

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

FÉLIX GRAJALES
DOMENECH,

Recurrente,

v.

ADMINISTRACIÓN DE LOS
SISTEMAS DE RETIRO DE
LOS EMPLEADOS DEL
GOBIERNO Y LA
JUDICATURA,

Recurrida.

KLRA202100521

REVISIÓN
procedente de la Junta
de Retiro del Gobierno
de Puerto Rico.

Caso núm.:
2015-0249.

Sobre:
JS-incapacidad
ocupacional,
incapacidad no
ocupacional.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Ortiz Flores, la Jueza Romero García y la Jueza Reyes Berríos.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de noviembre de 2021.

En este recurso de revisión, la parte recurrente, señor Félix Grajales Domenech, solicita que revoquemos la determinación final emitida por la Junta de Retiro del Gobierno de Puerto Rico (Junta de Retiro) el 29 de julio de 2021, notificada el 11 de agosto de 2021. Mediante dicha *Resolución*¹, la Junta de Retiro confirmó la determinación previa emitida por la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y la Judicatura (Administración), que había denegado al señor Grajales el beneficio de pensión por incapacidad ocupacional y no ocupacional.

Evaluado el recurso y sus anejos, así como la oposición de la parte recurrida, este Tribunal concluye que procede confirmar la *Resolución* del 29 de julio de 2021.

I

A la fecha en que se dictó la *Resolución* objeto de revisión, i.e., 29 de julio de 2021, el señor Grajales contaba con 53 años de edad². Además,

¹ Véase, apéndice del recurso, Anejo I.

² El señor Grajales nació el 21 de julio de 1968.

trabajaba para el Departamento de Corrección y Rehabilitación como oficial correccional y había cotizado 22.50 años de servicio en el sistema de retiro.

Allá para el 12 de marzo de 2013, el señor Grajales presentó una solicitud de beneficio de pensión ocupacional y no ocupacional ante el Coordinador de Asuntos de Retiro del Departamento de Corrección. El 26 de junio de 2015, la Administración denegó la solicitud del recurrente.

Inconforme, el señor Grajales presentó una apelación ante la Junta de Retiro. Luego de varios trámites, el 5 de octubre de 2016, se celebró la vista administrativa ante la Oficial Examinadora designada por la Junta. A ella compareció el recurrente, por conducto de su representante legal. De hecho, **en la vista adjudicativa solo testificó el señor Grajales**. No obstante, durante la celebración de la conferencia con antelación a la vista, las partes habían estipulado varias condiciones médicas padecidas por el recurrente, que fueron divididas en ocupacionales y no ocupacionales.

En cuanto a las condiciones relacionadas con la presunta incapacidad ocupacional, las partes estipularon las siguientes: *sprain* C/D/L; esguince L/S/C/D; contusión en la rodilla derecha; contusión en el hombro derecho; irritabilidad S1 derecha, rodilla derecha, y cervical y dorsal; esguince rodilla derecha y rotura parcial rodilla izquierda.

En cuanto a las condiciones relacionadas con la presunta incapacidad no ocupacional, las partes estipularon las siguientes: depresión mayor severa recurrente, sin rasgos sicóticos; migraña; CTS; C5-C6 *neural foraminal stenosis*; DDD C5-C7; tendinopatía del hombro y cambios degenerativos; radiculopatía C6 derecha; osteofitos en la rodilla izquierda; radiculopatía L5 bilateral y L4 derecha; efusión rodilla derecha y quiste en rodilla derecha.

Finalmente, sometido el asunto ante la Junta de Retiro, el 29 de julio de 2021, esta emitió su determinación final, según fuera consignada en la *Resolución* objeto de este recurso. Debemos apuntar que la *Resolución*

consta de 36 páginas³. En ella, se hace un análisis pormenorizado de los récords médicos del señor Grajales, que incluyen las notas de progreso de los médicos que le atendieron, los resultados de los laboratorios y estudios radiográficos, entre otros. Además, describe las evaluaciones de los dos consultores médicos de la Administración que evaluaron los récords médicos del recurrente; a decir, la doctora Cindy J. Ramírez Pagán, quien evaluó el aspecto de la incapacidad física, y el doctor Víctor Lladó Díaz, quien evaluó el aspecto siquiátrico. Ambos facultativos recomendaron denegar al señor Grajales su solicitud de incapacidad⁴.

Conforme a la evaluación detallada del expediente médico del señor Grajales realizado por la Junta de Retiro, y según fuera consignado en su *Resolución*, la Junta determinó que las condiciones médicas que exhibía el señor Grajales no cumplían con el nivel de severidad requerido para establecer ni la incapacidad física ni la emocional. En este sentido, la Junta consignó lo siguiente:

Al examinar el caso que nos ocupa, a la luz del marco doctrinal previamente reseñado, **resulta evidente que la Administración evaluó toda la documentación aportada por la parte apelante [señor Grajales] en conjunto con los informes de los peritos cuyos servicios requirió para examinar la misma o para examinar directamente a la parte apelante, a fin de determinar si las condiciones presentadas alcanzaban un grado de severidad compatible con los códigos aplicables para acreditar incapacidad.** En ese ejercicio, entendió correctamente que le correspondía hacer una evaluación independiente de manera individual y en conjunto de todas las condiciones y la prueba médica sometida para llegar a sus propias conclusiones. Además, se ha evaluado la documentación médica aceptada por la Administración como actualización de las condiciones médicas del apelante. Examinada la totalidad de los autos ante nos, consideramos que la Administración no incidió ni abusó de su discreción al evaluar la prueba médica que le fue aportada.

Un análisis de la totalidad del expediente, la credibilidad del testimonio [del señor Grajales] y nuestro análisis independiente de las opiniones médicas divergentes en el expediente nos lleva a concluir que las condiciones que sufre

³ El señor Grajales presentó copia de la *Resolución* con su escrito de revisión. Luego, presentó los restantes documentos médicos. No obstante, ninguno de los apéndices fue numerado consecutivamente, conforme lo exige la Regla 74(A) del Reglamento de este Tribunal, 4 LPRA Ap. XXII-B.

⁴ Véase, *Resolución*, a la pág. 12, incisos 3-5.

la parte apelante, vistas en conjunto o de manera individual, **no lo hacen merecedor de los Beneficios de la Pensión por Incapacidad Ocupacional y No Ocupacional que solicita**. Los hallazgos de los exámenes del expediente efectuados por los médicos asesores de la Administración nos merecen entera credibilidad. Sus análisis están basados en la evaluación de la totalidad del expediente y sus conclusiones están sostenidas con suficiente prueba.

Resolución, a las págs. 33-34. (Énfasis nuestro).

Así pues, la Junta de Retiro confirmó la determinación previa de la Administración, por lo que los beneficios de retiro por incapacidad le fueron denegados al señor Grajales.

Inconforme, el 18 de agosto de 2021, el recurrente presentó una solicitud de reconsideración ante la Junta de Retiro. Esta no fue atendida oportunamente por la Junta, por lo que el señor Grajales presentó el recurso de revisión que nos ocupa el 4 de octubre de 2021. En él, el recurrente apuntó la comisión del siguiente error:

Erró la Honorable Junta de Retiro, al **concluir** que el Apelante de epígrafe **NO** se encuentra totalmente incapacitado para realizar las labores de su trabajo, como oficial correccional o cualquier otra labor que se le pudiese asignar.

(Énfasis en el original).

En su escueto escrito, el recurrente le imputa error a la Junta y cita buena parte de la doctrina sobre revisión judicial de las determinaciones administrativas. Sin embargo, no alude a prueba adicional alguna en el récord que haya sido obviada por la Junta en su *Resolución*. Tampoco especifica qué prueba médica adicional no fue tomada en cuenta por la Junta o los peritos médicos de la Administración. No obstante, solicitó que revocásemos la *Resolución* emitida el 29 de julio de 2021.

Conforme a nuestra orden, el 5 de noviembre de 2021, la Administración de los Sistemas de Retiro compareció y se opuso al recurso. En síntesis, la Administración recurrida planteó que el señor Grajales no rebatió la presunción de corrección que cobija a la determinación administrativa, ni expuso con hechos específicos la irracionalidad de la misma.

Evaluados los escritos de las partes comparecientes, así como los documentos sometidos por la parte recurrente, a la luz del derecho aplicable, este Tribunal concluye como sigue.

