribunales intervenir para elucidar la corrección de la determinación y atemperarla a los objetivos y la política pública que persiguió la Asamblea Legislativa al delegar facultades a la agencia. Véase, Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, en la pág. 518 (2da ed. 2001). En ese contexto, se ha establecido que, en el ejercicio de la revisión judicial, los tribunales no pueden avalar actuaciones arbitrarias por parte de las agencias. Véase Rodríguez v. Secretario de Obras Públicas, 86 D.P.R. 258, 265 (1962) (“Ningún tribunal estaría dispuesto a convertir la discreción administrativa en un término mágico que permita una arbitrariedad. Discreto es el juicio si además de estar apoyado en la razonabilidad, se encuentra sostenido por una clara noción de justicia en su sentido llano”).

A través de sus varias opiniones sobre el tema, este Tribunal ha establecido que la deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas cederá en tres instancias: (1) cuando la actuación sea arbitraria, irrazonable o ilegal; (2) cuando la agencia se equivoque en la aplicación de una ley, o (3) cuando las determinaciones de la agencia no se fundamenten en evidencia sustancial. Véase OCS v. Universal Ins. Co., 187 D.P.R. 164, 179 (2012). En este

caso, convergen los tres escenarios bajo los cuales este Tribunal ha afirmado que no procede reconocerle deferencia a la actuación administrativa. Veamos.

2. Las actuaciones del Fondo fueron arbitrarias, irrazonables e ilegales.

Como se discutió en el primer señalamiento de error, el trámite procesal del presente caso evidencia un patrón de irregularidades y arbitrariedades por parte del Fondo altamente reprehensible. La dilación al momento de realizar el ajuste final, las múltiples reclasificaciones que fueron notificadas y posteriormente revocadas en un periodo de cuatro años, así como la determinación arbitraria e infundada de darle efecto retroactivo al ajuste final y requerir el pago antedatado de una suma ascendente a cuatro (4) millones de dólares ilustran los excesos y abusos en los que incurrió el Fondo, según éstos fueron revalidados por la Comisión Industrial y el Tribunal de Apelaciones.

Más allá de estas actuaciones irrazonables y arbitrarias, estamos ante un caso en el que la autoridad del Fondo de auditar pólizas y reclasificar la cubierta de éstas indefinidamente, indiscriminadamente y de forma retroactiva no está contemplada en su ley habilitadora ni en el Reglamento creado por la propia dependencia gubernamental. Ratificar, por vía de la deferencia judicial, tal actuación trastoca los principios y salvaguardas que informan la delegación de poderes cuasi-legislativos y cuasi-judiciales a las agencias administrativas y dependencias gubernamentales.

Como explicáramos, la única disposición en la que el Fondo fundamentó su determinación de auditar y reclasificar pólizas "sin límite de tiempo" está contenida en su propio Reglamento. Tal facultad, empero, no encuentra apoyo en la ley habilitadora, cuyas disposiciones, como vimos, destacan la importancia de la debida notificación al patrono y requieren la revisión de las clasificaciones para cada año póliza. Además, aún si se aceptase que, en efecto, la reclasificación puede realizarse sin límite de tiempo, el precepto reglamentario no apunta a que esa reclasificación tenga efectos retroactivos. Ante el silencio legislativo, el Fondo no puede arrogarse facultades que no le fueron delegadas. Específicamente, la facultad de aplicar sus propios reglamentos de manera retroactiva no surge de manera expresa, ni implícita, de la ley.

La Corporación del Fondo de Seguro de Estado es una dependencia gubernamental que funciona como negocio privado y que, además, opera como un monopolio legal. Como tal, aunque se erige sobre ciertas bases de autonomía operacional con relación al gobierno, sigue

estando investida de un interés gubernamental apremiante. Precisamente por ello, su marco de acción se rige por los poderes y facultades que se delimitan en su ley habilitadora. En este caso, el Fondo no sólo se extralimitó en sus facultades, sino que, además, actuó en contravención a su propio reglamento y a los postulados más básicos del estado de derecho, la seguridad jurídica y el debido proceso de ley. Ratificar su proceder implicaría darle carta blanca para, a su arbitrio, socavar los derechos propietarios de las empresas y los patronos en nuestra jurisdicción quienes contribuyen de forma sustancial al crecimiento económico de la Isla.

3. El Fondo erró en la forma en que interpretó y aplicó las disposiciones de su propio reglamento.

Entre los múltiples errores en los que incurrió el Fondo al momento de reclasificar las operaciones de UPS, sobresale la interpretación equivocada de una regla contenida en su propio reglamento. La Regla V(5)(b), en lo relativo a las clasificaciones de empresas con empleados diversos establece lo siguiente:

Cuando las operaciones básicas y de mayor importancia de un patrono estén comprendidas en las clasificaciones definidas como Excepciones Normales, como es el caso de Bancos y Compañías de Seguro, la nómina de pago de todos los empleados que no estén específicamente incluidos dentro de la descripción de tales Excepciones Normales, será clasificada separadamente, no obstante lo que se disponga en cualquiera otra parte de las presentes reglas. (énfasis nuestro).

Las “excepciones normales” a las que alude esta regla, a su vez, se detallan en la Regla 8 del mismo cuerpo reglamentario. Entre otras, la regla incluye la excepción normal de “oficinistas”, definidos como “aquellos empleados cuyo trabajo se limite a llevar los libros o los archivos del asegurado . . . o que dedican todo su tiempo a trabajos de oficina . . .”. R. 8(a) De otra parte, en el inciso (e) de la Regla también se incluye la excepción normal de “choferes y sus ayudantes”. Éstos son “aquellos empleados cuyo trabajo se lleva a cabo principalmente en vehículos de motor o en relación a los mismos”. Ciertamente, en el caso de los Bancos y las Compañías de Seguro, las operaciones básicas y de mayor importancia están comprendidas en la definición de la excepción normal de oficinistas. En el caso de UPS, sus operaciones básicas y de mayor importancia también son realizadas por empleados que reúnen las funciones descritas en la excepción normal de choferes y sus ayudantes. Por ello, cualquier otras regla es inaplicable, según lo establece el texto claro de la Regla V(5)(b).

Los foros recurridos, sin embargo, optaron por limitar la aplicación de esta Regla V(5)(b) a Bancos, Compañías de Seguro y Empresas Similares. Claramente, el texto de la Regla no limita su aplicación a la excepción normal de oficinistas sino a todas las excepciones

normales, incluyendo la de choferes o empleados “cuyo trabajo se lleva a cabo principalmente en vehículos de motor”. Así lo determinó originalmente el Fondo en el año 1985, cuando UPS le suministró toda la información relacionada con su nómina y sus operaciones, y en años subsiguientes hasta que comenzó su auditoría en el año 2002. A partir de ahí, el Fondo fue ambivalente en torno a la clasificación correcta de las operaciones y las funciones de los empleados de UPS hasta que finalmente concluyó que la operación básica y de mayor importancia de UPS era la de transporte de carga. Al así proceder, confundió los términos “riesgo gobernante” con “operación básica de mayor importancia”. Indiscutiblemente, la operación básica y de mayor importancia de UPS es la que realizan sus choferes. Las excepciones normales no describen la industria o negocio al que se dedica el patrono, sino las ocupaciones de los empleados que realizan las funciones que describe la clasificación. Por tal razón, el Fondo erró al aplicar otras disposiciones reglamentarias cuando el texto claro de la Regla V(5)(b) lo prohibía. Después de todo, “[u]na vez una Agencia ha promulgado unos reglamentos para facilitar su proceso decisional y limitar el alcance de su discreción viene obligada a observarlos estrictamente y no queda[n] a su soberana voluntad los derechos que ella misma ha extendido.” García Cabán v. U.P.R., 120 D.P.R. 167 (1987). Véanse, además, DACO v. TRU of Puerto Rico, Inc., 191 D.P.R. 760, (2014) (Sentencia); Torres v. Junta Ingenieros, 161 D.P.R. 696, 715 (2004); T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, 148 D.P.R. 70, 81 (1999).

