

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL ESPECIAL

ILEANA HERNÁNDEZ  
RODRÍGUEZ,

Recurrente,

v.

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

Recurrida.

KLRA202100454

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

Caso Núm.: 2017-0119.

Sobre:  
incapacidad ocupacional  
e incapacidad no  
ocupacional.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Pagán Ocasio, y la Jueza Romero García<sup>1</sup>.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de mayo de 2022.

La parte recurrente, la señora Ileana Hernández Rodríguez (señora Hernández), instó el presente recurso de revisión el 30 de agosto de 2021. Mediante este, solicitó que revocásemos la *Resolución* emitida el 6 de julio de 2021, notificada el 7 de julio de 2021, por la Junta de Retiro del Gobierno de Puerto Rico (Junta de Retiro). En ella, 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 a la señora Hernández el beneficio de pensión por incapacidad ocupacional y no ocupacional.

Examinados los escritos de las partes litigantes a la luz del derecho aplicable, y por los fundamentos que exponremos a continuación, confirmamos la determinación recurrida.

---

<sup>1</sup> Mediante la Orden Administrativa OATA-2022 emitida el 11 de mayo de 2022, se designó a la Hon. Giselle Romero García en sustitución de la Hon. Eileen J. Barresi Ramos, "para agilizar el trámite de los casos y la pronta disposición de los asuntos judiciales".

## I

La controversia ante nuestra consideración se suscita en el siguiente contexto. A la fecha en que se dictó la *Resolución* objeto de revisión, i.e., 6 de julio de 2021, la señora Hernández contaba con 69 años. Además, trabajó para el Departamento de Educación como oficinista y mecanógrafa por 23 años.

Allá para el 28 de junio de 2012, la señora Hernández solicitó beneficios por incapacidad ocupacional y no ocupacional ante el coordinador de retiro de su agencia. El 6 de noviembre de 2013, la Administración le notificó su denegatoria.

En desacuerdo, la señora Hernández solicitó la reconsideración el 21 de noviembre de 2013. Por su parte, el 23 de julio de 2014, la Administración reafirmó su denegatoria.

Inconforme aún, el 26 de agosto de 2014, la señora Hernández instó una apelación ante la Junta de Retiro la cual fue enviada por correo el 22 de agosto de 2014. Mediante esta, presentó una certificación actualizada de su caso ante la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE) y añadió varios diagnósticos relacionados con el empleo. El 9 de agosto de 2016, la Junta de Retiro devolvió el caso a la Administración, quien se reafirmó en su determinación el 22 de mayo de 2017.

Todavía inconforme, el 15 de junio de 2017, la señora Hernández apeló la determinación de la Administración ante la Junta de Retiro. Así pues, la Junta de Retiro celebró una vista administrativa el 17 de marzo de 2021. A ella, la señora Hernández compareció por conducto de su representante legal. De hecho, en la vista adjudicativa solo testificó la señora Hernández. A su vez, presentó evidencia médica para fundamentar su solicitud.

Durante la celebración de la conferencia con antelación a la vista, las partes estipularon varias condiciones médicas padecidas por la señora Hernández, que fueron divididas en ocupacionales y no ocupacionales.

Así pues, las condiciones relacionadas con la presunta incapacidad ocupacional estipuladas por las partes son las siguientes: “Esguince cérico dorso lumbo sacral[;] esguince hombros, brazos y codos[;] Radiculopatía C5-6[;] Radiculopatía S 1 bilateral[;] CTS derecho[;] CTS izquierdo[;] y Peritendinosis calcificada hombro derecho”<sup>2</sup>.

En cuanto a las condiciones relacionadas con la presunta incapacidad no ocupacional, las partes estipularon las siguientes:

*Left, shoulder impingement syndrome[;] Left rotator cuff tear[;] Biceps tendon tear[;] Shoulder severe sinovitis[;] Left shoulder adhesive capsulitis[;] Síndrome miofascial cérico dorso lumbar; abultamiento discos C4, C4-5, C5-6 y C6-7[;] Hemangioma cuerpo vertebral T6[;] y Status post artroscopia hombro derecho.*

Por su parte, en la vista administrativa, la señora Hernández prestó el siguiente testimonio:

Que su nombre es Ileana Hernández Rodríguez. Que trabajó en el Departamento de Educación como Oficinista Mecanógrafo II. Que sus funciones era[n] bregar en el archivo, máquina multiplicadora, fotocopias y contestar el teléfono. Que trabajaba 7 horas. Que trabajó en la Escuela Bartolo González. Que hacía informes, los encuadernaba. Que tardaba seis horas haciéndolo. Que trabajó por 22 años. Que empezó con un dolor en la espalda, ya que trabajó por dos años en una silla sin espaldar. Que el Fondo le indicó que el brazo izquierdo era el brazo malo, pero después era en los dos brazos. Que le dolía la rodilla derecha. Que lo que podía hacer era bregar con los papeles, porque las manos se le cansaban. Que le daba hormigueo y no podía archivar. Que ha tenido dos operaciones, no puede trabajar por el dolor y le coge toda la espalda y cabeza hasta los oídos. Que el área cervical fue la más que le inclinó a dejar el trabajo. Que recibe tratamiento en el Fondo con terapias y prueba de agujas. **Que sintió mejoría cuando le operaron de los hombros. Que después de la operación se sintió mejor, pero no volvió al trabajo porque no podía trabajar ya que no podía estar sentada por mucho tiempo, que se siente mucho mejor del brazo.** Que visita a un Neurólogo. Que toma medicamentos en ocasión, cuando tiene dolor. Que su generalista es el Dr. Morales. **Que puede estar semanas sin medicamentos.** Que se le adormecen las piernas. Que la última vez que trabajó 7-10 fue en 2010. **Que no solicitó acomodo razonable.** Que el Fondo no la envió a trabajar. Que su ortopeda es el Dr. Fernando en Ponce. Que ve al generalista mensual. **Que no recibe terapias** y vive con su esposo. **Que ella se prepara desayuno** y se sient[a] en el sofá a ver TV. Que hace caminatas dentro de su casa. Que no pasa mapo ni escoba. **Que su aseo lo hace ella, se viste y maneja el carro**<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Véase, apéndice del recurso, Anejo 1.

<sup>3</sup> Véase, apéndice del recurso, a las págs. 5-6.

El 30 de junio de 2021, la Junta de Retiro confirmó la determinación de la Administración. Mediante esta, la Junta evaluó la evidencia médica presentada por la señora Hernández y realizó un análisis para determinar si cumplía con los requisitos establecidos por el *Manual para la evaluación de incapacidad de la administración de los sistemas de retiro*. De este modo, evaluó si las condiciones por sí solas o en conjunto alcanzaban el grado de severidad requerido por el manual.

Conforme a la evaluación detallada del expediente médico de la señora Hernández, y según fuera consignado en su *Resolución*, la Junta determinó que las condiciones que exhibía la señora Hernández no habían cumplido con el nivel de severidad requerido para establecer ni la incapacidad física ni la emocional.

En su consecuencia, la Junta de Retiro confirmó la determinación previa de la Administración, por lo cual le denegaron los beneficios de retiro por incapacidad a la señora Hernández.

Inconforme aún, el 30 de agosto de 2021, la señora Hernández presentó una solicitud de revisión ante este Tribunal. Mediante ella, planteó la comisión de los siguientes errores:

Erró la Honorable Junta al denegar la pensión por incapacidad no ocupacional y ocupacional, al interpretar restrictivamente la Ley Núm. 447 del 15 de mayo de 1951, según enmendada, y no evaluar la totalidad de la prueba, descartando y no considerando decisiones o resoluciones, evaluaciones médicas e incapacidades, obrantes en el expediente y emitir una decisión evaluando condiciones aisladamente y no sí [*sic*] el conjunto de dos o más de esas condiciones eran incapacitantes, acto contrario a derecho.

Las conclusiones de derecho, al no utilizar el criterio de suficiencia, negándose a considerar prueba más que suficiente, contrarias a los hechos probados, dejando de incluir hechos esenciales, conforme al expediente; con lo que la Junta de Síndicos del Sistema de Retiro en la interpretación que hace de la ley y el reglamento, ya que es irrazonable y produce resultados inconsistentes con, o contrarios, al propósito de la ley y lleva a la comisión de una injusticia; incurriendo la Junta de Síndicos incurrió [*sic*] en abuso de discreción y arbitrariedad al emitir una decisión inconsistente con otras previamente emitidas con similares hechos.

Por su parte, el 25 de octubre de 2021, la Administración presentó su alegato en oposición. Luego de la evaluación de ambos recursos, resolvemos.

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)<sup>4</sup>. 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).

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

---

<sup>4</sup> 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 la señora Hernández solicitó los beneficios del retiro por incapacidad. Véase, *Vargas v. Retiro*, 159 DPR 248 (2003).

requiere que el empleado público que interese ser elegible a una anualidad por incapacidad ocupacional tenga 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.

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)<sup>5</sup>.

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 médica**, conforme los Criterios adoptados por el(la) Administrador(a), y dicha prueba revele que el(la)

<sup>5</sup> Véase, además, *Sánchez v. A.S.R.E.G.J.*, 116 DPR 372, 376 (1985).

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

Es norma reiterada 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 v. AFI y otro*, 206 DPR 803, 819 (2021). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Íd.*

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”. *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 v. AFI y otro*, 206 DPR, a la pág. 819, que cita a *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016).

## III

En el presente recurso, la señora Hernández solicitó la revisión y revocación de la resolución final emitida por la Junta de Retiro. Así pues, suplicó que se le concedieran los beneficios de incapacidad ocupacional y no ocupacional, debido a que alega estar total y permanentemente

incapacitada por la totalidad de sus condiciones. Analizados los hechos a la luz del derecho aplicable, concluimos que a la señora Hernández no le asiste la razón. Veamos.

En primer lugar, apuntamos que este Tribunal no puede sustituir el juicio o el criterio de la Junta de Retiro por el suyo, a menos que el ente administrativo haya actuado de manera arbitraria, ilegal, irrazonable o fuera del marco de los poderes que se le delegaron.

De otra parte, recordemos que, tanto la ley como su reglamento, exigen que la incapacidad del participante 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 esta constituye un impedimento real para desempeñar cualquier función o deber que le pueda asignar su patrono.

Si bien no cabe duda de que la señora Hernández sufre de múltiples condiciones que le limitan, estas no alcanzan la magnitud y gravedad que le impedirían realizar cualquier labor remunerativa para su patrono. Surge del testimonio de la señora Hernández que nunca había solicitado acomodo razonable. Además, expresó haber sentido mejoría luego de las operaciones y terapias que le habían practicado. Indicó que ya no recibía terapias y que había disminuido sustancialmente el uso de los medicamentos recetados. A su vez, testificó que era capaz de realizar tareas sin necesidad de asistencia.

A falta de otros testimonios que pudieran haber contradicho las determinaciones realizadas por los médicos en las evaluaciones anteriores de la Administración, la Junta concluyó que no se había probado de manera suficiente la incapacidad de la señora Hernández. Así lo hizo constar la Junta en su *Resolución* del 6 de julio de 2021. Una por una, la Junta analizó las condiciones de la señora Hernández, las comparó con las descripciones y los códigos médicos del Manual, y

concluyó que estas condiciones no incapacitaban permanentemente a la recurrente para realizar algún trabajo remunerativo.

La norma reiterada indica 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 le son encomendados. Asimismo, conforme a la doctrina de revisión judicial, este Tribunal está impedido de variar aquellas determinaciones de una agencia administrativa que sean razonables y encuentren apoyo en el expediente.

Un análisis del expediente refleja que no están presentes las situaciones que nos permitirían concluir que la Junta de Retiro erró en su apreciación de la prueba aportada por la señora Hernández. De los autos ante nuestra consideración se desprende que la Junta de Retiro tuvo ante sí el beneficio del récord médico de la señora Hernández, así como su testimonio y el resto de la evidencia documental por ella provista.

A la luz de lo antes expuesto, resulta forzoso concluir que no surge prueba alguna para justificar la variación de lo decidido por la Junta de Retiro. La señora Hernández tampoco demostró que la agencia hubiese actuado de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. Por ello, procede confirmar la resolución recurrida.

#### IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Resolución* emitida el 6 de julio de 2021, notificada el 7 de julio de 2021, por la Junta de Retiro del Gobierno de Puerto Rico, la cual denegó los beneficios de incapacidad ocupacional y no ocupacional a la señora Ileana Hernández Rodríguez.

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