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

EDWIN MERCADO BRIGNONI *Recurrente* v. SISTEMA DE RETIRO PARA MAESTROS *Recurrido*	KLRA201401240	*REVISIÓN JUDICIAL* Procedente del Comité de Apelaciones de la Junta de Síndicos Agencia núm.: SRM-2012-002 Sobre: Reconocimiento de Tiempo

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Steidel Figueroa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de abril de 2015.

Edwin Mercado Brignoni comparece mediante recurso de revisión judicial para cuestionar una determinación administrativa de la Junta de Síndicos del Sistema de Retiro para Maestros que denegó la solicitud que hizo para que se le acreditaran ciertos años de servicio no cotizados en los que laboró mediante un contrato de auditor en una oficina creada por orden ejecutiva adscrita a la Oficina del Gobernador de Puerto Rico. Evaluados los planteamientos de las partes, confirmamos.

I.

En el 2012 Mercado Brignoni solicitó infructuosamente al Sistema de Retiro para Maestros que le acreditara varios años en los que presuntamente prestó servicios no cotizados mediante contrato como auditor en la Oficina de Asistencia Pública del Representante Autorizado del Gobernador de Puerto Rico ante la *Federal Emergency Management Administration*, creada para el manejo y fiscalización de fondos federales, en la que alegó haber

laborado desde el 1 de junio de 1991 al 15 de diciembre de 1993. Adujo, sin embargo, que carecía de copia de los contratos o de documentos que acreditaran el tiempo laborado o los ingresos devengados en ese período, pues la entidad para la que laboró dejó de existir y los documentos que demostrarían sus alegaciones fueron decomisados. Unió a su solicitud, en cambio, declaraciones juradas de ex compañeros de trabajo y otros documentos que demostraban la relación laboral alegada.

El Sistema de Retiro para Maestros denegó la solicitud de Mercado Brignoni por el fundamento de que no aportó prueba sobre los sueldos y descuentos devengados durante ese período. Inconforme, este presentó una apelación ante el foro administrativo. El asunto fue referido a un oficial administrativo, quien, tras realizar una vista administrativa recomendó acreditar a Mercado Brignoni el tiempo que solicitaba. Concluyó que aun cuanto la Ley 91 de 29 de marzo de 2004, [en adelante, "Ley 91-2004"][1] y el Reglamento de Pensiones y Concesión de Beneficios del Sistema de Retiro para Maestros, Reglamento Núm. 8029 de 27 de mayo de 2011 [en adelante, "Reglamento de Pensiones"] establecen la manera en que se pueden acreditar al sistema servicios no cotizados, nada impedía utilizar prueba distinta indirecta o circunstancial para ello. Asimismo formuló las siguientes determinaciones de hechos:

Que el Gobernador Rafael Hernández Colón creó mediante la Orden Ejecutiva Número OE1990-02, con fecha del 6 de enero de 1990, la Oficina para el Desarrollo e Implantación del Programa de Vivienda Permanente para los Damnificados del Huracán Hugo, conocida por GAR.

---

[1] La Ley 91-2004 fue derogada por la Ley 160-2013. Sin embargo, esta fue declarada inconstitucional en su aplicación a participantes activos cuando fue aprobada. *Véase, AMPR v. SMPR,* 188 D.P.R. 828 (2013). Es necesario acudir a la Ley 91-2004 al evaluar la acreditación de servicios no cotizados por participantes activos antes de la adopción de la Ley 160-2013.

1. Que el Apelante, señor Mercado, trabajó en dicha Oficina durante el periodo de dos años, seis meses y quince días. Este hecho también fue específicamente acordado por ambas partes, entiéndase el Sistema de Retiro para Maestros (SRM) y por el Apelante.

2. Que el Apelante se desempeñó como Auditor de la Oficina para el Desarrollo e Implantación del Programa de Vivienda Permanente para los Damnificados del Huracán Hugo. Posteriormente fue llamado por la Oficina del Fiscal Federal en Puerto Rico, como testigo por las funciones que realizó como Auditor para GAR, en el caso criminal que se llevó contra el ex alcalde de Vega Alta, Luis Meléndez Cano.

3. Que mediante el testimonio de los señores Arnaldo Santiago, Oscar Andino y Juan Carlos Respeto señalaron que la Oficina para el Desarrollo e Implantación del Programa de Vivienda Permanente para los Damnificados del Huracán Hugo existió, que trabajaron en dicho lugar, que fueron compañeros del Apelante, aunque en fechas alternas.

4. Que no existe manera que EL APELANTE pueda recuperar del Departamento de Hacienda las planillas de Contribución sobre Ingresos para los años 1992, 1993 y 1994, por haberse destruido los documentos originales conforme a su Reglamento de Disposición de documentos.

5. Que no existe manera o forma en que EL APELANTE pueda acudir al GAR a solicitar y obtener una certificación sobre el tiempo que laboró en dicho lugar como auditor y certificar el salario devengado, pues era una oficina temporera con un propósito, que al cumplirse cerró y desapareció.

6. Que el GAR no realizó aportaciones al Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico al Seguro Social o al Departamento de Hacienda.

7. Que los cheques eran emitidos por el propio Departamento de Hacienda.

8. Que el APELANTE era un empleado a los fines de rendir una labor de 8 horas diarias, cinco (5) días a la semana, 40 horas por semana y 160 horas por mes.

9. Que EL APELANTE trabajó para el GAR desde 1 de junio de 1991 al 15 de diciembre de 1993. Los años, meses y días estipulados por las partes, aun cuando las fechas no son exactas, coincidió con la evidencia en conjunto. (Énfasis suplido)

10. Que no hay documentación que acredite el salario devengado por el Apelante, existiendo una imposibilidad total de obtenerlos.

11. Que se imputa como salario mínimo a EL APELANTE el vigente por el Fair Standars Act, efectivo el 1 de abril de 1990, a razón de $4.15 dólares por hora, para totalizar la cantidad mínima de $66 dólares mensuales. Esto estaría conforme con el Reglamento del Sistema de

> Retiro para Maestros (SRM) como salario mínimo legal para esa época[2].

El informe del oficial examinador fue referido a la Junta de Síndicos para determinación final. Tras varios incidentes procesales que no es necesario reseñar, la Junta emitió la resolución recurrida. Determinó denegar la solicitud del recurrente al concluir que el marco normativo aplicable establece solo cuatro formas en que los participantes del sistema pueden certificar tiempo trabajado no cotizado. Añadió que:

> [e]l ordenamiento establecido no permite ni promueve otra manera de demostrar el tiempo trabajado no cotizado. El reconocer el pago por servicios no cotizados es una excepción a la forma de acreditar los servicios en un Sistema de Retiro. Por ser esta la situación, lo que no se establezca en la letra de la Ley, no puede concederse[3].

Al rechazar una interpretación flexible de los requisitos aplicables concluyó que:

> En la prueba presentada, según surge de las determinaciones de hechos del Oficial examinador (Determinación de Hechos Núm. 4). No podemos aceptar que mediante una inferencia hecha por el Juez Administrativo se determine el sueldo devengado por el apelante. Lo cierto es que no existía prueba en record para determinar el salario. Este es un elemento esencial para determinar la cantidad que le correspondía pagar al Apelante, para la acreditación del servicio. El Apelante tenía que traer la evidencia[4].

Insatisfecho con esta determinación, Mercado Brignoni acudió ante este foro. Planteó los siguientes señalamientos de error:

> A. LA DECISIÓN DEL COMITÉ DE APELACIONES DE LA JUNTA DE SÍNDICOS ES CONTRARIA A DERECHO Y A LA PRUEBA DESFILADA ANTE EL OFICIAL EXAMINADOR QUE CELEBRÓ LA VISTA, Y TOTALMENTE NULA, YA QUE TAL DECISIÓN TENÍA QUE EMITIR POR LA JUNTA DE APELACIONES EN PLENO.
>
> B. ERRÓ EL COMITÉ DE APELACIONES DE LA JUNTA DE SÍNDICOS AL INTERPRETAR RESTRICTIVAMENTE LA LEY NÚM. 91-204 Y EL REGLAMENTO SOBRE ACREDITACIÓN DE SERVICIOS NO COTIZADOS PROMULGADO EN VIRTUD A ESA LEY, ADICIONANDO O ELIMINANDO ELEMENTOS QUE LOS MISMOS NO CONTEMPLAN, Y SE UTILIZA EN LA ARGUMENTACIÓN ATAQUES AL INFORME DEL OFICIAL EXAMINADOR AL CUAL EL APELANTE NO HA TENIDO ACCESO.

---

[2] *Resolución recurrida,* en las págs. 2-3.
[3] *Íd.*, en la pág. 4.
[4] *Íd.*, en la pág. 5.

C. EN DICHA DECISIÓN SE INCURRE EN INCURIA AL EMITIRSE UNA DECISIÓN CONTRARIA A LOS TÉRMINOS DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME, LEY 170 DE 1888, SUPRA.

Luego de presentado su recurso de revisión, le concedimos oportunidad al recurrente para que perfeccionara adecuadamente su recurso, puesto que no incluyó el apéndice correspondiente. La parte recurrida, por su parte, nos planteó que varias mociones presentadas por la representación legal de Mercado Brignoni no le fueron notificadas simultáneamente con la presentación en este foro. Reconoce en cambio, que las recibió. Solicitó que se ordenara el desglose de las mociones que no le fueron notificadas de manera simultánea con la presentación ante este foro y la desestimación del recurso de revisión judicial.

Mediante resolución del 28 de enero de 2015 denegamos la solicitud de desestimación. Mediante reconsideración, la parte recurrida reiteró sus planteamientos en cuanto a que el recurso fue deficientemente perfeccionado. Considerados los planteamientos, denegamos dicha moción. Consecuentemente, resolvemos el recurso de revisión judicial instado en los méritos.

II.

Al abordar las controversias trabadas partimos de los principios que regulan nuestra intervención mediante un recurso de revisión judicial. Al respecto, es norma reiterada que los tribunales deben dar deferencia a las decisiones de las entidades administrativas. *Mun. de SJ v. C.R.I.M.*, 178 DPR 163 (2010); *Vélez Rodríguez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684 (2006). Ello implica que los procesos administrativos y las determinaciones de hechos que formulan las agencias tienen a su favor una presunción de regularidad y de corrección. *Vélez Rodríguez v. A.R.Pe.*, *supra*; *Henríquez v. Consejo Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987). Consecuentemente, los tribunales limitarán su revisión a

determinar si la conclusión a la que llegó el foro revisado estuvo fundamentada en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo visto en su totalidad.

La deferencia judicial que los tribunales deben brindar a las agencias administrativas también supone evitar suplantar las conclusiones de derecho de los entes administrativos sin adecuada ponderación a su criterio sobre cómo interpretar los estatutos que las regulan y los reglamentos que han promulgado. *Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Antilles Insurance Co.*, 145 DPR 226 (1998); *Metropolitana S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200 (1995). Esta norma de deferencia está claramente implicada en la revisión judicial que nos ocupa.

En el primer error señalado Mercado Brignoni plantea que la decisión recurrida es nula por razón que no fue emitida por la Junta de Síndicos. Se refiere el recurrente a que el informe del oficial examinador, por determinación de la propia Junta, fue referido a un Comité de Apelaciones para que este lo examinara y rindiera un informe con recomendaciones. Esta determinación procesal surge de la propia resolución recurrida. De esta surge, además, que tras cumplir la encomienda el Comité rindió un informe a la Junta de Síndicos luego de lo cual esta emitió la resolución recurrida. El escenario procesal descrito revela que la Junta de Síndicos no abdicó su responsabilidad final de resolver la apelación de Mercado Brignoni. Por ello, no se cometió el primer error alegado.

El segundo señalamiento de error se dirige a cuestionar la interpretación de la Junta de Síndicos respecto a las maneras en que se puede demostrar la prestación de servicios no cotizados. También Mercado Brignoni alega que la determinación tomada por la Junta de Síndicos es contraria a la prueba aportada.

El artículo 22 de la Ley 91-2004 dispone que:

> Todo maestro o miembro del Sistema que tuviere servicios anteriores prestados al Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sus instrumentalidades, dependencias, agencias o cualquier otro organismo gubernamental, sin acreditar en algunos de los sistemas de retiro vigentes en Puerto Rico para empleados en el servicio público, por no haber sido posible cotizar a dichos sistemas debido al impedimento de su clasificación como empleado, podrá obtener crédito por dichos servicios mediante el pago al Sistema de Retiro para Maestros. Dichos servicios pueden haber sido prestados en puestos regulares, transitorios, de emergencias, irregulares, sustitutos, o de cualquier otra clasificación al gobierno de Puerto Rico, sus agencias, instrumentalidades o cualquier otro organismo gubernamental.
>
> Para obtener el crédito por los servicios mencionados, el maestro o empleado del Sistema que así lo reclame deberá efectuar el pago correspondiente, determinado a base del salario devengado durante el periodo al descubierto y del tipo de aportación individual y patronal vigentes a la fecha en que se presentaron estos servicios más los intereses a adjudicarse.
>
> ...