De otra parte, en lo que concierne la deferencia judicial debida a las interpretaciones que hacen las agencias de sus propios reglamentos, este Tribunal ha sido enfático al afirmar que interpretaciones contrarias a la letra clara de sus disposiciones no merecen deferencia alguna. Esto se justifica, en gran parte, en el hecho de que “[u]na de las reglas de hermenéutica bien asentada en nuestra jurisdicción es que cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad se ha de atender según su letra”. SLG Semidey Vázquez v. ASIFAIL, 177 D.P.R. 657, 668 (2009) (citando el Art. 14 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 14).

La controversia que este Honorable Tribunal Supremo tiene ante su consideración presenta una oportunidad inigualable de expresarse sobre la facultad de las agencias administrativas para interpretar sus reglamentos y, a la vez, matizar la norma preceptuada en el artículo 14 del Código Civil.¹⁵ La imperiosa necesidad de matizar la referida norma

¹⁵ Sobre la aplicación supletoria del Código Civil, véase 31 L.P.R.A. § 12 (“En las materias que se rijan por las

hermenéutica se debe, sobre todo, a las consideraciones de política pública que informan el Derecho Administrativo. Ello, de suyo, trasciende los intereses privados que ordinariamente tutela el Código Civil. Así, cualquier interpretación legal que haga una agencia administrativa, si bien tendrá que atenerse al texto claro de la ley o reglamento del que se trate, no deja de ser una determinación de política pública la cual podrá incidir sobre intereses constitucionalmente protegidos, como, por ejemplo, intereses propietarios de alguna persona. En este caso, la interpretación de la CFSE de la letra clara de su propio reglamento incide directamente en intereses propietarios de UPS que consisten en una suma ascendente a cuatro (4) millones de dólares.¹⁶

VII. CONCLUSIÓN Y SÚPLICA

La gravedad de las posibles repercusiones del dictamen recurrido para la industria puertorriqueña amerita que este Tribunal pauté de forma definitiva la imposibilidad de atribuirle efectos retroactivos a determinaciones de entidades gubernamentales que resulten de cambios sucesivos en la interpretación de sus reglamentos. Igualmente, dirimir la controversia planteada permitirá a este Tribunal establecer un esquema funcional y constante para la revisión judicial en el ámbito del Derecho Administrativo. Por tanto, se le solicita a este Honorable Tribunal que expida el presente recurso para revocar la *Sentencia* recurrida.

EN MÉRITO DE LO ANTES EXPUESTO, se solicita, muy respetuosamente, se solicite que este Honorable Tribunal expida el auto de *Certiorari* y, luego de la presentación de los alegatos correspondientes, proceda a revocar la *Sentencia* recurrida.

leyes especiales, la deficiencia de éstas se suplirá por las disposiciones de este título”).

¹⁶ No debe perderse de vista una particularidad que se suscita en el ámbito administrativo con relación a la interpretación de leyes y reglamentos. En primer lugar, no cabe duda que los reglamentos administrativos, promulgados en el ejercicio de los poderes cuasi-legislativos de determinada agencia, suponen, de por sí, una interpretación de la ley habilitadora en virtud de la cual dicha agencia puede, en efecto, promulgarlos. Por tanto, en un sentido primario, la agencia, al promulgar determinado reglamento, tendrá que atenerse al texto de la ley en función del cual lo promulga. En consecuencia, cuando la agencia en cuestión interpreta la letra clara del reglamento que administra, dicha interpretación es, de cierta forma, una interpretación subsumida en aquella interpretación que precedió la promulgación del reglamento. La somera descripción de estas dinámicas interpretativas inherentes al Derecho Administrativo, pues, debería ser suficiente para llamar la atención de este Honorable Tribunal Supremo sobre la controversia que tiene ante sí. Con independencia de la posible aplicación del estándar articulado por el Tribunal Supremo federal en *Chevron, supra*, es incuestionable que el canon hermenéutico consagrado en el Artículo 14 del Código Civil no da cuenta de ciertos matices que supone la interpretación de leyes y reglamentos en el contexto administrativo. Sobre todo, considerando que, cuando una agencia interpreta alguno de los reglamentos que administrativa, ésta, a la vez, interpreta la ley habilitadora en función de la cual se promulgó ese reglamento. Procede, pues, que este Honorable Tribunal Supremo expida el recurso que tiene ante sí y pauté qué consideraciones puntuales han de guiar el proceso interpretativo de una agencia administrativa de sus propios reglamentos.

VIII. NOTIFICACIÓN


CERTIFICO: Que en esta misma fecha he enviado copia fiel y exacta del presente escrito a la Lcda. Ana María Pérez Nieves, abogada de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado de Puerto Rico, P.O. Box 365028, San Juan, Puerto Rico 00936-5028 y a la Comisión Industrial de Puerto Rico (Organismo Revisado), P.O. Box 364466, San Juan, Puerto Rico 00936-0466.

RESPECTUOSAMENTE SOMETIDA.

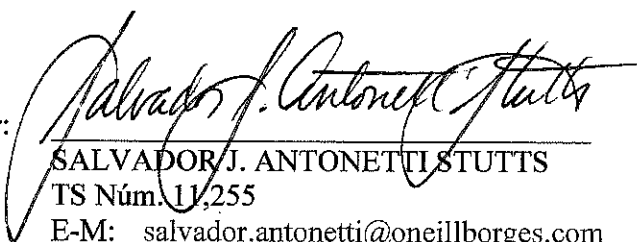
En San Juan, Puerto Rico, hoy, 3 de octubre de 2016.

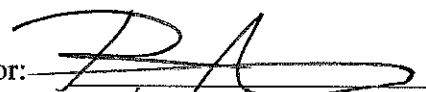
**ABOGADOS DE PARTE PETICIONARIA-
RECURRENTE:**

SILVA-COFRESÍ, MANZANO & PADRÓ LLC
Abogados de la parte Peticionaria-Recorrente
Suite 309, Montehiedra Office Centre
9615 Los Romeros Ave.
San Juan, PR 00926-7031
Tel. (787) 945-0382

Por: 
PEDRO J. MANZANO YATES
TS Núm. 9,703
E-M: pmanzano@scmplex.com

O'NEILL & BORGES LLC
Abogados de la parte Peticionaria-Recorrente
250 Ave. Muñoz Rivera, Ste. 800
San Juan, PR 00918-1813
Tel. 787-764-8181 / Fax 787-753-8944

Por: 
SALVADOR J. ANTONETTI STUTTS
TS Núm. 11,255
E-M: salvador.antonetti@oneillborges.com

Por: 
ROCÍO DE FÉLIX DAVILA
TS Núm. 20,279
E-M: rocio.defelix@oneillborges.com

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO**

UNITED PARCEL SERVICE, INC.,

Peticionaria-Recurrente,

v.