II

A

La Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, conocida como la *Ley de Retiro del Personal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (Ley de Retiro), 3 LPRA sec. 761 *et seq.*, creó un sistema de retiro y beneficios denominado *Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y sus Instrumentalidades* (Sistema de Retiro)⁵. Además, dicho estatuto provee el beneficio de una pensión por **incapacidad ocupacional** a todo aquel empleado acogido al Sistema de Retiro o que pertenezca a su matrícula. *Vargas v. Retiro*, 159 DPR 248, 266-267 (2003). A esos efectos, el Art. 9 de la Ley de Retiro dispone como sigue:

Todo participante que, como resultado de una incapacidad que se origine por causa del empleo y surja en el curso del mismo, quedare incapacitado para el servicio, tendrá derecho a recibir una anualidad por incapacidad ocupacional, siempre que:

- (a) **Se recibiere suficiente prueba médica en cuanto a la incapacidad mental o física del participante conforme a los criterios normalmente aceptados en el área de la compensación por incapacidad que mediante reglamento fije el Administrador.**
- (b) El participante o el patrono, de acuerdo con los reglamentos de la Junta, notifique al Administrador con respecto a dicha incapacidad.
- (c) Que el Fondo del Seguro del Estado determine que el accidente o enfermedad provino de cualquier función del trabajo o que sea inherentemente relacionado al trabajo o empleo.

3 LPRA sec. 769. (Énfasis nuestro).

⁵ Este estatuto ha sido enmendado y modificado en múltiples ocasiones a través de los años y del devenir económico de nuestra Isla. A esos efectos, véase, *Trinidad Hernández et al. v. ELA et al.*, 188 DPR 828 (2013); *Rodríguez v. Retiro*, 159 DPR 467 (2003). No obstante, en esta sentencia, haremos referencia a las disposiciones de la Ley de Retiro vigentes al momento en que el señor Grajales solicitó los beneficios del retiro por incapacidad. Véase, *Vargas v. Retiro*, 159 DPR 248 (2003).

Conforme dictaminó el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Vargas v. Retiro*, 159 DPR, a las págs. 267-268, el Art. 9 de la Ley de Retiro requiere que el empleado público que interese ser elegible a una anualidad por incapacidad ocupacional tiene que satisfacer tres requisitos básicos: (1) que el empleado ostente la **cualidad de participante** del Sistema de Retiro; (2) que la **incapacidad** de que se trate se haya originado **por causa del empleo**; y, (3) que la referida incapacidad haya surgido en el curso del empleo. “Es decir, se requiere una *conexión directa*, o una *relación causal*, entre el incidente o suceso que provoca la incapacidad y la incapacidad misma. Es precisamente ese nexo el que hace que la incapacidad sea clasificada como una ‘ocupacional’”. *Vargas v. Retiro*, 159 DPR, a la pág. 268. (Bastardillas en el original).

Ahora bien, la Ley de Retiro también reconoce el derecho de un participante del Sistema a una anualidad por **incapacidad no ocupacional**. Conforme al Art. 10 de la Ley de Retiro, según enmendado, 3 LPRA sec. 770:

Todo participante que, teniendo por lo menos 10 años de servicios acreditados, **se inhabilitare para el servicio, debido a un estado mental o físico y que por razón de ese estado estuviere incapacitado para cumplir los deberes de cualquier cargo** que en el servicio del patrono se le hubiere asignado, tendrá derecho a una **anualidad por incapacidad no ocupacional**. El retiro del participante tendrá lugar a petición o solicitud suya o a petición del jefe de su departamento u oficina, mientras esté en servicio el mencionado participante, y de acuerdo con las reglas sobre anualidades por incapacidad provistas en la sec. 771 de este título.

(Énfasis nuestro).

Nótese que el Art. 10 citado nos remite a la sec. 771 del título 3 LPRA, o Art. 11 de la Ley de Retiro. Este establece las reglas que regirán las anualidades por incapacidad, sean ocupacionales o no ocupacionales, y dispone, en lo pertinente, como sigue:

Para los fines de una anualidad por incapacidad ocupacional o no ocupacional, se considerará incapacitado a un participante **cuando la incapacidad esté sustentada con suficiente prueba médica conforme los criterios que mediante reglamento fije el Administrador y dicha prueba revele que el participante está imposibilitado para**

cumplir los deberes de cualquier cargo que en el servicio del patrono se le hubiere asignado. El Administrador, según lo crea conveniente y necesario, podrá requerir al participante que se someta a exámenes adicionales con médicos seleccionados por el Administrador. **Cuando la prueba médica revele que el participante está total y permanentemente incapacitado para cumplir los deberes de cualquier cargo,** no será necesario el examen periódico.

3 LPRA sec. 771. (Énfasis nuestro).

Nótese, en particular, que la Ley de Retiro exige que: (1) la incapacidad del participante sea sustentada con **suficiente prueba médica**; y, (2) que esa prueba médica revele que el participante está **imposibilitado para cumplir los deberes de cualquier cargo** que se le hubiere asignado en el servicio del patrono. A esos efectos, y de manera persuasiva, citamos la *Sentencia* dictada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *López Echevarría v. Adm. Sist. Retiro*, 168 DPR 749, 754-755 (2006):

La obligación de probar la incapacidad es de la persona que solicita la pensión. El estatuto establece que se considerará capacitado al empleado si no está **total y permanentemente imposibilitado** para cumplir los deberes de **cualquier cargo** que su patrono le hubiese asignado para trabajar en cualquier empleo retribuido, con un sueldo o retribución por lo menos igual a la que está percibiendo. Este Foro ha señalado que la incapacidad que obligue al retiro al empleado con derecho a la anualidad por incapacidad debe ser de tal naturaleza que le inhabilite para desempeñar las funciones de su empleo y de cualquier otro empleo remunerativo. Una incapacidad leve que limita las funciones de su trabajo o de cualquier otro empleo remunerativo, no da base para recibir una pensión bajo el estatuto. [...].

Íd. (Énfasis nuestro; cita omitida)⁶.

Cónsono con lo dispuesto en la Ley de Retiro, la Administración del Sistema de Retiro aprobó el *Reglamento para la concesión de pensiones por incapacidad a lo(a)s participantes de los sistemas de retiro de lo(a)s empleado(a)s del gobierno y la judicatura*, Reglamento Núm. 6719 de 7 de noviembre de 2003 (Reglamento 6719). En su parte pertinente, el Art. 6, Sección 6.1, dispone como sigue:

J. Para los fines de una anualidad por incapacidad, se considerará incapacitado(a) a un(a) participante **cuando la incapacidad esté sustentada con suficiente prueba**

⁶ Véase, además, *Sánchez v. A.S.R.E.G.J.*, 116 DPR 372, 376 (1985).

médica, conforme los Criterios adoptados por el(la) Administrador(a), y dicha prueba revele que el(la) participante está inhabilitado(a) para cumplir los deberes de cualquier cargo que en el servicio del patrono se le hubiere asignado.

K. Si del análisis de la evidencia médica presentada, no se pudiese determinar si el(la) [participante] se encuentra o no incapacitado(a), el(la) Administrador(a) podrá requerir al(la) participante que se someta a exámenes adicionales con médicos seleccionados por éste. **El(la) Administrador(a) emitirá su determinación final a base de la recomendación del Médico Asesor y los requisitos establecidos por Ley y Reglamento.**

(Énfasis nuestro).

Apuntamos, además, que el Reglamento 6719 lleva anejado el *Manual para la evaluación de incapacidad de la Administración de los Sistemas de Retiro*, el cual contiene los criterios para la declaración de incapacidad, los códigos médicos a utilizarse en la evaluación del participante que reclama la incapacidad, así como determinados hallazgos médicos específicos, que resultan necesarios para establecer un diagnóstico o para confirmar la presencia de una condición incapacitante.

Este Manual reitera, también, la necesidad de que la incapacidad esté sustentada en suficiente prueba médica y dispone que: “Se considerará una incapacidad como total y permanente, cuando las condiciones que lo incapacitan sean de tal naturaleza, **que no se espere recuperación alguna.**” Manual, Parte I.A., sobre información general.

(Énfasis nuestro). Además, define la incapacidad médicamente determinable como:

[...] aquella que resulta de alteraciones anatómicas, fisiológicas o psicológicas que puedan ser demostradas por la clínica, estudios y pruebas de laboratorio médicamente aceptables. La evidencia médica debe incluir signos, síntomas y hallazgos de estudios y laboratorios **que permitan al Médico Asesor analizar y establecer, de forma fiel y objetiva, el grado de limitación correspondiente.**

El diagnóstico, las alegaciones y quejas de síntomas del reclamante, no se consideran como incapacitantes por sí solas.

Manual, Parte I.B. (Énfasis nuestro).

B

La función principal de la revisión judicial es asegurarse de que las agencias administrativas con poderes adjudicativos actúen dentro de la facultad delegada por la Asamblea Legislativa y que cumplan con los preceptos constitucionales, particularmente los dictados por el debido proceso de ley. Por tanto, el control judicial de la actuación administrativa garantiza que los ciudadanos tengan un foro a donde recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a los organismos administrativos. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 435 (1997).

Dicho esto, la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, rige y define el alcance de la revisión judicial de las decisiones adjudicativas de las agencias administrativas. En su Sec. 4.5, la LPAU dispone que:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos 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 por el tribunal.

3 LPRA sec. 9675⁷.

No obstante, aun en cuanto a la interpretación del derecho, la doctrina ha reiterado que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 7, 206 DPR __. Por lo tanto, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Íd.*, a la pág. 8.

⁷ Debemos apuntar que el lenguaje de la Sec. 4.5 de la Ley Núm. 38-2017 es idéntico al de la anterior ley de procedimiento administrativo uniforme, la derogada Ley Núm. 170-1988, por lo que la jurisprudencia que la interpreta resulta igualmente pertinente hoy.

Así pues, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”⁸. *Vélez v. A.R.P.E.*, 167 DPR 684, 693 (2006). A esos fines, la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

En fin, como ha consignado el Tribunal Supremo, la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irrazonable o ilegalmente, al realizar determinaciones carentes de una base racional; o, (4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 8, 206 DPR ___, citando a *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016).

III

En este recurso no están presentes ninguna de las situaciones que nos permitan concluir que la Junta de Retiro erró en su apreciación de la prueba aportada por el señor Grajales para sostener su incapacidad permanente. Inclusive, el recurrente falló en identificar aquella prueba en el récord administrativo que nos permita concluir que la agencia erró en su apreciación de la misma. Su recurso carece de especificidad y no rebate la

⁸ El Tribunal Supremo ha dispuesto que la parte afectada por una determinación administrativa tiene que demostrarle al tribunal **que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada**, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. No obstante, el tribunal debe sostener la resolución de un conflicto probatorio por parte de la agencia, siempre que esta se haya apoyado en una base racional. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131-132 (1998).

prueba médica que sostuvo la determinación de la Junta. Más bien, se trata de una invitación a que este Tribunal sustituya el criterio fundamentado de la agencia por nuestra propia interpretación de los criterios médicos utilizados por la Junta para sostener la denegatoria de incapacidad de la Administración.

Recordemos que, tanto la ley como su reglamento, exigen que la incapacidad del participante del Sistema sea total y permanente, y que las condiciones que lo incapacitan sean de tal naturaleza, que no se espere recuperación alguna. Es al participante a quien le corresponde establecer, mediante prueba médica suficiente, dicha incapacidad, y que la misma constituye un impedimento real para desempeñar cualquier función o deber que le pueda asignar su patrono.

Si bien no cabe duda de que el señor Grajales sufre de múltiples condiciones físicas y síquicas que le limitan, estas no alcanzan la magnitud y gravedad que le impedirían realizar cualquier labor remunerativa para su patrono. Así lo hizo constar la Junta en su *Resolución* del 29 de julio de 2021, con sumo detalle, a las págs. 18-32. Una por una, la Junta analizó las condiciones de salud física y mental del señor Grajales, las comparó con las descripciones y los códigos médicos del Manual, y concluyó que estas condiciones no incapacitaban permanentemente al recurrente para realizar algún trabajo remunerativo.

La *Resolución* impugnada resulta, pues, razonable y está plenamente fundamentada en el récord, por lo que este Tribunal carece de fundamento alguno para revocar la misma. Por lo tanto, la confirmamos en toda su extensión.

IV

Por los fundamentos antes consignados, este Tribunal **confirma** la *Resolución* emitida por la Junta de Retiro del Gobierno de Puerto Rico el 29 de julio de 2021, que denegó los beneficios de incapacidad ocupacional y no ocupacional al recurrente, señor Félix Grajales Domenech.

Notifíquese.

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

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