

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

WILMA JIMÉNEZ PÉREZ

Recurrente

v.

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

Recurrido

KLRA202100646

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Junta de Retiro del
Gobierno de
Puerto Rico

Caso número:
2017-0066

Sobre:
JS – Incapacidad
Ocupacional,
Incapacidad No
Ocupacional

Panel especial integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, y el juez Rodríguez Casillas¹ y la jueza Álvarez Esnard.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de noviembre de 2022.

Comparece Wilma Jiménez Pérez (señora Jiménez o recurrente) mediante recurso de *Apelación de Resolución Administrativa* y solicita que revisemos una *Resolución* emitida el 19 de octubre de 2021, notificada el 9 de noviembre de 2021, por la Junta de Retiro del Gobierno de Puerto Rico (Junta de Retiro).

Mediante el referido dictamen, la Junta de Retiro ordenó confirmar la determinación emitida por la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura (Administración) en la que denegó el Beneficio de Pensión por Incapacidad Ocupacional y No Ocupacional, conforme a lo establecido en la Ley Núm. 447-1951, según enmendada, (3 LPRA

¹ Mediante Orden Administrativa OATA-2022-002 de 3 de enero de 2022, se designó al Hon. Roberto Rodríguez Casillas para entender y votar en el caso de epígrafe, en sustitución del Hon. Héctor Vázquez Santisteban, quien se acogió a los beneficios del retiro.

sec. 761 *et seq.*) conocida como Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Por los fundamentos que discutiremos a continuación, se **CONFIRMA** la determinación recurrida.

I.

El 20 de junio de 2013, la señora Jiménez presentó ante la Administración una *Solicitud de Pensión por Incapacidad*, ocupacional y no ocupacional, debido a unas condiciones físicas y emocionales que alegadamente la incapacitaban para hacer sus labores como oficinista dactilógrafo en el Departamento de Educación.² Luego de su evaluación, el 27 de enero de 2015, la Administración denegó la pensión solicitada por la recurrente, ya que los informes médicos demostraron que esta no está total y permanentemente incapacitada para desempeñar sus funciones. Por lo que, el 13 de febrero de 2015, la señora Jiménez presentó una *Apelación* ante la Junta de Síndicos del Sistema de Retiro (Junta de Síndicos); caso núm. 2015-0061.

Sin embargo, transcurridos varios asuntos procesales, el 13 de febrero de 2017, la Junta de Síndicos reafirmó la denegatoria. En consecuencia, el 15 de marzo de 2017, la recurrente presentó una *Apelación* ante la Junta de Retiro. Ante este cuadro, el 7 de julio de 2017, se celebró una *Vista Administrativa* en la que la única prueba desfilada era el testimonio de la recurrente.

Ahora bien, durante el transcurso del caso, la recurrente presentó una serie de mociones con prueba documental adicional en apoyo a su solicitud, tales como:

1. Decisión del Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro de Estado sobre incapacidad parcial permanente.
2. Récord médico de la recurrente de 7 de abril de 2015.

² Véase, Anejo 31 del Apéndice, págs. 538-544.

3. Nota de progreso de la Dra. Vanessa Vargas.
4. Resolución de la Honorable Comisión Industrial notificada el 1 de mayo de 2018.

Por lo que, el 12 de julio de 2019, la Junta de Retiro emitió una *Orden* en la que señaló fecha para la celebración de la *Conferencia con Antelación a la Vista*. El 20 de agosto de 2019, durante dicha vista, las partes estipularon las condiciones médicas de la recurrente según surgen del Informe Médico Técnico de 8 de agosto de 2016.

Posteriormente, el 16 de septiembre de 2019, la Administración presentó su *Contestación a Apelación* en la que refutó la prueba documental presentada por la señora Jiménez por no haber sido considerada previamente por la Administración.³ A estos efectos, el 7 de octubre de 2019, la Administración presentó una *Moción en Oposición a la Admisión de Nueva Evidencia*.

En respuesta, el 22 de octubre de 2019, la señora Jiménez presentó una *Moción en torno a Moción en Oposición a la Admisión de Nueva Evidencia* en la que incluyó una certificación de servicio activo hasta el 14 de junio de 2019, la cual adujo que subsana lo alegado por la Administración. Insatisfecha, el 3 de febrero de 2020, la Administración presentó una *Segunda Moción en Oposición a la Admisión de Nueva Evidencia*.

Así las cosas, transcurridos varios asuntos procesales, el 23 de noviembre de 2020, se celebró una *Vista Administrativa* en la que se evaluó la evidencia que constaba en el expediente y la Junta de Retiro determinó que el caso quedó sometido para adjudicación. Finalmente, el 19 de octubre de 2021 y notificada el 9 de noviembre de 2021, la Junta de Retiro emitió una *Resolución* en la que denegó los beneficios por incapacidad solicitados por la

³ Véase, Apéndice Anejo 24 del Apéndice, págs. 490-492.

recurrente, debido a que la prueba documental no fue suficiente para demostrar que “las condiciones presentadas alcanzaban un grado de severidad compatible con los códigos aplicables para acreditar incapacidad”.⁴

Inconforme, el 9 de diciembre de 2021, la señora Jiménez presentó el recurso de *Apelación* que nos ocupa y expuso los siguientes señalamientos de error:

Erró la Honorable Junta de Síndicos en [sic] al concluir que la recurrente no está total y permanentemente incapacitada para realizar las labores de su trabajo o cualquier otro que se le pudiera asignar, conforme [a] la evidencia sustancial en el expediente y lo declarado el día en [sic] la vista.

Erró la Honorable Junta de Síndicos en darle más peso a los resúmenes de expedientes de los asesores médicos de la Administración[,] que nunca han visto a la parte recurrente, en vez de darle más peso a los médicos de cabecera de la parte recurrente que le ofrecen tratamiento y conocían bien sus condiciones y establecen que ella está incapacitada total y permanentemente. Peor aun cuando descansan su determinaci[ó]n en recomendación de m[é]dicos consultores que explicaron que parte de la evidencia estaba incompleta e insuficiente para poder aquilatar la incapacidad, y/o que no exist[í]an r[é]cords m[é]dicos posteriores al 2014. Sin embargo[,] adjudicaron que no se cumpl[í]an los criterios de incapacidad según sus listados sin darle oportunidad a la parte apelante de subsanar esa supuesta insuficiencia de evidencia.

Erró la [Honorable] Junta de Síndicos al emitir una Resolución sin tomar en consideración la norma jurídica de que en casos de las pensiones la ley se debe interpretar liberalmente a favor de los beneficiarios a fin de que se cumpla el propósito reparador para el que fue aprobada dicha ley.

Erró la Honorable Junta de Síndicos en concluir que la parte recurrente no cumple con el listado 11.04 y 11.06 de la Administraci[ó]n de los Sistemas de Retiro de Gobierno y en no tomar en consideración si la combinación de condiciones de la apelante la incapacitan totalmente.

Erró la Honorable Junta de Síndicos en concluir que la parte recurrente no cumple con los listados 1.05c y 1.13 de los listados de la Administraci[ó]n de los Sistemas de Retiro de Gobierno y en no tomar en

⁴ Véase, Anejo 29 del Apéndice, págs. 507- 536.

consideración si la combinación de condiciones de la apelante la incapacitan totalmente.

Erró la Honorable Junta de Síndicos al determinar que el apelante no logró presentar prueba suficiente que demuestre que tiene una condición lo suficientemente severa que cumpla con los requisitos de severidad requeridos por la Administración de los Sistemas de Retiro para una pensión por incapacidad por su condici[ón] emocional. La prueba presentada por el apelante fue completada, llena, contundente y más que suficiente para probar su incapacidad.

El 26 de enero de 2022, la Administración compareció mediante *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión*. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a atender el asunto ante nuestra consideración.

II.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 38-2017, según enmendada, (3 LPRa sec. 2175 *et seq.*) dispone el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias. Como bien sabemos, la doctrina de revisión judicial establece que les corresponde a los tribunales examinar si las decisiones de las agencias fueron hechas dentro de los poderes delegados y son compatibles con la política pública que las origina. *Rolón Martínez v. Superintendente*, 201 DPR 26, 35 (2018); *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 625-626 (2016). La revisión que realiza el tribunal de las decisiones administrativas tiene como fin primordial asegurarse de que éstas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364 (2018).

Es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos otorgar deferencia a las decisiones de las agencias administrativas, ello debido a la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les son

delegados. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra; Torres Rivera v. Policía de PR, supra*, pág. 626.

A tenor con lo anterior, el Tribunal Supremo de Puerto Rico dispone que la revisión judicial de las decisiones administrativas comprende tres (3) aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*, págs. 35-36; *Torres Rivera v. Policía de PR, supra*, pág.626-627. Por esta razón, debemos ser cautelosos al intervenir con dichas determinaciones. *García v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 892 (2008).

Es por estas razones que, como principio axiomático, las decisiones de los foros administrativos están investidos de una presunción de regularidad y corrección. *Íd.; Vélez v. ARPE*, 167 DPR 684 (2006). A raíz de esto, el Máximo Foro ha enfatizado que las determinaciones de los entes administrativos "poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas". *Rolón Martínez v. Superintendente, supra; Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico, supra*, pág. 626.

Asimismo, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013). De esa forma, la Sec. 4.5 de la LPAU, *supra*, sec. 2175, establece el marco en el que ocurre la revisión judicial de las determinaciones de las agencias

administrativas, el cual está fundamentado en el principio rector de la razonabilidad, es decir, se examina que no se haya actuado de manera arbitraria o ilegal, o de forma tan irrazonable que sea considerado un abuso de discreción. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra; Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico, supra*, pág. 626.

Utilizando un criterio de razonabilidad y deferencia, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo "si se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad." *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico, supra*, pág. 627; *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011).

Así pues, debemos recordar que las determinaciones de hecho que haga la agencia administrativa se deben sostener cuando se basen en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*; Art. 62, LPAU, *supra*, 3 LPRA sec. 2175. A estos fines, se ha definido evidencia sustancial como "aquella prueba relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Íd.*; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728-729 (2005). Para establecer la alegación de ausencia de tal evidencia sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe "otra prueba que reduce o menoscaba el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta tal punto que no pueda concluirse que la determinación de la agencia fue razonable a la luz de la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración". *Otero v. Toyota, supra*, pág. 728; *OEG v. Rodríguez*, 159 DPR 98, 118 (2003).

De esa forma, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba que refute la actuación de la agencia y demuestre que

la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra; González Segarra et al. v. CFSE, supra*, pág. 277. Para lograr ese objetivo, tiene que demostrar que existe otra prueba en el récord que menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada. Si la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de hechos de una agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor. *Ramírez v. Dpto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

Por su parte, las determinaciones de derecho pueden ser revisadas en su totalidad. *Rolón Martínez v. Superintendente, supra*. No obstante, hemos señalado que se sustituirá el criterio de la agencia cuando no se pueda hallar fundamento racional que explique o justifique el dictamen administrativo. *Íd.; Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 941 (2010). Por ende, hemos señalado que "los tribunales deben darle peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra". *Íd.; Torres Rivera v. Policía de PR, supra*, pág. 657. Ante esto, los tribunales no pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia administrativa con el fin de sustituir el criterio de éstas por el propio. *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico, supra*, pág. 627.

En resumen, los tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero tal deferencia cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa

lesionó derechos constitucionales fundamentales. *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, *supra*, pág. 628.

En esas circunstancias, cederá la deferencia que merecen las agencias en la aplicación e interpretación de las leyes y los reglamentos que administra. *Rolón Martínez v. Superintendente*, *supra*; *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009). **Es importante destacar que, si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa.** (Énfasis nuestro). *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, *supra*, pág. 628.

III.

Por estar íntimamente relacionados, discutiremos los señalamientos de error en conjunto.

En síntesis, la señora Jiménez arguyó que la Junta de Retiro actuó erróneamente al denegar su solicitud de pensión por incapacidad ocupacional y no ocupacional cuando existe evidencia sustancial y suficiente en autos que demuestran su incapacidad total y permanente. Concluimos que no le asiste la razón. Veamos.

Según adelantamos, este foro revisor puede atender las determinaciones emitidas por una agencia mediante la revisión judicial. Ahora bien, nuestra revisión es limitada a circunstancias en las que la agencia haya actuado de manera arbitraria o caprichosa, ilegal y/o por medio de fraude o mala fe. Nos corresponde analizar si la agencia, en este caso la Junta de Retiro, llegó a una determinación tan irrazonable que constituiría un abuso de su discreción, la cual requiera nuestra intervención.

Al analizar los hechos del presente caso, la prueba documental que obra en el expediente y las disposiciones

utilizadas por la Junta de Retiro para su determinación, concluimos que esta última actuó conforme a derecho en su interpretación y aplicación de la Ley Núm. 447, *supra*, y de las disposiciones de la LPAU.

Para emitir su determinación la Junta de Retiro acogió toda la prueba médica presentada por la recurrente y realizó una evaluación independiente sobre dicha evidencia. La evaluación hecha por peritos, la cual obtuvo credibilidad, demostró que las condiciones de la recurrente no son lo suficientemente severas para acreditar una incapacidad conforme al Manual para la Evaluación de Incapacidad de la Administración.⁵ Concluimos que no estamos ante una determinación arbitraria o caprichosa, ilegal y/o emitida por medio de fraude o mala fe.

Es pertinente señalar que la recurrente no logró demostrar la existencia de evidencia sustancial que surja del expediente, la cual menoscabe la evidencia tomada en consideración por la Junta de Retiro para su determinación. **Reiteramos que las determinaciones de las agencias merecen un alto grado de deferencia, debido a que atienden asuntos en su campo de especialidad.** (Énfasis nuestro). Por todo lo cual, no vemos razón para inmiscuirnos en una determinación que está fundamentada en derecho.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, **CONFIRMAMOS** la determinación recurrida.

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

⁵ Véase, Apéndice del Reglamento para la Concesión de Pensiones por Incapacidad a los Participantes de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura, Reglamento Núm. 6719, Departamento de Estado, 7 de noviembre de 2003.

La jueza Álvarez Esnard concurre con el resultado, sin escrito.

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