CORPORACIÓN DEL FONDO DEL
SEGURO DEL ESTADO,

Recurrida.

TSPR NÚM. CC-2016-_____

TA NÚM. KLRA201500220 (Región Judicial
de San Juan, Panel II)

Revisión sobre caso Núm. CI -03-200-02-0732-
01

ASUNTO: Revisión de Primas

ÍNDICE DEL APÉNDICE

	Página
1. Apelación ante la Comisión Industrial, presentada el 26 de diciembre de 2002.....	1-5
2. Apelación ante la Comisión Industrial, presentada el 15 de enero de 2003.....	6-9
3. Apelación ante la Comisión Industrial, presentada el 2 de septiembre de 2003.....	10-12
4. Moción en Auxilio de Jurisdicción y para que se den por Admitidos Requerimientos de Admisiones, presentada ante la Comisión Industrial el 17 de noviembre de 2003.....	13-22
5. Resolución de Vista Pública del 26 de mayo de 2005, notificada el 12 de julio de 2005.....	23-26
6. Informe de Nómina investigada del 10 de febrero de 2006 (Exhibit 1 Patrono).....	27-29
7. Moción Solicitando Reapertura del Caso y Solicitud de Señalamiento de Vista Pública	30-31
8. Ajuste del 30 de mayo de 2006 (Exhibit 2 Patrono)	32-34
9. Apelación ante la Comisión Industrial, presentada el 8 de agosto de 2006.....	35-39
10. Apelación ante la Comisión Industrial, presentada el 28 de agosto de 2006.....	40-45
11. Ajuste final del 18 de octubre de 2006 (Exhibit 3 Patrono)	46-48
12. Apelación ante la Comisión Industrial, presentada el 7 de noviembre de 2006.....	49-52
13. Apelación ante la Comisión Industrial, presentada el 14 de marzo de 2007.....	53-61

14.	Apelación ante la Comisión Industrial, presentada el 29 de noviembre de 2007.....	62-65
15.	Nómina UPS Año 1997-1998 (Exhibit 4 Patrono)	66-68
16.	Nómina UPS Año 1998-1999 (Exhibit 5 Patrono)	69-71
17.	Nómina UPS Año 1999-2000 (Exhibit 6 Patrono)	72-74
18.	Nómina UPS Año 2000-2001 (Exhibit 7 Patrono)	75-77
19.	Nómina UPS Año 2001-2002 (Exhibit 8 Patrono)	78-80
20.	Nómina UPS Año 2002-2003 (Exhibit 9 Patrono)	81-82
21.	Certificado de Investigación de la CFSE (Exhibit 10 Patrono)	83
22.	Normas y Procedimientos para el Trámite de Intervención de Nominas del 20 de noviembre de 1997 (Exhibit 11 Patrono)	84-90
23.	Póliza Núm. 85-1-20-01037 de UPS, Inc. (Exhibit 1 CFSE)	91
24.	Memorando de Pablo Mora al Administrador del Fondo (Exhibit 2 CFSE)	92-94
25.	Certificado de Investigación de la CFSE (Exhibit 3 CFSE)	95
26.	UPS Employees and Job Titles (Exhibit 4 CFSE)	96-99
27.	Exposición Narrativa de la Prueba en Vista del 17 de marzo de 2009, Resolución Interlocutoria, notificada por la Comisión Industrial el 3 de abril de 2009	100-114
28.	Exposición Narrativa de la Prueba en Vista del 4 de junio de 2009, Resolución Interlocutoria, notificada por la Comisión Industrial el 25 de octubre de 2012.....	115-145
29.	Alegato del Patrono, presentado ante la Comisión Industrial el 30 de octubre de 2012	146-187
30.	Resolución notificada por la Comisión Industrial el 4 de abril de 2013 Ordenando la Elevación del Caso a la Comisión Industrial en Pleno	188
31.	Memorando de Derecho de la CFSE, presentado el 3 de junio de 2013	189-220
32.	Breve Replica a Memorando de Derecho de la CFSE, presentado ante la Comisión Industrial el 11 de junio de 2013.....	221-229
33.	Resolución dictada el 29 de agosto de 2014 y notificada el 7 de octubre de 2014.....	230-245; 251-266
34.	Moción para que se Notifique Resolución conforme a Derecho del 14 de octubre de 2014.....	246-250
35.	Solicitud de Determinaciones de Hecho Adicionales y Reconsideración a la Comisión Industrial en Pleno del 27 de octubre de 2014	267-308
36.	Notificación Acogiendo Moción de Reconsideración y Orden, dictada y notificada el 3 de noviembre de 2014	309

37. Resolución notificada por la Comisión Industrial el 12 de noviembre de 2014.....	310-325
38. Solicitud de Determinaciones de Hecho Adicionales y Reconsideración, presentada el 17 de noviembre de 2014	326-370
39. Notificación Acogiendo Moción de Reconsideración y Orden del 24 de noviembre de 2014.....	371
40. Moción Mostrando Causa de la CFSE del 22 de diciembre de 2014.....	372-377
41. Breve Replica a Moción Mostrando Causa de UPS del 29 de diciembre de 2014.....	378-385
42. Resolución en Reconsideración, notificada por la Comisión Industrial el 13 de febrero de 2015	386-397
43. Reglamento para Gobernar el Seguro de Compensaciones por Accidentes del Trabajo de 1979	398-431
44. Manual de Clasificaciones para año 1997-1998 (parcial)	432-433
45. Manual de Clasificaciones para año 1998-1999 (parcial)	434-435
46. Manual de Clasificaciones para año 1999-2000 (parcial)	436-438
47. Manual de Clasificaciones para año 2002-2003.....	439-445
48. Manual de Clasificaciones para año 2003-2004.....	446-452
49. Manual de Clasificaciones para año 2004-2005.....	453-479
50. Manual de Clasificaciones para año 2005-2006.....	480-484
51. Manual de Clasificaciones para año 2007-2008.....	485-491
52. Manual de Clasificaciones para año 2009-2010.....	492-498
53. Manual de Clasificaciones para año 2006-2007.....	499-525
54. Solicitud de Revisión ante el Tribunal de Apelaciones, presentada el 6 de marzo de 2015.....	526-555
55. Alegato de la Recurrída y en Oposición a la Expedición de Auto de Revisión, presentada ante el Tribunal de Apelaciones el 27 de abril de 2015.....	556-586
56. Moción de Renuncia de Representación Legal del 5 de julio de 2016	587-589
57. Moción Asumiendo Representación Legal del 14 de julio de 2016.....	590-591
58. Notificación de Sentencia del Tribunal de Apelaciones del 8 de julio de 2016.....	592-607
59. Notificación del Tribunal de Apelaciones con relación a Moción de Renuncia de Representación Legal del 19 de julio de 2016.....	608-609
60. Notificación del Tribunal de Apelaciones con relación a Moción	610-612

Asumiendo Representación Legal	
61. Solicitud de Reconsideración, presentada por UPS ante el Tribunal de Apelaciones el 26 de julio de 2016	613-618
62. Notificación de Resolución de Reconsideración del Tribunal de Apelaciones del 2 de septiembre de 2016	619-621

8071-422

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN

UNITED PARCEL SERVICES, INC.

CASO NUM KLRA201500220

V.

SOBRE: REVISION ADMINISTRATIVA CIVIL

CORPORACION DEL FONDO SEGURO DEL ESTADO

LIC. JOSÉ A. SILVA COPRESÍ
PO BOX 364187

SAN JUAN PR 00936-4187

NOTIFICACION DE RESOLUCION EN RECONSIDERACION

CERTIFICO QUE EN RELACION CON EL DOCUMENTO PRESENTADO EL
26 DE JULIO DE 2016 SOLICITANDO DE RECONSIDERACION

EL DIA 30 DE AGOSTO DE 2016 EL TRIBUNAL DICTO LO QUE SE TRANSCRIBE
A CONTINUACION:

-VEASE RESOLUCION.

Y SIENDO USTED O REPRESENTANDO USTED LA PARTE PERJUDICADA POR
ESTA RESOLUCION DE LA CUAL PUEDE ESTABLECERSE RECURSO DE
APELACION O CERTIORARI DIRIJO A USTED ESTA NOTIFICACION,
HABIENDO ARCHIVADO EN LOS AUTOS DE ESTE CASO COPIA DE ELLA EN EL
DIA DE HOY.

CERTIFICO ADEMAS, QUE EN EL DIA DE HOY ENVIE POR CORREO COPIA
DE ESTA NOTIFICACION A LAS SIGUIENTES PERSONAS A SUS
DIRECCIONES INDICADAS, HABIENDO EN ESTA MISMA FECHA ARCHIVADO
EN LOS AUTOS COPIA DE ESTA NOTIFICACION.

LIC. JOSE J SANTIAGO MELENDEZ - PO BOX 363507
SAN JUAN PR 00936-3507
LIC. CARMEN R JUARBE MONTIJO - PO BOX 4187
SAN JUAN PR 00936-4127
LIC. DANIEL BROWN SAENZ - P.O. BOX 4187
SAN JUAN PR 00936-4187
LIC. ANA MARIA PEREZ NIEVES - PO BOX 29506
SAN JUAN PR 00929-0506
COMISION INDUSTRIAL DE PUERTO RICO -
PO BOX 364466 SAN JUAN PR 00936-4466
LIC. BASILIO TORRES RIVERA - BO. BORINQUEN A. CARR. 753 KM5.2
HC-11 BOX 48480 CAGUAS PR 00725-9049

CONT. CASO NUM. KLRA201500220

SAN JUAN, PUERTO RICO, A 02 DE SEPTIEMBRE DE 2016

DIMARIE ALICEA LOZADA
SECRETARIA(A) DEL TRIBUNAL

FOR: SUNEIL TORRES SANTIAGO
SECR. AUX. TRIB. I

OAT-1674 NOT. RESOLUCION EN RECONSIDRACION (REV. ABRIL 2014)

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL III

UNITED PARCEL
SERVICES, INC
Recurrente

v.

KLRA201500220

CORPORACION DEL
FONDO DEL SEGURO
DEL ESTADO
Recurrido

Revisión
Administrativa
Procedente de la
Comisión
Industrial de
Puerto Rico

CI:

03-200-02-0732-01

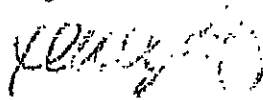
Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa

RESOLUCION

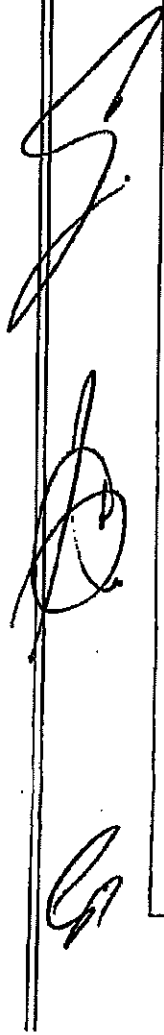
En San Juan, Puerto Rico, a 30 de agosto de 2016.

A la Solicitud de Reconsideración, presentada el 26 de julio de 2016, se declara No Ha Lugar.

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



Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN

CASO NUM. KLRA201500220

SOBRE: REVISION ADMINISTRATIVA CIVIL

UNITED PARCEL SERVICES, INC.

V.

CORPORACION DEL FONDO SEGURO DEL ESTADO

LIC. JOSE J SANTIAGO MELENDEZ
PO BOX 363507

SAN JUAN PR 00936-3507

NOTIFICACION DE SENTENCIA

EL SECRETARIO QUE SUSCRIBE NOTIFICA A USTED QUE ESTE TRIBUNAL HA DICTADO SENTENCIA EN EL CASO DE EPIGRAFE CON FECHA DE 30 DE JUNIO DE 2016, QUE HA SIDO DEBIDAMENTE REGISTRADA Y ARCHIVADA EN LOS AUTOS DE ESTE CASO, DONDE PODRA USTED ENTERARSE DETALLADAMENTE DE LOS TERMINOS DE LA MISMA.

Y SIENDO O REPRESENTANDO USTED LA PARTE PERJUDICADA POR LA SENTENCIA, DE LA CUAL PUEDE ESTABLECERSE RECURSO DE APELACION, DIRIJO A USTED ESTA NOTIFICACION, HABIENDO ARCHIVADO EN LOS AUTOS DE ESTE CASO COPIA DE ELLA CON FECHA 08 DE JULIO DE 2016.

CORPORACION DEL FONDO SEGURO DEL ESTADO -
PO BOX 365028 SAN JUAN PR 00936-5028
LIC. ANA MARIA PEREZ NIEVES - PO BOX 29506
SAN JUAN PR 00929-0506
LIC. BASILIO TORRES RIVERA - BO. HORINQUEN A. CARR. 763 KM5.2
HC-11 BOX 48400 CAGUAS PR 00725-9049

SAN JUAN, PUERTO RICO, A 08 DE JULIO DE 2016.

DIMARIE ALICEA LOZADA

SECRETARIO

POR: SUHEIL TORRES SANTIAGO

SECR. AUX. TRIB. I

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL II

UNITED PARCEL SERVICES,
INC.

Recurrente

V.

CORPORACIÓN DEL FONDO
DEL SEGURO DEL ESTADO

Recurrido

KLRA201500220

Revisión
Administrativa
procedente de la
Comisión
Industrial de
Puerto Rico

Revisión de Primas

Caso Núm.: CI 03-
200-02-0732-01

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2016.

El 6 de marzo de 2015, United Parcel Service, Inc. (en adelante UPS) comparece ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial. Solicita que revoquemos la resolución emitida el 12 de noviembre de 2014 por la Comisión Industrial de Puerto Rico (en adelante Comisión). Mediante ésta, la Comisión confirmó las reclasificaciones que realizó la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE) en la póliza de UPS.¹

Tras evaluar la posición de ambas partes, se confirma la resolución recurrida.

-I-

El presente caso se originó luego de que la CFSE efectuara unas reliquidaciones para los años póliza 1997-1998 al 2006-2007. Consecuentemente, la CFSE le envió a UPS unas notificaciones de cobro de primas emitidas y relacionadas a los

¹ Luego de UPS solicitar reconsideración, la Comisión la denegó mediante Resolución en Reconsideración con fecha de 3 de febrero de 2015.

años 1998 al 2001 y 2003. Además, incluyó otras partidas por concepto de gastos incurridos en casos de patrono no asegurado para los años 1994, 2000, 2002 y 2003. El total reclamado ascendió a \$534,693.79.

Tras una vista pública, las partes acordaron: (1) dejar sin efecto las reliquidaciones de los años póliza 1997-1998 al 2001-2002, (2) que la aseguradora no gestionara el cobro de las mencionadas reliquidaciones; (3) que UPS le permitiera a la CFSE auditar los años póliza desde 1997-1998 al 2004-2005, inclusive.

Luego de la auditoría en el año 2006, la CFSE eliminó las clasificaciones de Choferes y Carreteros y Talleres de Reparación de Automóviles y añadió la clasificación de Aeronaves, Empleados en Tierra. Tras UPS solicitar la reapertura del caso y luego de otras notificaciones en cobro de primas, la CFSE le requirió a UPS el pago millonario de \$1,722,502.32 por concepto de primas para los años póliza 2000-2001 al 2003-2004. Para estos años la CFSE incluyó en dichas notificaciones las clasificaciones de Transportación Terrestre de Carga, Aeronaves, Empleados en Tierra, Vendedores, Cobradores, Mensajeros, Oficinistas y Delineantes. Luego de notificaciones subsiguientes, la cuantía reclamada ascendió a \$4,372,394.99.

Mediante múltiples apelaciones UPS cuestionó gran parte de las reclasificaciones de riesgos que realizó la CFSE y la eliminación de ciertas clasificaciones que aparecían en la póliza de UPS. Celebrada la vista en su fondo ante sí y examinados los escritos y la totalidad del expediente, la Comisión formuló las siguientes determinaciones de hechos:

1. El patrono es una empresa sencilla que se dedica a la carga, acarreo de paquetes y mensajería tanto a personas como a comercios en distintas áreas dentro y fuera de Puerto Rico.
2. El patrono formalizó póliza permanente de seguro obrero el 31 de mayo de 1985, con los siguientes riesgos: 8310-350

Oficinistas y Delineantes; 8742-354 Vendedores; Mensajeros y Cobradores; 7380-320 Choferes, Carreteros y Ayudantes y 7382-320 taller de Reparación de Autos. En ese momento informaron que se dedicaban a la entrega y envíos de paquetes pequeños, con 20 choferes, dos mecánicos, cuatro empleados de oficina, un gerente y dos supervisores de choferes. No informó que mantenía empleados en un terminal en el aeropuerto cargando y descargando camiones y aviones. La póliza fue formalizada sujeta a revisión y aprobación del Administrador.

3. En el año 2002 el Administrador de la CFSE realizó una revisión del expediente de póliza del patrono a los fines de determinar la clasificación correcta del mismo y revisó los años 1997[-]1998, 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001 y 2001-2002.
4. Esta revisión se efectuó debido a que se habían reportado unos accidentes al patrono en los cuales se le declaró no asegurado, para los años 1999 y 2000, por no contar con la clasificación de riesgos 7403-373 Aeronaves empleados en tierra.
5. El funcionario a cargo de la revisión concluyó que la clasificación principal del patrono era la 7403-373 Aeronaves Empleados en Tierra, con las clasificaciones de excepciones normales de Cobradores y Mensajeros 8742-354 y Oficinistas y Delineantes 8810-350.
6. Producto de esa revisión de póliza, el 11 de diciembre de 2002 el Asegurador notificó reliquidaciones para los años 1998, 1999, 2000, y 2001.
7. El patrono no estuvo conforme por lo que presentó apelación en 26 de diciembre de 2002. Las objeciones del patrono sobre las reliquidaciones en ese momento se basaban en que la reclasificación efectuada por el Asegurador había tenido lugar sin que se efectuase una auditoría y que no hubo una inspección ocular de sus operaciones.
8. El 26 de diciembre de 2002, el Asegurador notificó cobro de primas para el año 2002-2003, (en ese momento era la notificación del año corriente o en curso), con los riesgos incluidos en la revisión de la póliza, y no conforme con el mismo el patrono presentó apelación el 15 de enero de 2003.
9. Luego de varias incidencias procesales, mediante resolución notificada el 12 de julio de 2005 y por acuerdo entre las partes, la Comisión Industrial dispuso dejar sin efecto las reliquidaciones de los años 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001 y 2001-2002 y ordenó al patrono apelante que permitiera al Fondo auditar los años póliza 1997 al 2004-2005, ambos inclusive. O sea, por acuerdo entre las partes se dispuso auditar los años previamente reliquidados por el Asegurador y se incluyeron tres años adicionales para intervenir.
10. En cumplimiento de lo acordado y ordenado, el 10 de febrero de 2006, se le entregó al patrono el informe o certificación de investigación, en el cual se clasifican las operaciones del patrono en el riesgo dominante 7403-373 Aeronaves Empleados en Tierra y las excepciones normales

CA

8742-354 Cobradores y Mensajeros, y 8810-350 Oficinistas y Delineantes.

11. El patrono no estuvo de acuerdo por lo que el Asegurador revisó su auditoría, que resultó enmendada el 30 de mayo de 2006 para eliminar los años 1997-98 al 1999-2000 y añadir como clasificación dominante el riesgo 7219-320 Transporte Terrestre de Carga y las [demás] clasificaciones de la intervención previa para los años 2000-01, 2001-02, 2002-03, 2003-04 y 2004-05, se mantuvieron. Esta enmienda se hizo por acuerdo entre las partes y así surge del documento.
12. De conformidad a lo acordado se notifican reliquidaciones para los años 2001, 2002, 2003 y 2004 el 11 de agosto de 2006, las cuales fueron apeladas por el patrono el 28 de agosto de 2006.
13. El 13 de octubre de 2006 se notificó el cobro de primas para el año 2006-2007, notificación correspondiente al año corriente en ese momento, siendo apelada por el patrono el 7 de noviembre de 2006. En esta notificación de cobro de primas se le requirió al patrono un pago por el segundo semestre de \$319,317.17. En cuanto a los riesgos se mantuvieron los mismos que fueron acordados en mayo de 2006.
14. Posteriormente, el 12 de marzo de 2007, el Asegurador renotificó la liquidación del año 2006-2007, que había notificado previamente el 13 de octubre de 2006. La renotificación fue ocasionada por una reducción de nómina concerniente a la prima preliminar 2007 que le produjo al patrono una reducción de la prima impuesta, quedando el pago del segundo semestre en \$301,875.64, en lugar de los \$319,317.17 previamente solicitados.
15. El 2 de marzo de 2007, se renotificaron las reliquidaciones finales para los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. Las mismas fueron apeladas oportunamente el 14 de marzo de 2007.
16. Para estas últimas reliquidaciones, el Asegurador reclasificó el riesgo principal a dominante de las operaciones del patrono en la clave 7219-320 Transporte Terrestre de Carga con las excepciones normales 8742-354 Cobradores y Mensajeros y la 8810-350 Oficinistas y Delineantes. Se eliminó la clasificación 7403-373 Aeronaves Empleados en Tierra.
17. El 26 de octubre de 2007 se notificaron las reliquidaciones de los años 1998 y 1999 con la misma distribución de riesgos. Contra las mismas se presentó apelación el 29 de noviembre de 2007.
18. La Comisión Industrial celebró vistas públicas el 17 de marzo y 4 de junio de 2009 para atender los [méritos] del caso.
19. De los testimonios vertidos en dichas vistas se desprende lo siguiente:
 - A. **El Gerente de Operaciones de UPS Inc. en PR, Sr. John Morales Quirindongo describió [cómo] se realizaban sus operaciones y a esos efectos declaró:**

- (1) La empresa se dedica a la entrega de paquetes y mensajería diaria y garantizada. Entregarlos dentro del itinerario de cada uno de los paquetes.
- (2) Que ese servicio es la espina dorsal de la compañía.
- (3) Que estos paquetes llegan a PR dentro de contenedores en Aviones de Carga propiedad de UPS Corp.
- (4) Que los pilotos, mecánicos de estos aviones y otros empleados que tienen que ver con esos aviones son empleados de UPS Corp., no de UPS Inc.
- (5) Al llegar el [avión] hay tres empleados de UPS Inc. que entran al [avión] y van moviendo los contenedores hasta la puerta.
- (6) En la rampa hay un elevador operado por un empleado de UPS Inc. que sube [él] mismo a la puerta del [avión] a recoger el contenedor y lo baja.
- (7) Al bajar el contenedor hay tres empleados de UPS Inc. que se encargan de posicionar los contenedores en unos "dollies" (plataforma rodante).
- (8) Los "dollies" son movidos en unos carritos, que pueden mover hasta cinco "dollies" como si fuera un trencito de vagones, y es manejado por un empleado de UPS Inc.
- (9) Luego los contenedores son llevados a unos "dollies" (plataforma) [sic] fijos, por dos empleados.
- (10) UPS Inc. clasifica a todos estos empleados mencionados [como] empleados de rampa y laboran a tiempo parcial.
- (11) Un empleado de sorteo verifica que tenga el sello correcto, lo rompe y comienza a sacar los paquetes hacia las correas de sorteo[...]
- (12) De las correas de sorteo, los paquetes [llegan] a un lugar donde se aguantan y allí cuatro empleados distribuyen los paquetes por [áreas] geográficas a [través] de correas.
- (13) Esas correas van hacia la [línea] de estacionamiento de los vehículos de entrega de UPS Inc.
- (14) Para cada cuatro o cinco vehículos hay un sorteador [...] Son como dieciséis empleados a tiempo parcial, considerados por UPS como "sort loaders" o sorteadores cargadores.
- (15) Una vez los paquetes en el [vehículo] comienza el trabajo de los choferes. Estos realizan una inspección para seguridad del [vehículo]. Verifican que sus paradas estén en el orden que se supone y se van a realizar las entregas.
- (16) Una vez el chofer completa la ruta regresa al centro en horas de la tarde y comienza un proceso inverso, de los camiones a las correas, a los contenedores y al [avión].
- (17) Los choferes no hacen trabajo de sorteadores. Son empleados a tiempo completo y ganan por hora el doble de lo que gana el empleado a tiempo parcial. Son alrededor de 160 choferes. Los [demás] empleados también unionados son como 150 a 160 empleados.
- (18) Todos los empleados son unionados pertenecientes a la Unión de Tronquistas local de P.R.

CP

- (19) Además de todos los empleados mencionados, UPS Inc. tiene empleados clericales, administrativos, gerenciales y mecánicos.
- (20) Los mecánicos son unionados, y para efectos del Fondo los clasificaban bajo Autobuses. Estos hacen mecánica preventiva a todos los vehículos de UPS, cambio de aceite y filtro y mecánica ligera. Todo se hace en los talleres de UPS. Son como seis a ocho mecánicos en toda la isla.
- (21) Siempre han clasificado a sus empleados de la misma manera: choferes bajo "drivers", los empleados administrativos son los clericales, y los "sorters" que son los que cargan y descargan los vehículos, sortean los paquetes incluyendo a los de rampa. Los "washers" son los que lavan los vehículos y son a tiempo parcial. También se utilizan para cargar y descargar vehículos.
- (22) Los ejecutivos de UPS cobran de UPS Inc.
- (23) Tienen localidades en Ponce, [Mayagüez], Arecibo, Caguas y Toa Baja, siendo la central en el Aeropuerto Luis Muñoz [Marín].
- (24) La operación de mayor importancia es la que hacen los choferes, que es el transporte de paquetes.

B. El Contador de la CFSE, Sr. Ángel José Rosado París declaró lo siguiente:

- (1) En el caso de UPS Inc., la intervención la hace por orden de la Comisión Industrial y cubrió los años 1997-1998 a 2004-2005.
- (2) Explicó el procedimiento de [cómo] se realizan las intervenciones, y que en el caso de UPS, luego de la inspección ocular y revisión de las nóminas que suplió el patrono, concluyó que la clasificación que mejor describía las operaciones del patrono era la 7219 (transporte terrestre de carga) porque es una empresa sencilla que se dedica a la carga y acarreo de paquetes tanto a persona como a comercios y a distintas áreas o pueblos donde se recogen y luego se reparten a las distintas direcciones [a donde] van dirigidos los mismos.
- (3) La auditoría se discutió con la Srta. Vilma De Jesús, Gerente de Recursos Humanos y con la Sra. Annette King, Gerente de Contabilidad y Finanzas, siendo esta última, quien firmó la Certificación de Investigación (CFSE 651) del 3 de febrero de 2006, pero discutida y firmada el 10 de febrero de 2006, con la que no estuvo de acuerdo. Posteriormente se firmó una forma CFSE 651 enmendada el 30 de mayo de 2006.
- (4) Se incluyeron en la clasificación 7219 a los choferes, empleados de carga y descarga, mecánicos y a los que lavan las guaguas.
- (5) Se mantuvieron las clasificaciones de excepciones normales de (8810-350) Oficinistas y Delineantes y (8742-354) Cobradores y Mensajeros[.]
- (6) De los empleados llamados clericales por el patrono unos fueron a la clasificación de Oficinistas y otros a la de Vendedores.
- (7) Empleados clasificados como "Management", que son empleados de alta gerencia que

toman decisiones, que no eran oficinistas ni vendedores, pasaron a la clasificación gobernante, es decir a la 7219, Transporte terrestre de Carga. La nómina de estos empleados el patrono la suministró en cantidades globales, no por empleados.

- (8) De la evaluación de las nóminas, según provistas por el patrono, las partidas no identificadas por el patrono como oficinistas, vendedores, cobradores y/o mensajeros pasaron a la clave identificada por [él] como gobernante.

C. El Sr. Ernesto Soto, Asesor en Seguros de la CFSE, declaró:

- (1) Reglamento para Gobernar el Seguro de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, establece que la clasificación que se ha de otorgar al patrono es la que envuelve la nómina más alta exceptuando las excepciones normales. Además del Reglamento citado se utiliza el Manual de Clasificaciones que se publica anualmente y cualquier otro reglamento aplicable.
- (2) Añadió que al clasificar un patrono tiene que definirse primero si es empresa múltiple o sencilla. Luego se clasifica de acuerdo a lo que dice el Manual de Clasificaciones considerando las excepciones normales, las exclusiones y las inclusiones generales.
- (3) A la hora de establecer una clasificación a un patrono, no puede considerar las excepciones normales, tiene que establecer una actividad principal.
- (4) El no visitó las facilidades de UPS, lo hizo el supervisor de su oficina, Sr. Edwin Padilla y luego se reunieron a dialogar sobre las clasificaciones que el patrono debía tener y se emitieron recomendaciones.
- (5) En cuanto a la clasificación de UPS, su oficina concluyó que la mejor clasificación que describía las operaciones, estaba claramente descrita en el Manual de Clasificaciones bajo la clave 7219, Transporte Terrestre de Carga, porque la operación del patrono es precisamente transporte de paquetes y esa operación [está] contemplada en el manual en esa clasificación.
- (6) Expresó además que, de conformidad con el inciso 5° del Reglamento, el personal de administración y supervisión debe ser clasificado bajo la clasificación gobernante, siempre que no haya una clasificación que mejor describa su actividad. En cuanto a la 5B, establece que aquellas empresas que no tengan una clasificación específica, como los bancos, las cooperativas y las compañías de seguro, deberán ser clasificadas en las excepciones normales, por que básicamente lo que hacen es trabajo de oficina y de Campo sin una clasificación específica.
- (7) Ese no es el caso de UPS. A este patrono no le aplica como clasificación principal una excepción normal, porque hay una clasificación en el Manual que describe bien su operación. En el caso de los bancos si existiera una clasificación de instituciones financieras, se le daría esa clave y no la excepción normal de oficinista.
- (8) Explicó que el Reglamento considera unas actividades como inclusiones generales en una empresa y son actividades que son incidentales al negocio, como la conservación del equipo de la empresa. Así, la mecánica para conservar los vehículos de la empresa es una actividad incidental y por tanto una inclusión general. Es

CE

solo para atender los vehículos de la empresa no para dar servicio al público general.

- (9) En cuanto a empleados que realicen funciones en más de un riesgo, la Regla 10 del Reglamento establece que la nómina de un empleado no puede dividirse en más de una clasificación, se dispone que se le debe dar la del riesgo más alto.
- (10) En cuanto a las clasificaciones 7327 "Carga y Descarga de Embarcaciones y Furgones de Metal Cerrados" y la 7309 "Carga y Descarga de Embarcaciones", explicó que la intención de esas claves es para embarcaciones que van a los muelles, no aplica a aviones. Esas clasificaciones se fusionaron las dos.
- (11) El Reglamento para Gobernar el Seguro de Compensaciones, permite utilizar supletoriamente el Reglamento de la National Council on Compensation Insurance (NCCI) y [el] Manual of Classifications and Rates for Workers de la NCCI. En el caso de UPS no hubo que usarlo porque tenemos una clasificación que describe las operaciones de ese patrono.
- (12) La Regla 10 inciso 7b del Reglamento para Gobernar Seguro de Compensaciones, faculta al Fondo del Seguro del Estado para tasar las primas retroactivas como resultado de un cambio de clasificación.
- (13) Explicó que, en su opinión, si al momento de expedirse la póliza, el patrono describe correctamente a lo que se dedica, lo establece claramente, y existiendo una clasificación en el Manual de Clasificaciones que aplica a esa actividad, y el Administrador comete un error al clasificar al patrono, no puede irse retroactivamente porque el error [fue] nuestro. Si por el contrario, es el patrono que no informó adecuadamente a la actividad que se dedica e indujo a error a nuestro oficial, se puede ir retroactivamente sin límite de tiempo. En nuestro caso lo limitamos a cinco años.
- (14) Al describirse las actividades del patrono según relatadas por el testigo del patrono y compararlas con las declaradas en la formalización de la póliza, y preguntarle si estaban [incluidas] en la formalización de la póliza en 1985, indicó que no estaban [incluidas]. Las operaciones del patrono no [están] detalladas en el documento.
- (15) Añadió que todos los años el patrono puede, en la declaración de nóminas, describir sus operaciones.
- (16) A preguntas de la Comisionada ponente sobre las distintas clasificaciones que se mencionaron durante la vista, declaró que la clasificación 7219 cubre toda la actividad que realiza este patrono, incluyendo garajes, incluyendo choferes.

No conforme, UPS comparece ante nos mediante revisión judicial planteando los siguientes señalamientos de error:

Erró grave y manifiestamente la Comisión Industrial al no formular determinaciones de hecho adicionales sobre hechos incontrovertidos y relevantes a la controversia a resolver.

Erró grave y manifiestamente la Comisión Industrial al no aplicar la Regla V(5)(b) del Reglamento para gobernar el seguro de compensaciones por accidentes del trabajo.

Bajo la hipótesis no aceptada de que la reclasificación realizada por el Fondo fue correcta, erró grave y

manifiestamente la Comisión Industrial al no resolver que los efectos de la misma fuera prospectiva a partir del 18 de octubre de 2006, ello en contravención al testimonio del propio testigo del Fondo y la doctrina de estoppel.

El 27 de abril de 2015, el Administrador de la CFSE presentó su alegato en oposición. Examinado el expediente, estamos en posición de resolver.

-II-

Analicemos el derecho aplicable al asunto planteado ante nuestra consideración.

A. Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo.

El Artículo 19 de la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, conocida como la Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo,² le requiere al patrono asegurado dar cuenta de los salarios anuales pagados a sus obreros y empleados.

Por su parte, el Artículo 21 de la Ley Núm. 45,³ dispone que es deber del Administrador del Fondo del Seguro del Estado preparar una lista con las clasificaciones basado en el oficio y la industria, y fijar para éstos la prima correspondiente. Ahora bien, el Artículo 23 de la Ley Núm. 45,⁴ prohíbe el que se presente una póliza que cubra solo parte de las operaciones de un patrono dejando otras sin asegurar.

La Regla V(5)(b) del Reglamento para Gobernar el Seguro de Compensaciones por Accidentes del Trabajo (en adelante Reglamento) establece que:

[c]uando las operaciones básicas y de mayor importancia de un patrono estén comprendidas en las clasificaciones definidas como Excepciones Normales, como es el caso de Bancos y Compañías de Seguros, la nómina de pago de todos los empleados que no estén específicamente incluidos dentro de la descripción de

² 11 LPRA sec. 20.

³ 11 LPRA sec. 24.

⁴ 11 LPRA sec. 26.

tales *Excepciones Normales*, será clasificada separadamente, no obstante lo que se disponga en cualquiera otra parte de las presentes Reglas.

En ese sentido, el Manual de Clasificaciones de Oficios e Industrias y de Tipos de Seguros, clasifica el riesgo principal en que operan los patronos. Así, la clasificación 7219-320 sobre Transporte Terrestre de Carga, incluye cargadores, choferes, ayudantes y servicio de entrega inmediata. Dicha clasificación, expresa lo siguiente:

7219-230 Transporte Terrestre de Carga

Trabajo de recogido y entrega de mercancía mediante transporte por tierra efectuado por camiones o cualquier otro vehículo de motor incluyendo empleados del terminal, cargadores, empleados de garaje, mecánicos, empleados de almacén, choferes y sus ayudantes. Quedan incluidos los servicios especiales de entrega inmediata (express service).

Por su parte, la clasificación 7380-320 es una excepción normal de riesgo dirigida a Choferes y sus Ayudante. En específico, dispone:

7380-320 Choferes y sus Ayudantes

Comerciales...Incluye mensajeros en motoras y/o bicicletas. Sujeta al Reglamento para Gobernar el Seguro Obrero sobre excepciones normales (Standard Exceptions).⁵

B. Principio de legalidad y corrección de las decisiones administrativas.

Las actuaciones de toda agencia administrativa deben estar enmarcadas en los principios del derecho administrativo. A esos fines, es importante enfatizar el principio reiterado de derecho administrativo que la legalidad y corrección de las decisiones administrativas se presume, debido a la especialización que tienen las agencias en diversas materias administrativas; por lo que, los tribunales deben ser muy cuidadosos al intervenir con dichas decisiones.⁶

⁵ Apéndice, pág. 495. Surge del citado Manual que las primas para ambas clasificaciones son \$3.05 para Choferes y sus Ayudantes y \$7.10 para Transporte Terrestre de Carga.

⁶ *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673,688-689 (2000); *García Reyes v. Cruz Auto Corp.* 173 DPR 870, 891-892 (2008).

Reiteradamente nuestro Alto Foro ha sostenido que las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados merecen gran consideración y respeto.⁷ Por esta razón, a la hora de evaluar sus determinaciones administrativas debemos ser bien cautelosos al intervenir con éstas.⁸ Al examinar la decisión de una agencia o entidad administrativa el tribunal debe determinar si ésta actuó arbitraria, ilegal o de forma irrazonable constituyendo sus actuaciones un abuso de discreción.⁹

A tono con lo antes dicho, el criterio rector será la razonabilidad de la agencia recurrida. A esos fines, los tribunales no debemos intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un cuerpo administrativo si están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo examinado en su totalidad.¹⁰ Claro está, la evidencia sustancial se refiere a aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.¹¹

Por ello, la consecuencia práctica es que la parte que impugne las determinaciones del ente administrativo tiene que convencer al tribunal de que la evidencia en que se apoyó la agencia o ente para formular sus determinaciones no es sustancial. Esa parte debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, a tal grado que no se pueda concluir que la determinación de la agencia no fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración.¹² En fin, si

⁷ *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, *supra*.

⁸ *Metropolitana S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 213, (1995).

⁹ *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 386, 395 (2011); *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004). *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 DPR 91, 97 (2000).

¹⁰ *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 216 (2012).

¹¹ *Federation Des Ind. v. Ebel*, 172 DPR 615, 648 (2007).

¹² *Id.*

la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, el tribunal no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo.¹³

-III-

Analicemos los hechos del presente caso a la luz del derecho anteriormente discutido.

En el presente caso, UPS cuestionó como primer error que la Comisión no formulara determinaciones de hechos adicionales sobre otros hechos relevantes e incontrovertidos. Por su parte, el Fondo argumentó que lo que pretende UPS es que la Comisión incorpore la totalidad de los hechos según dicha parte los expuso en su alegato, independientemente de su relevancia. Veamos.

En atención a la solicitud de UPS, la Comisión resolvió mediante Resolución en Reconsideración emitida el 3 de febrero de 2015 que:

[...] en la resolución de una agencia administrativa no es necesario realizar determinaciones de hecho sobre todas y cada una de las afirmaciones declaradas por los testigos de las partes o cada pieza de evidencia o dato presentado, sino sobre aquellas o aquellos que estén en controversia y sean pertinentes y medulares con relación a la adjudicación final y establezcan el ratio decidendi, desde el punto de vista del ente adjudicador.

Es por esa razón que no procede añadir las determinaciones de hecho que propone el patrono, toda vez que muchas de ellas no son pertinentes, no están en controversia o estaban ya [incluidas] en las contenidas en la resolución original, aunque con distinta fraseología.¹⁴

Resulta claro de los autos que la Comisión no abusó de su discreción ni actuó arbitraria, ilegal o irrazonablemente al negarse a formular determinaciones de hechos adicionales. Si bien es cierto que UPS intentó que la Comisión formulara cuarenta y tres (43) determinaciones de hechos adicionales sobre las funciones de los distintos empleados de su compañía, la Comisión concluyó que éstas constituían datos estadísticos cuyo propósito pretendía

¹³ *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

¹⁴ Apéndice, pág. 388.

cuestionar las reclasificaciones que hizo la CFSE. Así, pues, la Comisión resolvió que tales reclasificaciones fueron producto de acuerdos entre las partes y que fueron validadas por la ley, los reglamentos y la jurisprudencia aplicable. En vista de que no surge que en el presente caso la Comisión actuara arbitrariamente, concluimos que el primer error no se cometió.

UPS señaló como segundo error que la Comisión no aplicó la Regla V(5)(b) del Reglamento; *supra*. Sostuvo que la operación básica y de mayor importancia de UPS es la que realizan los choferes y que deben clasificarse bajo la Excepción Normal de Choferes y sus Ayudantes (7380-320) y no bajo la clasificación de Transportación Terrestre.

La CFSE por su parte argumentó que las operaciones del patrono caen bajo la clasificación 7219-320 sobre Transporte Terrestre de Carga, que incluye cargadores, choferes, ayudantes y servicio de entrega inmediata. Expresó que UPS es una industria definida cuyo riesgo está contemplado en el Manual de Clasificaciones de Oficios e Industrias y de Tipos de Seguros.

En aras de evaluar este planteamiento, vimos anteriormente que el Manual de Clasificaciones de Oficios e Industrias y de Tipos de Seguros definió ambas clasificaciones como:

7380-320 Choferes y sus Ayudantes
Comerciales...Incluye mensajeros en motoras y/o bicicletas. Sujeta al Reglamento para Gobernar el Seguro Obrero sobre excepciones normales (Standard Exceptions).

7219-230 Transporte Terrestre de Carga
Trabajo de recogido y entrega de mercancía mediante transporte por tierra efectuado por camiones o cualquier otro vehículo de motor incluyendo empleados del terminal, cargadores, empleados de garaje, mecánicos, empleados de almacén, choferes y sus ayudantes. Quedan incluidos los servicios especiales de entrega inmediata (express service).

Conforme a las definiciones sobre ambas clasificaciones no existe razón alguna para dejar sin efecto la determinación de la Comisión en este caso; máxime, cuando del testimonio del señor John Morales Quirindongo, quien es el Gerente de Operaciones de

UPS de Puerto Rico, indico que la operación de mayor importancia de la empresa es el recogido y entrega de paquetes. Esa operación conlleva una logística en la que empleados recogen los paquetes que los aviones traen, los sortean a los destinatarios y finalmente son entregados por los choferes en los vehículos identificados por la empresa. Estos vehículos son mantenidos tanto por los mecánicos y los limpiadores o "washers" que emplea ese patrono.

Coincidimos con la Comisión en que la clasificación que mejor describe las funciones de UPS es la de Transporte Terrestre de Carga. En atención a la deferencia que merecen las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos *especializados*, resolvemos que el segundo error no se cometió.

En cuanto al tercer y último señalamiento de error, UPS cuestionó la retroactividad de la reclasificación a la fecha en que se formalizó la póliza en 1985.

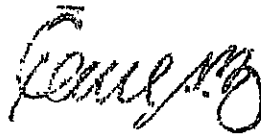
Sin embargo, la Comisión aclaró que la reclasificación de la CFSE solo se retrotrajo a los años 1999 y 2000 cuando varios empleados de rampa se accidentaron sin que éstos estuviesen cubiertos por el seguro obrero bajo la clasificación de la póliza de entonces. Dicho esto, la CFSE le cobró a UPS por las operaciones que tenía descubiertas a partir del año póliza 1999-2000. En consecuencia, el tercer error tampoco se cometió.

En fin, del expediente no se desprende que en el presente caso la Comisión haya actuado de forma arbitraria, ilegal o irrazonable, razón por la cual merece nuestra deferencia; así confirmamos su dictamen.

-IV-

Por los fundamentos anteriormente discutidos, se confirma la Resolución recurrida.

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



Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

