

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

MILAGROS ROSA
RIVERA

Recurrente

v.

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

Recurrida

KLRA202100613

Revisión Judicial
procedente de la
Junta de Retiro
del Gobierno de
Puerto Rico

Caso Núm.:
2019-0100

Sobre: JS-Cobro
Indebido

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Ronda del Toro

Figueroa Cabán, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 4 de febrero de 2022.

Comparece la Sra. Milagros Rosa Rivera, en adelante la señora Rosa o la recurrente, y solicita que revoquemos una *Resolución*, emitida por la Junta de Retiro del Gobierno de Puerto Rico, en adelante la Junta. Mediante la misma, se confirmó la determinación de la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura, en adelante la Administración o recurrida, que ordenó a la recurrente pagar la cantidad de \$47,870.12 por concepto de cobro indebido de una pensión.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la *Resolución* recurrida.

-I-

Surge de la copia certificada del expediente administrativo, que el 30 de septiembre de 2016 la

Administración emitió un pago a la señora Rosa por \$64,264.67.

Posteriormente, la recurrida alegó que hubo un error, ya que el monto de la Pensión por la Incapacidad no Ocupacional es \$47,870.12, lo que luego de aplicar la deducción correspondiente de \$31,475.24 arroja un balance neto de \$16,394.55

Cónsono con lo anterior, el 17 de marzo de 2017, la Administración emitió una Factura de Cobro por la cantidad de \$47,870.12 y consignó que procedía la devolución del importe reclamado ya que se había configurado un cobro de lo indebido.

Insatisfecha, la señora Rosa presentó una Apelación en la que adujo, en síntesis, que el dinero recibido en retroactivo le corresponde porque en el cómputo de la pensión no se consideraron sus 3 salarios más altos.

Tras varios trámites procesales, la Junta emitió una *Resolución* en la que confirmó la determinación de la Administración a los efectos de que se había configurado un cobro de lo indebido. En esta última se consideraron probados los siguientes hechos:

. . .

6) El 1 de septiembre de 2016, la Administración emitió carta a la parte apelante informando que su Pensión por Incapacidad No Ocupacional fue aprobada con efectividad el 16 de diciembre de 2014. La mensualidad sería de \$2.277.78 comenzando a recibir los pagos en la segunda quincena de septiembre de 2016.

7) El 28 de septiembre de 2016, la Administración luego de atender la Petición de Revisión a la Pensión por Incapacidad No Ocupacional de la parte apelante que el cómputo de su pensión se determinó por el uno y medio por ciento (1 1/2) de la retribución promedio

(\$63,566.00), multiplicado por los primeros 20 años de servicios, más el dos por ciento (2%) por los años acreditados en exceso de veinte. Por lo tanto, su pensión es de \$2,277.78.

8) El 30 de septiembre de 2016, la Administración mediante el cheque 3383071 procedió a realizar el pago por la cantidad de \$47,780.12, con la deducción de \$31,475.57 para un pago neto de \$16,394.55.

9) El 31 de octubre de 2016, la Administración por error procedió a otorgar la cantidad de \$95,740.24 a la Sra. Rosa Rivera mediante cheque número 3911904. Del pago se dedujo la cantidad de \$31,475.57 y se procedió a realizar un pago neto de \$64,264.67. El pago debió ser por la cantidad de \$47,870.12 con la deducción de \$31,475.57 para un pago neto de \$16,394.55.

10) El 15 de diciembre de 2016, el Sr. Mario Meléndez de la Administración se comunicó con la Sra. Rosa Rivera para informarle que en la segunda quincena de octubre se le reconocieron los pagos devueltos y que el correspondiente al retroactivo se ingresó erróneamente. Le preguntó si había retirado el dinero y le contestó que sí. Se le informó que el pago era erróneo pero la Sra. Rosa alegó que el pago le corresponde porque presentó una solicitud de revisión que sometió. Le expresó que el pago no es en concepto de la revisión que sometió por lo que continuaría cobrando la pensión mientras se evalúa su petición. El Sr. Meléndez le manifestó que se procedería formalmente con las gestiones de cobro. ...

. . .

12) El 17 de marzo de 2017, la Administración emite Factura al Cobro número 0000050234 por la cantidad de \$47,870.12. La Descripción de la deuda es la siguiente:

Retroactivo devuelto por cuenta cerrada en octubre 2016 se reconoce el Pago. Aparente que por error de ingreso se duplicó el pago.

Por lo antes expuesto se incurrió en un cobro indebido de pensión por la cantidad que aparece en la columna de importe de esta factura.

Inconforme con dicha determinación, la recurrente presentó una *Revisión Judicial* en la que alega la comisión de los siguientes errores:

ERRÓ LA JUNTA DE RETIRO DEL GOBIERNO AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN PARA RESOLVER LA CONTROVERSIA PRESENTADA CONTRARIA A DERECHO.

ERRÓ LA JUNTA DE RETIRO DEL GOBIERNO AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN PARA RESOLVER LA CONTROVERSIA PRESENTADA SIN FUNDAMENTO EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

ERRÓ LA JUNTA DE RETIRO DEL GOBIERNO AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN PARA RESOLVER LA CONTROVERSIA CONTRARIA A LA DETERMINACIÓN EN OTRO CASOS SIMILARES.

Luego de revisar la copia certificada del expediente administrativo, los escritos de las partes y los documentos que obran en autos, estamos en posición de resolver.

-II-

A.

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de las agencias, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.¹ A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos, a saber: 1) la concesión del remedio apropiado; 2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y 3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho del organismo administrativo.²

¹ *Fuentes Bonilla v. ELA*, 2018 TSPR 98, pág. 115, 200 DPR 364 (2018); *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA*, 197 DPR 852, 860 (2017); *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferrer v. ARPe*, 172 DPR 254, 264 (2007).

² *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA*, *supra*, págs. 860-861; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012); *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 960 (2007).

Esto es, la intervención judicial debe circunscribirse a determinar si el remedio concedido fue apropiado, si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas.³ Además, el tribunal debe determinar si la agencia, en el caso particular, actuó arbitraria o ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción.⁴

Ahora bien, es una norma firmemente establecida que las decisiones de los organismos administrativos gozan de deferencia por los tribunales y se presumen correctas.⁵ Por ello, al revisar las determinaciones de las agencias administrativas, los tribunales tienen gran deferencia en virtud de la experiencia en la materia y pericia de estos organismos.⁶ Por tal razón, la revisión judicial es limitada.⁷

No obstante, la deferencia judicial cede ante las siguientes circunstancias: cuando la decisión no está basada en evidencia sustancial; cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos; cuando ha mediado una actuación arbitraria, irrazonable o ilegal; o cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales.⁸

³ *García Fantauzzi v. Dir. Adm. Trib.*, 182 DPR 560, 566-567 (2011); *Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes*, 178 DPR 867, 883 (2010); *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 460-461 (1997).

⁴ *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, supra, pág. 216; *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Rivera Concepción v. ARPe*, 152 DPR 116, 122 (2000).

⁵ *Borschow Hosp. v. Junta de Planificación*, 177 DPR 545, 566 (2009); *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582, 589 (2005).

⁶ *Misión Ind. v. JCA*, 145 DPR 908, 929 (1998).

⁷ *Id.*

⁸ *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005); *PCME v. JCA*, 166 DPR 599, 617 (2005).