Por otra parte, el Reglamento de Pensiones dispone lo siguiente en cuanto a la prueba que se puede usar para apoyar un reclamo de acreditación de servicios no cotizados:

> B. La solicitud de crédito por servicios no cotizados, deberá estar completada, firmada y fechada por el solicitante e incluir la Certificación de Servicios y cualquier otro documento requerido por el Sistema…
>
> C. El participante será responsable de incluir los documentos aplicables en cada concepto de acreditación de servicios, según enumerados en la Solicitud de Servicios No Cotizados.

De igual modo, dispone el artículo 11 de dicho reglamento que:

> B. La acreditación de servicios no cotizados está sujeta a las clasificaciones de servicios acreditables y a cada uno de los requisitos establecidos por la Ley y por este Reglamento.
>
> C. El Sistema acreditará los servicios no cotizados que se incluyen en este Reglamento, a toda persona que sea miembro del Sistema y empleados en servicio activo. Dicha acreditación está condicionada a que el participante con los requisitos de radicación establecidos en la Ley y este Reglamento.
>
> Sección 2. Acreditación de Servicios No Cotizados:
>
> A. Servicios prestados a Agencias, Municipios y otros:
>
> 1. Todo participante que tuviera servicios anteriores prestados al Gobierno de Puerto Rico, sus instrumentalidades, dependencias, agencias o cualquier otro organismo gubernamental, sin acreditar en algunos de los sistemas de retiro vigentes en Puerto rico para empleados en el servicio público, por no haber sido

> posible cotizar a dichos sistemas debido al estatus como empleado o por no habérsele hecho descuento alguno por dicho periodo de tiempo para ningún otro sistema. Dichos servicios se pudieron prestar en puestos regulares, transitorios, de emergencia, irregulares, sustitutos, o de cualquier otra clasificación al Gobierno de Puerto Rico, sus agencias, instrumentalidades o cualquier otro organismo gubernamental. (Énfasis suplido.)
>
> **2. Requisitos:**
>
> **i. Certificación de la agencia o entidad gubernamental que indique, el periodo trabajado en que comenzaron y finalizaron los servicios. Indicando meses y años, posición que ocupaba, tipo de nombramiento y el sueldo devengado. Dicha certificación deberá establecer que no cotizó en ningún Sistema de Retiro del Gobierno de Puerto Rico.**
>
> **ii. De no existir evidencia en las agencias de los periodos solicitados, podrá solicitar una Certificación de dichos periodos al Departamento de Hacienda, en la División de Disposición de Documentos.**
>
> **iii. Si los servicios fueron prestados en jornada parcial, deberá entregar una certificación que indique el número de horas trabajadas durante cada mes, sueldo por hora y total de sueldos devengados, desglosados por mes.**
>
> **iv. De no existir nada de lo anterior, podrá solicitar una Certificación del Seguro Social que contenga el detalle de los patronos y los sueldos devengados en trimestres** (Forma SSA-1826 o cualquier otra forma que contenga la información requerida).

La interpretación cuestionada de la Junta de Síndicos se enmarca en el texto de estas disposiciones legales. Por tal razón, la determinación de rechazar una forma alterna a las reglamentariamente prescritas para demostrar la prestación de servicios no cotizados y el salario devengado entonces no es arbitraria o caprichosa. Damos, por lo tanto, deferencia al foro administrativo y concluimos que no erró al rechazar descansar en inferencias o en criterios distintos a los que el reglamento aplicable establece al evaluar una solicitud de servicios no cotizados. Asimismo, Mercado Brignoni no nos ha puesto en condiciones de evaluar la prueba aportada en el foro administrativo. En este sentido, no gestionó oportunamente la reproducción de la prueba

oral para que pudiéramos ponderar sus planteamientos. No se cometió el segundo error alegado.

Por último, el recurrente plantea que el foro recurrido incurrió en incuria al tardar en resolver la apelación instada. No nos persuaden sus planteamientos. Primero, en su escrito el recurrente no analiza con detenimiento este planteamiento, lo que de por sí puede ser razón para no considerarlo. Segundo, los plazos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme para culminar los procesos adjudicativos, 3 L.P.R.A. sec. 2163(g), son directivos, no jurisdiccionales, *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, 149 D.P.R. 121, 136 (1999). Tercero, ante la demora de una agencia administrativa al adjudicar un asunto, el remedio disponible para la parte afectada es acudir a los tribunales mediante un recurso de *mandamus*. *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.,* 144 D.P.R. 483, 494 (1997). Por lo expuesto, tampoco se cometió el tercer error alegado.

III.

Por los fundamentos antes expuestos, SE CONFIRMA la resolución recurrida.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica.

El Juez Vizcarrondo Irizarry concurre con el resultado sin opinión escrita.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones