

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL III

ROXANY CORA LÓPEZ  
FRANCISCA VILLANUEVA  
IVETTE LÓPEZ  
FIGUEROA  
MARYLIND ARROYO  
RIVERA  
ELGA I. MATTEI SAEZ,  
ROSARIO RODRÍGUEZ  
PÉREZ, YOLANDA  
GONZÁLEZ PÉREZ,  
PILAR SOTOMAYOR  
CINTRÓN, WANDA  
RODRÍGUEZ TORRES,  
GLORIA DOLORES  
ALICEA COLÓN,  
MILDRED ALONSO RUIZ,  
BRUNILDA TORRES  
FIGUEROA, OSCAR  
LÓPEZ PÉREZ, ANTONIO  
DEL VALLE GONZÁLEZ,  
SAHIRA MARRERO  
OQUENDO, SANDRA  
DÍAZ PEÑA, MARÍA DEL  
C. VÁZQUEZ  
FERNÁNDEZ, CARLOS  
CARRIÓN MERCED,  
MARY CHAMORRO  
OSTOLAZA, CARMEN  
RODRÍGUEZ  
CARRASQUILLO,  
ELIZABETH GARCÍA  
FLORES, JOSÉ A.  
FELICIANO VARGAS

**Recurrentes**

v.

SISTEMA DE RETIRO  
PARA MAESTROS

**Recurrida**

**KLRA201501383**

*REVISIÓN  
ADMINISTRATIVA*  
procedente de  
la Resolución de  
la Junta de  
Síndicos del  
Sistema de Retiro  
para Maestros

Casos Núms.:  
SRM2014-084,  
021, 008, 085,  
053, 054, 059,  
051, 052;  
SRM2015-011,  
001, 015, 013;  
SRM2014-056,  
010; SRM2015-  
005, 020, 012,  
032; SRM2014-  
60-020;SRM017

Sobre:  
Reconocimiento  
de tiempo

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Steidel Figueroa<sup>1</sup>, la Jueza Colom García y la Jueza Cortés González.

Cortés González, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de febrero de 2016.

<sup>1</sup> El Juez Steidel Figueroa no participa.

Ante este foro apelativo comparece la parte recurrente Roxany Cora López y otros (en adelante, los recurrentes), mediante el recurso de revisión judicial de título en el que impugnan la Resolución emitida el 12 de noviembre de 2015 por el Sistema de Retiro para Maestros (en adelante SRM o parte recurrida). Mediante dicha Resolución, la Junta declaró sin lugar las apelaciones presentadas por los recurrentes y ordenó el cierre y archivo, con perjuicio, en cuanto a la controversia relacionada al interés aplicable en torno al cómputo de reconocimiento de tiempo.

#### I.

Conforme surge de los autos, los recurrentes impugnaron la aplicación del 9.5% de interés a los reconocimientos de tiempo por servicios no cotizados mediante sus respectivas apelaciones ante el SRM, presentadas en fechas distintas. La imposición del 9.5% de interés fue aplicada a los recurrentes al amparo de la Resolución 2014-001, aprobada el 28 de febrero de 2014 y la Ley Núm. 160-2013, también conocida como la Ley del Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La Ley Núm. 160-2013 fue aprobada el 24 de diciembre de 2013 y derogó la Ley Núm. 91-2004. La constitucionalidad de la Ley Núm. 160-2013 fue impugnada por varias organizaciones magisteriales y maestros del Departamento de Educación Pública de Puerto Rico. El Tribunal Supremo de Puerto Rico, en el caso de *AMPR et als v. Sist. Retiro Maestros V*, 190 DPR 854 (2014), declaró que la Ley Núm. 160-2013 es

inconstitucional, en su aplicación, a los participantes activos al momento de la aprobación de dicha ley, en la medida en que ésta altere la relación contractual de los maestros conforme la Ley Núm. 91-2004. Así nuestro Tribunal Supremo declaró inconstitucionales varios Artículos de dicha Ley.

Previo a la aprobación de la Ley Núm. 160-2013, el interés que la Junta de Síndicos del SRM había determinado cobrar, por concepto de acreditación de dichos servicios no cotizados, era de un dos por ciento (2%). El Artículo 3.6 de la Ley Núm. 160-2013 eliminaba en su totalidad la opción de acreditación de servicios no cotizados fuera del SRM a partir del 1<sup>ro</sup> de agosto de 2014. Dicho Artículo 3.6, también incluía un aumento en el interés a ser cobrado por servicios acreditables a un 9.5% compuesto anualmente para aquellos participantes que solicitaran dicha acreditación antes del 1<sup>ro</sup> de agosto de 2014. En *AMPR et als v. Sist. Retiro Maestros V*, supra, nuestro Tribunal Supremo declaró inconstitucional el Artículo 3.6 de la Ley Núm. 160-2013 con respecto a los participantes que comenzaron a cotizar al SRM previo a la aprobación de dicha ley, en la medida que menoscaban sustancialmente y de forma irrazonable el derecho contractual que tienen los maestros en cuanto a su plan de retiro, conforme los términos de la Ley Núm. 91-2004.

El 23 de febrero de 2014 la Junta de Síndicos del SRM aprobó la Resolución 2014-001, mediante la cual se determinó que el interés a cobrarse por servicios acreditables no cotizados dentro del SRM sería de un 9.5% compuesto

anualmente. Educadores por la Democracia y otros demandantes acudieron ante este Tribunal de Apelaciones y solicitaron la revocación de una sentencia del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan, mediante la cual se desestimó una Demanda sobre Sentencia Declaratoria e Injunction Preliminar y Permanente contra el SRM. El 19 de diciembre de 2014 un Panel de este Tribunal de Apelaciones, en el caso KLAN201401222, concluyó que la Resolución 2014-001 no contó con los votos requeridos de la Junta de Síndicos, por lo que su aprobación fue contraria a la Ley Núm. 91-2004. Por tanto, dejó sin efecto la Resolución 2014-001.

El 3 de septiembre de 2015, la Junta de Síndicos aprobó la Resolución 2015-004, para establecer retroactivamente el 9.5% de interés compuesto, a pagar por los participantes para acreditar servicios no cotizados en el SRM.

Luego de la consolidación de las apelaciones administrativas de los recurrentes, se celebró una Conferencia sobre el Estado de los Procedimientos el 16 de septiembre de 2015. En dicha vista, la recurrente, Francisca Villanueva solicitó ser excluida del caso y que se le eximiera de la consolidación de los casos. El Oficial Examinador así lo dispuso. Según ordenado por el Oficial Examinador, las partes presentaron sus Memorandos de Derechos. Así el Oficial Examinador presentó su Informe y Recomendación y la Junta de Retiro para Maestros emitió su Resolución.

Inconformes, los recurrentes comparecen ante nos y señalan los siguientes errores:

Erró el Sistema de Retiro para Maestros al aprobar la Resolución 2015-004 imponiendo el 9.5% de interés compuesto anual retroactivo al 24 de diciembre de 2013.

Erró el Sistema de Retiro para Maestros al avalar y ratificar mediante Resolución 2015-004 el 9.5% de interés compuesto anual retroactivo al 24 de diciembre de 2013 para que un maestro o maestra logre la acreditación de los servicios no cotizados haciendo referencia a la disposición de la Ley Núm. 160-2013 que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo en el caso *AMPR v. Sistema de Retiro para Maestros*, 190 DPR 854 (2014).

La parte recurrida presentó su *Alegato en Oposición a la Petición de Revisión Administrativa*. Con el beneficio de la comparecencia de las partes y a tenor del Derecho aplicable, procedemos a resolver.

## II.

### A. Revisión judicial de las decisiones administrativas

La revisión judicial tiene como propósito delimitar la discreción de los organismos administrativos para asegurar que éstos ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable. *Empresas Ferrer Inc. v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007). Es norma reiterada que las decisiones de un foro administrativo gozan de una presunción de corrección y como tal merecen gran deferencia por parte de los tribunales. De igual forma, “las conclusiones de estas agencias merecen gran deferencia por parte de los tribunales, por lo que debemos ser cuidadosos al intervenir con las determinaciones administrativas”. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013); *Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos*, 186 DPR 103 (2012); *Acarón et al. v. D.R.N.A.*, 186 DPR 564 (2012). Esta deferencia tiene su fundamento en la vasta experiencia y

el conocimiento especializado que ostentan las agencias acerca de los asuntos que les son encomendados. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra; *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 614 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. Id. Corresponde a los tribunales analizar las determinaciones de hechos de los organismos administrativos amparados en esa deferencia y razonabilidad. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra.

Ahora bien, esta norma de deferencia de ningún modo puede afectar el alcance de la facultad de revisión de los tribunales. *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950 (2007). La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, "LPAU"), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2175, dispone el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias. En lo pertinente, establece que:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el peticionario tiene derecho a un remedio. Las determinaciones de hecho de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el Tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos. 3 LPRA sec. 2175.

Cónsono con lo anterior, nuestro más Alto Foro ha expresado que los tribunales no debemos intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si surge del expediente administrativo, considerado en su totalidad, que existe evidencia sustancial que sostiene dichas determinaciones. *González Segarra et al.*

*v. CFSE, supra.* Se ha definido en diversas ocasiones evidencia sustancial como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. Id.

De conformidad a lo antes señalado, una parte afectada que quiera controvertir las determinaciones de hechos de un organismo administrativo deberá demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada. *González Segarra et al. v. CFSE, supra; Otero v. Toyota, supra, pág. 728.* De no lograrlo, el tribunal respetará las determinaciones de hechos y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo. *González Segarra et al. v. CFSE, supra.*

En lo concerniente a las conclusiones de derecho, el tribunal las puede revisar en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. *González Segarra et al. v. CFSE, supra; Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond., 182 DPR 485, 513 (2011).* De ordinario, al revisar las decisiones de las agencias, los tribunales brindan mucha deferencia y respeto a las interpretaciones del estatuto que sean efectuadas por el organismo facultado por ley para velar por su administración y cumplimiento. *González Segarra et al. v. CFSE, supra; Asoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425, 436 (1997).* De esa forma, si la interpretación de la ley realizada por la agencia es razonable, aunque no sea la única razonable, los tribunales deben darle deferencia. *González Segarra et al. v. CFSE, supra; Hernández, Álvarez v. Centro*

*Unido*, supra, pág. 616. Ahora bien, el tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio cuando no encuentre una base racional para explicar la decisión administrativa. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 894-895 (2008).

La revisión judicial de decisiones administrativas se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. *Rebollo v. Yiji Motors*, 161 DPR 69 (2004); *Fuertes y otros v. A.R.Pe.*, 134 DPR 947, 953 (1993). En síntesis, la deferencia cederá únicamente ante ciertas circunstancias, a saber: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; ó (4) si la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *Empresas Ferrer Inc. v. A.R.Pe.*, supra, pág. 264.

**B. Ley Núm. 160-2013 – Ley del Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**

La Ley Núm.160-2013 fue firmada el 24 de diciembre de 2013 y su aprobación conllevó la derogación de la Ley Núm. 91-2004, según enmendada, conocida como la “Ley del Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. En lo pertinente a la controversia que nos ocupa, el Artículo 3.6 de la Ley Núm. 160-2013, proveía, entre otras



cosas, que se podían acreditar servicios no cotizados al 9.5% compuesto, hasta el 30 de junio de 2014. Para poder solicitarlos, los participantes tenían que cumplir con ciertos requisitos y pagar el costo para el reconocimiento de tiempo.

El Artículo 3.6 (b)(3) de la Ley 160-2013, establecía, entre otras cosas, que:

El participante debe efectuar el pago por aportaciones correspondiente, el cual se determinará a base del salario establecido en este Artículo y el tipo de aportación individual y patronal vigentes a la fecha en que se prestaron estos servicios, más el interés compuesto, el cual será de nueve punto cinco por ciento (9.5%) compuesto anualmente.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de *AMPR et als v. Sist. Retiro Maestros V*, supra, concluyó que la Ley Núm. 160-2013, y en particular sus Arts. **3.6**, 3.9, 3.11, 4.3(a), 4.4, 4.6(a)(b)(c) y 5.1 a 5.5 son inconstitucionales en la medida que menoscaban sustancialmente el derecho contractual que tenían los maestros demandantes en cuanto a su plan de retiro, conforme los términos de la Ley Núm. 91-2004.

La Ley Núm. 160-2013 eliminó la aportación al plan de salud (hasta \$100 al mes), el bono para medicamentos (\$100 al año) y el aguinaldo de navidad (\$600 al año) para quienes se jubilen a partir del 1 de agosto de 2014. Asimismo, eliminó el bono de verano (\$100) para todos los participantes. Además, redujo el aguinaldo de navidad de \$600 a \$200, a quienes se hayan jubilado antes del 1 de agosto de 2014.

En cuanto a lo anterior, nuestro Tribunal Supremo reiteró que esos beneficios no forman parte de su pensión, sino que son gracias legislativas que no crean un interés

propietario. Por tanto, nuestro más Alto Foro concluyó que es constitucional la Sec. 2 de la Ley Núm. 160-2013 que derogó las leyes especiales que concedían esas gracias legislativas que no forman parte de la pensión y el Art. 4.9 de esa misma ley que eliminó ciertos beneficios adicionales a los que se retiren a partir del 1 de agosto de 2014. Señaló, además, que los participantes que entraron a cotizar al SRM con posterioridad a la aprobación de la Ley Núm. 160-2013, tienen derecho solamente a la pensión que establece ese estatuto, ya que “[e]sa fue la obligación contractual que el Estado asumió con ese grupo de trabajadores. Dispuso nuestro más Alto Foro, que ese grupo no sufrió un menoscabo de su derecho contractual que active el Art. II, Sec. 7 de la Constitución de Puerto Rico, supra.” Id.

La Ley Núm. 160-2013 se convirtió en la Ley habilitadora del SRM, ya que derogó la Ley Núm. 91-2004. Entre los poderes y facultades otorgados mediante dicho estatuto a la Junta de Síndicos, se encuentra el “[f]ormular, aprobar, adoptar, enmendar y derogar reglas y reglamentos para la debida ejecución de las disposiciones de esta Ley, los cuales una vez aprobados y promulgados por la Junta de Síndicos tendrán fuerza de ley.” Artículo 2.2, Ley Núm. 160-2013.

La derogada Ley 91-2004 establecía, en su Artículo 23, la forma en que se haría el pago de intereses a cobrarse por servicios acreditables. Este Artículo disponía que:

La Junta de Síndicos evaluará el efecto actuarial que tendrán los servicios acreditables en el fondo y determinará el por ciento de interés a cobrarse por servicios acreditables.

De otra parte, el Reglamento de Pensiones y Concesión de Beneficios del Sistema de Retiro para Maestros (Reglamento 8029) establece, en su Sección 1 (E), que:

Todo participante que interese obtener crédito por servicios no cotizados, según establecidos en este Reglamento, pagará la aportación patronal, excepto en aquellos casos donde se indique lo contrario, aportación individual y los intereses aplicables sobre las aportaciones, desde la fecha en que se prestaron los servicios, hasta el momento en que presentó la solicitud de acreditación de servicios no cotizados. **La Junta de Síndicos determinará los intereses que pagarán los participantes por este concepto. Sección 1 (E).** (Énfasis nuestro).

### C. Retroactividad de las leyes

La prohibición contra leyes *ex post facto* protege al ciudadano no solo contra la aplicación retroactiva de estatutos sino también contra la aplicación o derogación retrospectiva de reglamentos administrativos y ordenanzas municipales que acarrear consecuencias penales. *González v. ELA*, 167 DPR 400, 410 (2006); *Ross v. State of Oregon*, 227 U.S. 150 (1913). Esto es así, ya que mediante la aprobación de reglamentos y ordenanzas, las agencias administrativas y municipios están ejerciendo poderes que le han sido válidamente delegados por la Asamblea Legislativa.

Al interpretar el ámbito de aplicación de la citada reglamentación a la luz de la prohibición contra la retroactividad de leyes, reglamentos y ordenanzas desfavorables, que acarrear consecuencias penales, nuestro Tribunal Supremo resolvió que: “la prohibición contra leyes *ex post facto* no se activa mediante la aplicación o derogación retroactiva de órdenes administrativas, declaraciones de política pública o reglas interpretativas. Estas órdenes o

declaraciones no tienen fuerza de ley. Por ende, no son consideradas “leyes”, a los fines de la cláusula que protege contra estatutos *ex post facto*.” *González v. ELA*, supra.

Es decir, el Artículo II, Sección 12 de nuestra Constitución, que prohíbe la aplicación de leyes *ex post facto*, solamente se activa cuando se pretende aplicar de manera retroactiva una ley penal más perjudicial que la vigente al momento de la comisión del acto. Por el contrario, aquellos pronunciamientos administrativos, realizados dentro del poder delegado por la Asamblea Legislativa a una agencia administrativa, que están exentos de cumplir con el proceso informal de reglamentación contemplado en la LPAU (reglas procesales, declaraciones interpretativas o declaraciones de política general) “constituyen pronunciamientos administrativos que no tienen fuerza de ley y, por tanto, no vinculan a la agencia ni crean derechos sustantivos o procesales en los cuales el ciudadano puede confiar”. Id.

#### **D. Derecho Adquirido**

El Artículo 3 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 3, dispone lo siguiente:

Las leyes no tendrán efecto retroactivo, sino dispusieren expresamente lo contrario. En ningún caso podrá el efecto retroactivo de una ley perjudicar los derechos adquiridos al amparo de una legislación anterior.

Dicho artículo, establece con claridad que en ningún caso, una ley podrá tener efecto retroactivo si perjudica los derechos adquiridos al amparo de una ley anterior. *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, 112 DPR 407 (1982). Esta doctrina prohíbe la aplicación retroactiva de una ley cuando

tal aplicación afecte relaciones jurídicas existentes antes de la vigencia de la nueva ley, que nacieron fundamentándose en la ley anterior. *Consejo de Titulares v. Williams Hospitality*, 168 DPR 101, 108-110 (2006). El derecho adquirido es una situación consumada, en que las partes afectadas descansaron en el estado de derecho que regía al amparo de una ley anterior. Id.

La doctrina que protege los derechos adquiridos tiene sus orígenes en el principio constitucional del debido proceso de ley, consagrado en el Artículo 2, Sección 7 de la Constitución del ELA, 1 L.P.R.A. Art. 2, Sec. 7. La Constitución le impone al ELA la obligación de asegurarse y garantizar que cualquier interferencia de su parte con los intereses de libertad y propiedad del ciudadano se lleve a cabo mediante un procedimiento “que en esencia sea justo y equitativo, que respete la dignidad de los individuos afectados.” *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, 179 DPR 720, 736-737. *Rodríguez Rodríguez v. ELA*, 130 DPR 562, 578 (1992); *López Vives v. Pol. de P.R.*, 118 DPR 219 (1987).

Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que la contrapartida de los derechos adquiridos es la **expectativa**. **La esperanza no constituye un derecho**. Esta corresponde más a situaciones de hecho que a situaciones jurídicas. Es un interés que no ostenta ningún grado de protección jurídica. Es una simple expectativa que no autoriza a la persona a realizar actos conservatorios, los cuales no pueden ser transmisibles y pueden ser obviados por una nueva legislación. En síntesis, los derechos adquiridos son las

facultades legales regularmente ejercidas y las expectativas, aquellas facultades no ejercidas al momento del cambio de legislación. **Los tratadistas distinguen entre la mera expectativa del derecho y los derechos adquiridos que ya entraron en el patrimonio de los sujetos involucrados.** *Hernández v. Policía de PR*, 177 DPR 121 (2009). (Énfasis nuestro).

#### **E. Menoscabo de las obligaciones contractuales**

El Artículo II, Sección 7, de la Constitución de Puerto Rico, *supra*, prohíbe la aprobación de leyes que menoscaben las obligaciones contractuales. Esta garantía constitucional limita la intervención del gobierno con las obligaciones contractuales entre partes privadas y las contraídas por el Estado. Su propósito es asegurar la estabilidad de las relaciones contractuales. Sin embargo, su protección no es absoluta, ya que debe ser armonizada con el poder de reglamentación del Estado en beneficio del interés público. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado reiteradamente que no todo menoscabo de una obligación contractual es inconstitucional. *AMPR v. Sist. Retiro-Maestros V*, *supra*, a la pág. 868. El análisis de esta cláusula constitucional depende de si el contrato que se modifica es entre entes privados o es uno en el que el Estado es parte.

Los contratos privados se analizan mediante un escrutinio de razonabilidad en el que se toma en cuenta cuán sustancial es el interés público promovido y la extensión del menoscabo contractual. El primer paso es determinar si existe una relación contractual, y si su modificación

representa un menoscabo sustancial o severo. Si se determina que existe un menoscabo severo, entonces es necesario evaluar, si la intervención gubernamental responde a un interés legítimo y si está racionalmente relacionada con la consecución de ese objetivo. *AMPR v. Sist. Retiro Maestros V*, supra, a la pág. 869.

Un escrutinio más cuidadoso es aplicado cuando el Estado es parte de la relación contractual, debido a que podría actuar para su propio beneficio. El menoscabo contractual tiene que ser razonable y necesario para adelantar un propósito gubernamental importante. Al evaluar la necesidad y razonabilidad de una ley, procede conferir alguna deferencia al criterio de la Asamblea Legislativa. A mayor severidad del menoscabo, mayor rigor debe tener el foro judicial en el análisis de la legislación impugnada. No obstante, la validez será sostenida, si el menoscabo surge como consecuencia de una modificación razonable y necesaria dirigida a adelantar un interés público. *AMPR v. Sist. Retiro Maestros V*, supra, a las págs. 869-870; *Trinidad Hernandez et al. v. ELA et al.*, 188 DPR 828, 835 (2013).

En *Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I*, 178 DPR 1, 81, 83 (2010), nuestro más Alto Foro puntualizó que un menoscabo contractual severo es aquel que modifica “adversamente los términos o condiciones esenciales del contrato que principalmente dieron motivo a la celebración de éste de modo que se frustren las expectativas de las partes”.

### III.

En el caso que nos ocupa, los recurrentes plantean que el cálculo de servicios acreditables (reconocimientos de tiempo) realizados por la parte recurrida, es erróneo. Éstos reclaman que el porcentaje de interés que debe aplicar a las solicitudes de reconocimiento, es el interés del 2% establecido por la Junta de Síndicos del SRM, mediante la Resolución 2005-002, aprobada el 21 de junio de 2005. Alegan los recurrentes que la decisión de la Junta de Síndicos del SRM a través de la Resolución 2015-004, de aumentar el porcentaje de interés a cobrarse al 9.5% es ultra vires e inconstitucional. Exponen, además, que el cobro de un 9.5% de interés por concepto de dicha acreditación, representa un menoscabo sustancial e irrazonable de los derechos contractuales adquiridos por los recurrentes, por lo que el interés a cobrarse por sus reconocimientos de tiempo debe ser de 2%. Señalan que el Artículo 3.6 de la Ley Núm. 160-2013 fue declarado inconstitucional y es donde se menciona la aplicación del 9.5% de interés. Por tanto, exponen que la aplicación de ese interés a los maestros y maestras que entraron a cotizar antes del 24 de diciembre de 2013 es inconstitucional por constituir un menoscabo sustancial e irrazonable a los términos y condiciones contractuales en cuanto a su plan de retiro.

Los recurrentes sostienen que, mediante la Resolución 2015-004, la Junta de Síndicos del SRM insiste nuevamente en aplicar retroactivamente a la fecha de la vigencia de la Ley 160-2013 el 9.5% de interés compuesto a pagar por los participantes, para acreditar servicios no cotizados en el



Sistema de Retiro para Maestros. Expresan que es un hecho estipulado que los maestros y el Gobierno de Puerto Rico tienen un contrato válido con relación a su retiro y que la Ley Núm. 160-2013 menoscabó sustancialmente ese contrato de retiro, por lo que, al imponer una obligación contractual similar a la que fue declarada innecesaria e irracional, la Junta del SRM estaría violentando lo previamente estipulado y admitido entre las partes en el caso de *AMPR et als v. Sist. Retiro Maestros V*, supra. Los recurrentes manifiestan que la parte recurrida no puede hacer por Resolución lo que por Ley es ilegal; que si el Tribunal Supremo de Puerto Rico declara una Ley inconstitucional, en el presente caso, el Artículo 3.6 que dispone sobre el 9.5% de interés, el SRM no puede imponerlo mediante Resolución, y menos de manera retroactiva al 23 de diciembre de 2013. Aducen, que cualquier variación y/o imposición de otro porcentaje mayor, solo puede tener efecto prospectivo y no retroactivo a la fecha de la vigencia de la Ley Núm. 160-2013.

De otra parte, los recurrentes sostienen que el cálculo de servicios acreditables realizados por el SRM es erróneo debido a que fue realizado a base del 9.5% conforme a la Ley Núm. 160-2013, la Resolución 2014-001 y ahora bajo la Resolución 2015-04 de la Junta de Síndicos del SRM. Por tanto, aducen que el porcentaje de interés que les debe aplicar a las solicitudes de reconocimiento es el interés del 2% establecido por la Junta de Síndicos del SRM mediante Resolución 05-02, emitida el 21 de junio de 2005.

Los recurrentes arguyen que a todos ellos les aplica la Ley Núm. 91-2004, por haber sido participantes que entraron a cotizar al Sistema de Retiro para Maestros con anterioridad al 24 de diciembre de 2013, según fue resuelto en el caso de *AMPR et als v. Sist. Retiro Maestros V*, supra.

Por otra parte, los recurrentes señalan que la Resolución de la que recurren indica que el 2% de interés no es un derecho adquirido del maestro o maestra, por lo que la Junta de Síndicos puede imponer el 9.5% de interés. Expresan, que en la Resolución, el SRM omite reconocer selectivamente el menoscabo de derecho contractual y la inconstitucionalidad de una ley en su aplicación para justificar que no existe un derecho adquirido. Plantean que un interés propietario de naturaleza contractual protegido por la garantía constitucional contra el menoscabo de obligaciones contractuales y procedente de un participante de un plan de retiro, goza de la misma protección de un derecho adquirido por contrato ante una actuación estatal de carácter retroactivo. Es decir, que en este caso, la Resolución 2015-004 intenta menoscabar nuevamente un interés contractual que le asiste a los maestros al amparo de la Ley Núm. 91-2004: la aplicación del interés al 2% para efectos de su acreditación de servicios no cotizados, por tratarse de participantes activos antes de la Ley Núm. 160-2013.

Los recurrentes señalan que este es uno de los casos donde la deferencia a la agencia administrativa no se puede sostener debido a que hay un error manifiesto en la interpretación de nuestro estado de derecho, particularmente

en cuanto a la Ley 160-2013, un precedente judicial del Tribunal Supremo que “da al traste” con la retroactividad intentada y aplicación de la Resolución 2015-004 a éstos.

De otro lado, la parte recurrida sostiene que el SRM tiene la obligación de administrar y proveer pensiones a la clase magisterial puertorriqueña según establecido en derecho y a base de la realidad actual de dicho Sistema de Retiro. Indican que, como parte de dicha obligación, tiene el deber de determinar el porcentaje aplicable a los reconocimientos de tiempo que cumplen con los requisitos para poder ser concedidos. El SRM argumenta que concuerdan con los recurrentes en cuanto a que los derechos y obligaciones contenidos en la derogada Ley Núm. 91-2004 son los que rigen su relación contractual con el SRM, pero en dicha legislación no se establece el cobro del 2% de interés. Expone la parte recurrida que la declaración de inconstitucionalidad parcial de la Ley Núm. 160-2013 no restauró la validez de la derogada ley y que, actualmente, la Ley Orgánica del SRM es la Ley Núm. 160-2013. Sin embargo, entienden que la relación contractual de los participantes que formaban parte del SRM antes de la aprobación de dicha ley, se rige por las disposiciones y derechos fundamentales reconocidos o adquiridos a través de la relación contractual que se había creado en virtud de la derogada Ley Núm. 91-2004.