Por otro lado, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en adelante TSPR, ha establecido que 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 considerado en su totalidad.⁹ La evidencia sustancial es aquella evidencia pertinente que "una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión".¹⁰ Dicho análisis requiere que la evidencia sea considerada en su totalidad, esto es, tanto la que sostenga la decisión administrativa como la que menoscabe el peso que la agencia le haya conferido.¹¹ Ello implica que de existir un conflicto razonable en la prueba, debe respetarse la apreciación de la agencia.¹²

Debido a la presunción de regularidad y corrección de los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas, quien alegue ausencia de evidencia sustancial tendrá que presentar prueba suficiente para derrotar esta presunción, sin poder descansar en meras alegaciones.¹³ Para ello deberá demostrar 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

⁹ Sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9675; *Asoc. Vec. de H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75 (2000).

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. PR*, 144 DPR 425, 437 (1997).

¹² *Hilton v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

¹³ *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

tuvo ante su consideración.¹⁴ Si la parte afectada no satisface dicho parámetro, el tribunal respetará las determinaciones de hecho y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo.¹⁵

B.

La Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, también conocida como *Sistema de Retiro de los Empleados de Gobierno del Estado Libre Asociado*,¹⁶ en adelante Ley Núm. 447, creó un sistema de retiro cuyos fondos se utilizan para ofrecer a sus miembros el pago de anualidades por retiro y por incapacidad, anualidades y beneficios por defunción, y otros beneficios, una vez satisfechos los requisitos que establece dicha ley. Dicho ordenamiento dispone, además, que la Junta de Retiro tendrá la facultad de resolver las controversias que surjan entre los miembros del sistema y el Administrador.¹⁷

En lo aquí pertinente, el Artículo 4-115 de la Ley Núm. 447 dispone:

La Junta tendrá derecho a recobrar cualesquiera pagos erróneos o indebidamente hechos, con posterioridad a la vigencia de esta ley; Disponiéndose, que la Junta determinará la forma y las condiciones bajo las cuales se recobrarán las cantidades así errónea o indebidamente pagadas, e informará al Secretario de Hacienda de la acción tomada para los fines correspondientes.¹⁸

Con el propósito de viabilizar esa facultad de recobro se aprobó el Reglamento General para la Concesión de Pensiones, Beneficios y Derechos,¹⁹ en

¹⁴ *Gutiérrez Vázquez v. Hernández*, 172 DPR 232, 245 (2007).

¹⁵ *Otero v. Toyota*, *supra*, pág. 728.

¹⁶ 3 LPRA sec. 761.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ 3 LPRA sec. 787.

¹⁹ Reglamento Núm. 4930, Reglamento General para la Concesión de Pensiones, Beneficios y Derechos.

adelante Reglamento Núm. 4930, que concede al Administrador el "derecho a recobrar cualquier pago erróneo o indebidamente hecho por concepto de los beneficios dispuestos por las Leyes de retiro que éste administra".²⁰ Específicamente, el Reglamento Núm. 4930 establece:

Siempre que el Administrador determine que procede el cobro de algún pago indebido hecho a un participante o pensionado del Sistema, deberá cursar una notificación a la persona afectada advirtiéndole de tal hecho y de que en el término de diez (10) días deberá comparecer ante el Administrador. En ese término, la persona afectada deberá comparecer a reintegrar el pago recibido indebidamente o a acogerse a un plan de pagos, si a juicio del Administrador, el caso lo amerita. Si la persona no compareciere, el Administrador ordenará que en el término de treinta (30) días desde la fecha de la notificación, se proceda a descontar la suma adeudada, por medio de la retención y cancelación de cheques de sueldos o de pensiones y otros beneficios de retiro que correspondan al empleado o pensionado.²¹

C.

El Artículo 1795 del Código Civil de 1930, vigente al momento de los hechos, regula la figura del cobro de lo indebido. Específicamente dispone que "[c]uando se recibe alguna cosa que no había derecho a cobrar, y que por error ha sido indebidamente entregada, surge la obligación de restituirla".²²

D.

El TSPR ha enfatizado que, como regla general, "un **error administrativo** no crea un estado de derecho que obligue a un cuerpo administrativo ni impida su

²⁰ Regla 46, Reglamento Núm. 4930, Reglamento General para la Concesión de Pensiones, Beneficios y Derechos.

²¹ *Id.*

²² Artículo 1795, Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 5121, (derogado).

corrección".²³ No obstante, dicha doctrina no aplica de forma automática al ser invocada; al contrario, solo tiene vigencia cuando la agencia actúa de forma incorrecta, ilegal, o ultra vires.²⁴ De modo, que una parte no puede amparar una reclamación sobre el fundamento de una acción administrativa incorrecta o ilegal.²⁵ Es decir, la doctrina de error administrativo aplica solo en los casos en que la agencia ha procedido de forma contraria a nuestro ordenamiento jurídico.²⁶

-III-

En síntesis, la recurrente alega que es acreedora del desembolso en controversia, "ya que le [sic] dinero recibido es por concepto del retroactivo correspondientes [sic] por los tres (3) salarios más alto[s] percibido [sic] por ella". Por tal razón, solicita que se devuelva el caso a la Administración para que se realice una "auditoria profunda" del expediente administrativo y luego se celebre una vista para "discutir la controversia en los méritos".

En cambio, la recurrida arguye que la señora Rosa no ha demostrado que el dinero en controversia le corresponda. Así pues, el error cometido por la Administración al duplicar el pago por concepto de pensión retroactiva por incapacidad no creó un estado de derecho que permita a la recurrente retener el importe de la cuantía reclamada. Por otro lado, la señora Rosa no presentó prueba alguna sobre "el

²³ Véase *Gonzalez v. ELA*, 167 DPR 400 (2006); *Magriz v. Empresas Nativas* 143 DPR 63 (1997); *Santiago v. Depto. de la Familia*, 153 DPR 208 (2001).

²⁴ *Id.*

²⁵ *Julio del Rey v. Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones*, 107 DPR 348, 355-356 (1978).

²⁶ *Rivera Padilla v. OAT*, 189 DPR 315 (2013).

supuesto cálculo correcto que la haga merecedora de retener dicha suma de dinero". En fin, la recurrente no rebatió la presunción de corrección de la resolución recurrida.

Luego de revisar cuidadosamente la copia certificada del expediente administrativo, no nos queda duda de que la resolución recurrida está basada en el expediente.

Además, la recurrente no presentó otra prueba que obre en el expediente, que menoscabe la validez de la prueba en la que se basó la Administración. Así pues, frente a la conclusión, basada en los documentos que obran en el expediente, de que adeuda a la Administración \$47,870.12 pagados por error, la señora Rosa solo ha presentado una **alegación desprovista de cualquier prueba**, de que es acreedora a dicha cantidad "por concepto de un retroactivo correspondiente a los salarios más altos percibidos por ella". Sin embargo, no puede establecer cómo "los tres salarios más altos percibidos por ella", cuyo importe no se establece, la hacen acreedora específicamente de la cantidad de \$47,870.12.

A esto hay que añadir, que aunque existe una reclamación de ajuste de la pensión en cuestión, esta no ha sido resuelta todavía, por lo cual es incierto, en esta etapa, si procede el ajuste, el monto del mismo y si este es suficiente para reclamar mediante compensación, el importe de la cuantía pagada por error.

En cambio, lo que sí podemos afirmar es que obra en el expediente administrativo prueba suficiente de

que la partida en controversia se desembolsó por error de la Administración y que la recurrente no ha podido rebatir lo anterior conforme a los parámetros de nuestro ordenamiento jurídico administrativo.

Por otro lado, debemos aclarar, que si corresponde revisar la pensión de la señora Rosa es un asunto que no está ante la consideración de este Tribunal. No puede la recurrente acomodaticiamente atribuirse un resultado favorable en dicho trámite, que aún no ha concluido, para alegar especulativamente un derecho propietario sobre los fondos depositados por error.

En fin, la recurrente no ha derrotado la presunción de corrección de la resolución recurrida.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Resolución* recurrida.

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