La parte recurrida señala que el SRM tiene ante sí una ley orgánica donde algunos artículos fueron declarados inconstitucionales para un grupo de participantes y válida en su totalidad para otro grupo de participantes, por lo que no es

correcta la alegación de los recurrentes de que la Ley Núm. 91-2004 continua vigente. Expone dicha parte que lo que continua vigente de esa ley, son los efectos legales de los derechos y obligaciones adquiridos, debido a la relación contractual que se creó en virtud de la misma.

En cuanto a la alegación de los recurrentes de que a través de la Ley Núm. 91-2004 éstos adquirieron el derecho a obtener la acreditación de servicios no cotizados (reconocimientos de tiempo) en el SRM a un 2% de interés, la parte recurrida arguye que la Ley Núm. 91-2004 lo que establece en su Artículo 23, es que “[l]a Junta de Síndicos evaluará el efecto actuarial que tendrán los servicios acreditables en el fondo y determinará el por ciento de interés a cobrarse por servicios acreditables.” Por tanto, el interés que emana del Artículo 23 de la Ley Núm. 91-2004 es un tipo de interés puramente discrecional y su establecimiento depende de la acción discrecional, pero indubitada que tome la Junta del SRM. La parte recurrida recalca que, ni el Artículo 23, ni alguna otra parte de la Ley Núm. 91-2004 especifica el porcentaje de interés a cobrar por los servicios acreditables y que, por el contrario, el establecimiento de esos pormenores fue dejado a discreción de la Junta del SRM. Por ello, haciendo uso de esa facultad, la Junta del SRM, emitió la Resolución 05-02 de 21 de junio de 2005. Expone el SRM que a partir de la aprobación de la Ley Núm. 91-2004, la Junta del SRM siempre ha tenido y tuvo la facultad de modificar y/o establecer el interés a cobrar por los servicios acreditables,

conforme lo requiera la política pública financiera para perpetuar el fondo de pensiones.

La parte recurrida expone que, en vista de lo anterior, los recurrentes nunca han tenido ni tienen un derecho adquirido a obtener una acreditación de servicios a un porcentaje de interés específico o determinado, ya que este porcentaje de interés siempre estuvo sujeto a modificación por la Junta del SRM. Añade, que los recurrentes solo tienen un derecho adquirido a obtener la acreditación de servicios no cotizados al por ciento de interés establecido por la Junta del SRM al momento en que se notifica al participante la procedencia del pago por la acreditación. La presentación de una solicitud para obtener el cálculo o recalcado de un reconocimiento de tiempo, no concede el derecho a que el interés de este cómputo sea realizado a un porcentaje específico o determinado; solo tiene derecho a que el reconocimiento de tiempo sea computado conforme al interés determinado por la Junta del SRM.

En relación a la retroactividad de la Resolución aprobada por la Junta del SRM, la parte recurrida expresa que la misma está basada en un informe actuarial o económico que, incluso, recomienda un porcentaje de interés más alto. Arguye que el alcance de la declaración de inconstitucionalidad del Artículo 3.6 de la Ley Núm. 160-2013, fue el derecho contractual para reconocer servicios no cotizados, conforme a la Ley Núm. 91-2004, y no a un porcentaje de interés en específico, cuyo análisis económico nunca fue realizado por el Tribunal Supremo en el caso *AMPR*

*et als v. Sist. Retiro Maestros V*, supra. Expone, además, que de las disposiciones de la Ley Núm. 160-2013, surge la intención del legislador de dejar claramente establecido el porcentaje de interés a cobrar por los servicios no cotizados, cuando en el Artículo 1.1 (j) se definió el interés compuesto como: “nueve punto cinco por ciento (9.5%) anual para propósitos del pago de los servicios no cotizados hechos en o antes del 31 de julio de 2014...”. Dicho Artículo no fue declarado inconstitucional mediante el caso *AMPR et als v. Sist. Retiro Maestros V*, supra, ni la facultad de la Junta del SRM para establecer el 9.5% u otro por ciento, quedó alterado por la opinión del Tribunal Supremo en dicho caso.

De otro lado, añade el SRM que, ciertamente, la Resolución 2015-04 estableció que el porcentaje de interés a cobrar por los servicios acreditables tendría efectividad al 24 de diciembre de 2013 y que sobre esta disposición retroactiva nuestro ordenamiento establece en el Art. 3 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3, que la aplicación retroactiva de las leyes tendrá lugar únicamente si la propia ley lo dispone expresamente. No obstante, las disposiciones consideradas como procesales no están incluidas en la prohibición de retroactividad de la ley dispuesta por el Artículo 3 del Código Civil de Puerto Rico. Expone, la parte recurrida en el caso que nos concierne, que la Resolución 2015-04 es una determinación de política pública financiera, no adjudicativa de una Junta de Síndicos; no se trata de un reglamento, ni de adjudicación de derechos. Expresa que una agencia tiene varias formas de establecer su política pública y discreción y

entre ellas se encuentra el mecanismo de resoluciones. Indica que se trata de una determinación de política pública y económica del Fondo de Pensiones del SRM hecha a través de una Resolución y como tal no es considerada como una “ley” a los fines de la cláusula que protege contra estatutos *ex post facto*.

#### IV.

En el caso que nos ocupa debemos determinar si la decisión tomada por la Junta del SRM mediante la Resolución recurrida fue una irrazonable o si ésta actuó arbitraria o ilegalmente, de forma tal que su actuación constituye un abuso de discreción. El SRM resolvió que el 9.5% era el interés vigente al momento de adjudicarse el cómputo de intereses para los reconocimientos de tiempos de los recurrentes, el cual se encuentra vigente a partir del 24 de diciembre de 2013 y, por tanto, es el interés aplicable a las solicitudes de reconocimiento de tiempo de los recurrentes. En la Resolución, también se determinó que el derecho de los recurrentes a obtener su reconocimiento de tiempo fue respetado por la parte recurrida y que los recurrentes nunca tuvieron derecho adquirido a pagar un por ciento determinado de intereses, ya que la Junta de Síndicos del SRM siempre tuvo y tiene la facultad de establecer y ajustar o modificar el por ciento de interés para los reconocimientos de tiempo que no han sido adjudicados.

Según expresamos anteriormente, la Ley Núm. 160-2013 derogó la Ley Núm. 91-2004. No obstante, la Ley Núm. 160-2013 fue declarada **parcialmente** inconstitucional

mediante el caso *AMPR et als v. Sist. Retiro Maestros V*, supra. Como es sabido, según lo establece nuestro ordenamiento jurídico, la derogación de una ley derogatoria no restablece la primitiva ley derogada. Artículo 6 del Código Civil. La Ley Núm. 160-2013 derogó expresamente la Ley 91-2004, por lo que es la Ley Orgánica del SRM prevaleciente, aunque particularmente hayan sido declarados inconstitucionales varios de sus artículos “en la medida en que menoscaban sustancialmente y de forma irrazonable el derecho contractual que tienen los peticionarios-demandantes en cuanto a su plan de retiro, conforme los términos de la Ley Núm. 91-2004.”

De un análisis sobre la opinión de nuestro Tribunal Supremo en el caso *AMPR et als v. Sist. Retiro Maestros V*, supra, observamos que, tal como lo plantea la parte recurrida, en dicha Opinión no se hace mención a que el cobro de interés compuesto del 2% por los servicios no cotizados, fuera un derecho adquirido por los participantes, y tampoco se señaló que el aumento de dicho interés a un 9.5% constituía un menoscabo de las obligaciones contractuales.

De otro lado, las partes estipularon al momento en que se litigaba la controversia principal en el caso *AMPR et als v. Sist. Retiro Maestros V*, supra, ante el Alto Foro, que existe un contrato de empleo con los maestros y maestras, que tienen derecho de obtener una pensión en su retiro una vez cumplan con los requisitos de ley para obtenerla y que surgen de la Ley 91-2004. No obstante, el Artículo 23 de dicha Ley contempla y otorga la discreción a la Junta de Síndicos del SRM para fijar el interés a cobrarse por servicios acreditables. Ahora



bien, del texto de la Ley Núm. 91-2004 no surge el porciento de interés a cobrar en relación a dichos servicios. El establecimiento de dicho por ciento de interés fue dejado a discreción de la Junta del SRM. Un análisis de la legislación aplicable y de nuestro ordenamiento jurídico vigente, nos lleva a entender que, según concluyó la parte recurrida en su Resolución, la acreditación de estos servicios por el SRM no constituye un término o condición esencial del contrato con los recurrentes, lo cual es un requisito para que el menoscabo se considere sustancial.

Tanto la derogada Ley Núm. 91-2004 como la actual Ley Orgánica, Ley Núm. 160-2013, otorga a la Junta de Síndicos del SRM la facultad de formular, aprobar, adoptar, enmendar y derogar reglas y reglamentos para la debida ejecución de las disposiciones de dicha Ley. Una vez éstos son aprobados, tienen fuerza de ley. Cónsono con dichas facultades y con las disposiciones de la LPAU, la Junta de Síndicos del SRM aprobó el 30 de marzo de 2011 el Reglamento de Pensiones y Concesión de Beneficios del Sistema de Retiro para Maestros, el cual dispone, en su Sección 1 (E), entre otros asuntos, que la Junta de Síndicos determinará los intereses que pagarán los participantes por concepto de servicios no cotizados. En virtud de tal facultad, la Junta del SRM y en lo pertinente al caso que nos ocupa, la Junta aprobó varias Resoluciones: 2005-02, 2014-001 y 2015-004. En la Resolución 2005-02, la Junta estableció “[q]ue en las aportaciones que se determinen en los Reconocimientos de tiempo, se le aplique un interés compuesto de un dos por ciento (2%) por año fiscal sobre el

total de la aportación patronal e individual, desde el momento en que se prestó el servicio hasta el presente.”

La Resolución 2014-001 fue dejada sin efecto por este Tribunal en virtud de lo resuelto en el caso KLAN201401222, por no haber contado con los votos requeridos de la Junta de Síndicos al momento de aprobarse. Dicha Resolución establecía el 9.5% de interés compuesto a pagar por los participantes para acreditar servicios no cotizados en el SRM **a partir del 28 de febrero de 2014.**

La Resolución 2015-04 en su quinto, octavo y noveno “POR CUANTO”, establece lo siguiente:

POR CUANTO: Se resolvió por parte de la Junta de Síndicos mediante la Resolución 2014-001, establecer el nueve y medio por ciento (9.5%) compuesto como el interés a cobrar por los servicios no cotizados a partir del 28 de febrero de 2014. La votación de los miembros fue de tres (3) votos a favor, un (1) voto en contra y tres (3) votos abstentidos.

.....

POR CUANTO: El 19 de diciembre de 2014, el [h]onorable Tribunal de Apelaciones en el caso de *Educadores por la Democracia y otros v. Sistema de Retiro para Maestros*; Caso Núm. KLAN201401222, Sentencia de 19 de diciembre de 2014, revocó al Tribunal de Primera Instancia, por lo que dejó sin efecto la Resolución 2014-001.

.....

POR CUANTO: El Tribunal de Apelaciones en su Sentencia fundamentó su decisión de que los tres (3) votos abstentidos no representan votos a favor de la aprobación de la Resolución. Que quienes se abstuvieron no asumieron expresamente una posición y que el Artículo 10 de la Ley 91-2004 (actualmente el Artículo 2.5 de la Ley 160-2013) requiere que toda resolución adoptada deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros presentes. El Tribunal no discutió el poder de la Junta para establecer un interés para los servicios no cotizados.

Además, la Resolución 2015-004, concluyó de la siguiente manera:

POR TANTO: En consideración a que se dejó sin efecto la Resolución 2014-001 por no contar con los votos afirmativos necesarios para aprobar la misma, esta Junta de Síndicos, en virtud de los poderes y facultades otorgados por la Ley 160-2013, para velar por los mejores intereses del Sistema y tomando la recomendación del Actuario, resuelve que el interés a cobrar por los servicios no cotizados para todos los participantes activos del Sistema es de nueve y medio por ciento (9.5%) compuesto, efectivo al 24 de diciembre de 2013, fecha de la aprobación de la Ley 160-2013.

Como parte de sus conclusiones de derecho, el SRM expone lo siguiente:

...[D]e conformidad con la Ley Núm. 91-2004, el 3 de septiembre de 2015, la Junta de Síndicos del SRM, a través de la Resolución 2015-04, **ratificó** conforme requerido que el interés a cobrar por los servicios acreditables sería de un 9.5%. Cabe señalar, que la misma fue aprobada por unanimidad de la Junta de Síndicos del SRM y estableció que el por ciento establecido tendría efectividad al 24 de diciembre de 2013.

Análogo a nuestra controversia, en materia de contratación, no se concede eficacia a instrumento alguno en el cual, además del objeto y causa, no conste el consentimiento de las partes contratantes. No obstante, dicho consentimiento en su nombre, sin poder, o con poder insuficiente se podrá conformar por la posterior ratificación del negocio jurídico. Artículo 1211 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 3376; Soto Vázquez v. Rivera Alvarado, 144 DPR 500, 515 (1997). La ratificación, tiene por finalidad la de aprobar y dar efectos *ex post facto*, por la manifestación de voluntad del *dominus negotii*, al negocio jurídico que otra persona concluyó en su nombre, sin poder, o con poder insuficiente[“]. Kogan v. Registrador, 125 DPR 636 (1990). En el presente caso, si bien el Tribunal de Apelaciones determinó que la Junta de Síndicos del SRM actuó con poder insuficiente al [A]probar la Resolución 2014-001 por no contar con los votos requeridos, dicha actuación fue ratificada por la Junta en pleno a través de la Resolución 2015-004, dándole eficacia plena a la misma.

.....

Como expusimos anteriormente, la actuación de la Junta de Síndicos de ratificar la Resolución 2014-001 tiene carácter retroactivo. La misma reitera lo ya determinado, que por errores de forma en el proceso, no se pudo implementar.

**Luego de analizar las conclusiones de derecho contenidas en la Resolución recurrida, entendemos que, a tenor con el derecho aplicable, son fundamentos correctos en cuanto a lo siguiente: el por ciento a pagar por los intereses acreditables, no es un derecho que tengan los participantes del SRM a tenor con la Ley Núm. 91-2014, la cual es aplicable a los reconocimientos de tiempo de los recurrentes; los derechos de los recurrentes a tenor con dicha Ley, y el cual no puede ser menoscabado, es a obtener el reconocimiento de tiempo mediante su pago; el por ciento o costo de estos servicios es una política pública financiera que obedece a la realidad actuarial del Fondo de Pensiones del SRM; esta política fue delegada por el legislador a la Junta de Síndicos del SRM y ésta eligió establecerla mediante la Resolución 2015-004; al ser esta una política pública financiera del Fondo de Pensiones no requiere reglamentación; el derecho de los recurrentes a obtener su reconocimiento de tiempo fue respetado por la parte recurrida; los recurrentes nunca tuvieron derecho adquirido a pagar un por ciento determinado de intereses y la Junta de Síndicos del SRM siempre tuvo y tiene la facultad de establecer y ajustar o modificar el por ciento de interés para los reconocimientos de tiempo que no han sido adjudicados.**

No obstante, entendemos que en cuanto a la retroactividad de la aplicación del 9.5% para los reconocimientos de tiempo de los recurrentes, a partir del 24 de diciembre de 2013, la conclusión hecha por el SRM no se ajusta a derecho. En varios puntos de la Resolución se menciona que la Junta reiteró, mediante la Resolución 2015-04, lo que ya se había determinado mediante la Resolución 2014-001 y que, por errores de forma en el proceso, no se pudo implementar. En virtud de la Resolución 2014-001 la Junta de Síndicos había establecido el nueve y medio por ciento (9.5%) compuesto como el interés a cobrar por los servicios no cotizados **a partir del 28 de febrero de 2014**. Sin embargo, en la Resolución 2015-04, la cual ratificó lo que no se había podido implementar mediante la Resolución 2014-001, por no contar con los votos necesarios, la Junta del SRM determinó que el 9.5% compuesto, sería efectivo al 24 de diciembre de 2013, fecha de la aprobación de la Ley 160-2013 y no a partir del 28 de febrero de 2014.

Ante ello, dando al SRM la deferencia que merece, si aplicamos, por analogía, la figura de ratificación, como lo hizo el SRM en su determinación, es forzoso concluir que, erró en la fecha de aplicabilidad. Dado que la Resolución 2014-001 fue posteriormente ratificada mediante la Resolución 2015-04, **la aplicación retroactiva del 9.5% para los reconocimientos de tiempo de los recurrentes, debió ser a partir del 28 de febrero de 2014 y no al 24 de diciembre de 2013 como se dispuso en la Resolución 2015-04, cuyo**

**texto utilizó el SRM para fundamentar en parte su Resolución.**

**V.**

Por los fundamentos antes consignados, confirmamos la Resolución recurrida, según lo expresado en esta Sentencia y modificamos la misma a los efectos de que la aplicación retroactiva del 9.5% para los reconocimientos de tiempo de los recurrentes sea a partir del 28 de febrero de 2014. Así modificada, confirmamos la Resolución emitida por el SRM.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones