

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

WANDA I. ASTACIO FIGUEROA

Recurrente

Vs.

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

Recurrida

KLRA202200090

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

Caso Núm.:
2014-0326

Sobre:
JR-Incapacidad
Ocupacional

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Juez Méndez Miró y la Juez Rivera Pérez¹

Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2022.

La Sra. Wanda I. Astacio Figueroa (señora Astacio) solicita que este Tribunal revise la *Resolución* que emitió la Junta de Retiro del Gobierno de Puerto Rico (Junta de Retiro) el 24 de noviembre de 2021.² En esta, la Junta de Retiro confirmó la decisión de la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura (ASR) de denegar el beneficio de pensión por incapacidad ocupacional a la señora Astacio.

Se confirma la *Resolución* de la Junta de Retiro.

I. Tracto Procesal

La señora Astacio, quien actualmente tiene 62 años, se desempeñó como empleada gerencial de carrera del Banco de Desarrollo Económico (BDE) por más de 20 años, en específico, del 1 de junio de 1988 hasta el 15 de

¹ Conforme a la Orden Administrativa OATA-2022-065, la Juez Rivera Pérez sustituye a la ex-jueza Soroeta Kodesh.

² El TPI la notificó el 22 de diciembre de 2021.

mayo de 2009. El 14 de septiembre de 2007, cuando ocupaba el puesto de asistente ejecutiva, movió de lugar unas cajas de expedientes y sufrió un accidente que resultó en el padecimiento de condiciones físicas y emocionales.

Tras sufrir el accidente, el BDE, como su patrono, refirió a la señora Astacio a la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE). La señora Astacio fue sometida a 2 intervenciones neuroquirúrgicas en el 2008 para atender las condiciones que desarrolló a raíz del accidente en el empleo.³ La última intervención quirúrgica no obtuvo buenos resultados y, de hecho, llevó a que la señora Astacio desarrollara una condición conocida como *pseudoartrosis*.

Luego de varias evaluaciones médicas, la CFSE declaró que la señora Astacio estaba totalmente incapacitada y que la lesión fue resultado de las labores en su empleo. Así también, la Administración del Seguro Social (ASS) determinó que la señora Astacio estaba totalmente incapacitada.

El 10 de mayo de 2013, la señora Astacio presentó una *Solicitud de Beneficio de Pensión por Incapacidad Ocupacional y No Ocupacional* ante el Coordinador de Asuntos de Retiro de la ASR. El 10 de julio de 2014, la ASR determinó que la señora Astacio "no estaba total y permanente incapacitada para el servicio de su patrono".

El 22 de julio de 2014, la señora Astacio presentó un recurso de *Apelación* ante la Junta de Retiro.⁴ El

³ La primera cirugía fue una *laminectomía y discectomía (laminectomy discectomy)*, L3-L4. La segunda fue una revisión de discectomía, descompresión con fusión de vértebras, L-3-L-4 con instalación de instrumentación (tornillos pediculares y placas de acero. Esta última al tener resultados negativos, ante la recomendación de una tercera cirugía, la señora Astacio desistió al no tener una recuperación adecuada. Apéndice de *Apelación*, págs. 45 y 239.

⁴ *Íd.*, págs. 50-52.

22 de enero de 2015, la ASR se opuso mediante una *Contestación a Apelación*, en la que solicitó que se confirmara la decisión de la Junta de Retiro.⁵

El 17 de noviembre de 2016, la señora Astacio presentó una *Moción Sometiendo Evidencia Médica*. Indicó que, si bien no había recibido la certificación de compensabilidad del caso núm. 08-15-01414-0 de la CFSE, para cuya entrega se le habían concedido 45 días, tenía copia del expediente médico y que lo estaba incluyendo. Solicitó que se incluyera dicha evidencia en el expediente médico y se devolviera el caso al Administrador de la ASR para que evaluara, nuevamente, su solicitud.⁶

El 6 de abril de 2017, la Junta de Retiro emitió una *Orden* para que la ASR se expresara, en 20 días, sobre la solicitud de la señora Astacio.

Por su parte, la señora Astacio presentó, el 10 de abril de 2017, una *Moción Solicitando Devolución*. Solicitó, de nuevo, la devolución del caso para que se evaluaran condiciones médicas (neuralgias, neuritis, radiculitis derecha e irritación raíz, S1) las cuales, según alegó, no fueron parte del análisis anterior del Administrador y que incluyó mediante su *Moción Sometiendo Evidencia Médica*.⁷

El 9 de mayo de 2017, se emitió una *Segunda Orden* para que, en 20 días, la ASR se expresara sobre la *Moción Solicitando Devolución*.⁸

El 26 de mayo de 2017, la ASR presentó su *Moción en Cumplimiento de Orden*. Arguyó que la señora Astacio

⁵ *Íd.*, págs. 62-63.

⁶ *Íd.*, pág. 75.

⁷ *Íd.*, pág. 106.

⁸ *Íd.*, pág. 107.

únicamente sometió la certificación de compensabilidad basada en la evidencia médica que había provisto. Luego de haberla revisado, la Administración sostuvo que “dichas condiciones médicas recaen sobre las áreas anatómicas previamente evaluadas por la [ASR]”.⁹ Solicitó la continuación de los procedimientos y, por ende, que se denegara la solicitud para devolver el caso.

El 2 de febrero de 2018, la señora Astacio presentó una *Segunda Moción Solicitando la Devolución del caso*.¹⁰ Indicó que el 17 de noviembre de 2016 sometió la certificación de compensabilidad del caso núm. 08-15-01414-0 de la CFSE. Reiteró que esta no la evaluó la ASR y solicitó que se devolviera el caso por tratarse de incapacidad ocupacional.¹¹

En total, la señora Astacio presentó 5 mociones mediante las cuales solicitó la devolución del caso. Las últimas 3 mociones se presentaron el 30 de agosto de 2018, el 8 de marzo de 2019 y el 17 de septiembre de 2019.¹²

El 21 de octubre de 2020, la Junta de Retiro emitió una *Resolución Parcial* y denegó la devolución del caso.¹³ En síntesis, determinó que no tenía facultad en ley para recibir prueba nueva, es decir, prueba que no hubiera sido recibida y evaluada por el Administrador de la ASR al momento en que este tomó su determinación. Ordenó la continuación de los procedimientos. Señaló que la señora Astacio tendría que demostrar en la vista administrativa los errores que cometió la ASR al determinar que procedía

⁹ *Íd.*, pág. 108.

¹⁰ *Íd.*, pág. 109.

¹¹ *Íd.*, pág. 109.

¹² Apéndice de *Apelación*, págs. 112-114.

¹³ *Íd.*, págs. 115-118.

denegar su pensión, según la solicitó en primera instancia a la ASR.

El 15 de enero de 2021, se recibió *Moción se Deje Sin Efecto Aplicación Sección 6.2 (A) inciso 3 del Reglamento 6719*.¹⁴ La señora Astacio sostuvo que la Ley Núm. 447, *infra*, sufrió varias enmiendas, entre estas, una que dejó sin efecto el término de 180 días que tiene un participante para solicitar pensión por incapacidad cuando la CFSE emite una decisión sobre que el accidente o enfermedad proviene ocupacionalmente. Por lo que, señaló que erró la ASR al determinar que no procedía devolver el caso a la ASR porque había transcurrido dicho término cuando esta solicitó la devolución del caso.

Así las cosas, el 24 de febrero de 2021, la Junta de Retiro celebró una vista administrativa.¹⁵

El 17 de noviembre de 2021, la señora Astacio presentó una *Moción Solicitando Resolución*.¹⁶

Finalmente, el 24 de noviembre de 2021, la Junta de Retiro emitió su *Resolución*.¹⁷ Confirmó la determinación de la ASR de denegar los beneficios de pensión por incapacidad ocupacional a la señora Astacio. Concluyó que la ASR evaluó toda la documentación que aportó la señora Astacio e informes periciales para examinar la prueba; y que esta no alcanzó el grado de severidad requerido compatible con los códigos aplicables para acreditar una incapacidad. Así, razonó que, a la luz de la totalidad del expediente, la credibilidad de testimonios y el análisis independiente de la Junta de Retiro de las opiniones médicas divergentes, las

¹⁴ *Íd.*, págs. 120-122.

¹⁵ *Íd.*, pág. 124.

¹⁶ *Íd.*, pág. 126.

¹⁷ *Íd.*, págs. 127-147.

condiciones de la señora Astacio, vistas en conjunto o de manera individual, no le hacían merecedora de los beneficios de pensión por incapacidad que solicitó. Añadió que el expediente sostenía la decisión de la ASR y que no identificó abuso de discreción alguno.

El 29 de diciembre de 2021, la señora Astacio presentó una *Moción de Reconsideración*, a la cual anejó evidencia médica.¹⁸ Esta se entendió rechazada de plano, toda vez que nunca se acogió.

Inconforme, el 14 de febrero de 2022, la señora Astacio presentó un *Recurso de Revisión de Decisión Administrativa*. Señaló que la Junta de Retiro cometió el siguiente error:

Erró la [Junta de Retiro] al confirmar la determinación de la ASR de denegar la solicitud de pensión por incapacidad obviando la prueba que obra en autos, incluida una evaluación médica sobre capacidad ocupacional, la cual demuestra de manera abrumadora que la [señora Astacio] está total y permanentemente incapacitada para realizar las labores del puesto que ocupaba en el [BDE] del cual fue cesanteada por determinar dicha agencia que estaba inhabilitada para desempeñar las funciones del puesto que ocupaba.

El 18 de abril de 2022, la Junta de Retiro presentó su *Alegato de la Parte Recurrída*.

Con el beneficio de las comparecencias, se resuelve.

II. MARCO LEGAL

A. Revisión Judicial

Como se sabe, las determinaciones de las agencias administrativas están sujetas al proceso de revisión judicial del Tribunal de Apelaciones. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903, 910 (2018); Art. 4.006 de la Ley de la

¹⁸ *Íd.*, págs. 148-150

Judicatura, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRA sec. 24y. Por tal razón, la Sección 4.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9672, autoriza que se solicite a este Tribunal la revisión judicial de decisiones adjudicativas finales de las agencias administrativas.

La función de la revisión judicial es asegurar que los organismos administrativos actúen conforme a las facultades concedidas por ley. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008). En particular, la revisión judicial permite que este Tribunal evalúe si los foros administrativos han cumplido con los mandatos constitucionales que gobiernan su función como, por ejemplo, que garanticen los requerimientos del debido proceso de ley que le asisten a las partes. *Íd.* Así, “[l]a revisión judicial garantiza a los ciudadanos un foro al que recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias”. *Íd.*

Ahora bien, el ámbito de revisión judicial de dichas determinaciones administrativas está sujeto a ciertos límites de naturaleza prudencial y estatutaria. *AAA v. UIA, supra*. Primeramente, las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsiste mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Por tanto, la revisión judicial se limita a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de

discreción. *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004); *Mun. de San Juan v. JCA*, 152 DPR 673, 746 (2000). El alcance de revisión de las determinaciones administrativas se ciñe a determinar: 1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo,¹⁹ y 3) si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 627 (2016); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); 3 LPRA sec. 9675.

Asimismo, opera una norma de deferencia a las determinaciones administrativas, que exige que no se reemplace el criterio especializado característico de las agencias por el de los tribunales. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626-627 (2012). Por tanto, el tribunal está obligado a considerar la especialización y experiencia de la agencia, diferenciando entre las cuestiones de interpretación estatutaria, área de especialidad de los tribunales y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004).

No obstante, esta doctrina no constituye un dogma inflexible que impide la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia. Cuando la interpretación que hace la agencia de un estatuto produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito de la ley, o afecta sustancialmente derechos

¹⁹ En cuanto a la determinación de sustancialidad, se ha señalado que es aquella evidencia "que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Hilton Hotel Internationals v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

fundamentales, el criterio administrativo claramente no puede prevalecer. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997). Tal incumplimiento justifica la intervención judicial porque pone de manifiesto que hay una falta de entendimiento del objetivo y de la política pública a ser alcanzada y desarrollada por el organismo administrativo. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley Uniforme de Procedimientos Administrativos*, 505 (Ed. Forum, 1993).

Por otro lado, las conclusiones de derecho de una agencia "serán revisables en todos sus aspectos". *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*; 3 LPRC sec. 2175. Si bien opera la doctrina de deferencia, en particular, cuando se trata de aquellas leyes y reglamentos que le corresponde a la agencia poner en vigor, esta cede si la agencia "(1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales". *Íd.*, pág. 628. (Énfasis suplido).

B. Ley Núm. 447

La Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, 3 LPRC sec. 761 *et seq.*, (Ley Núm. 447) establece un sistema de retiro y beneficios para los empleados del Estado Libre Asociado y sus dependencias. *Pagán Santiago et al. v. ASR*, 185 DPR 352 (2012). La Ley Núm. 447, *supra*, tiene como propósito proveerle al empleado o empleada un seguro digno de forma tal que, luego de haber dedicado sus servicios, no se encuentre en la etapa final de su vida en desamparo convertido en cargas de familiares o del mismo Estado. *Bayrón Toro v. Serra*, 119 DPR 605 (1987).

La Ley Núm. 447, *supra*, contiene varias modalidades de pensiones o anualidades por retiro que incluyen: pensiones por edad, por años de servicio, por incapacidad ocupacional y no ocupacional, y por mérito. *Pagán Santiago et al. v. ASR, supra*, pág. 354.

Por su parte, la incapacidad ocupacional es una de las circunstancias en que se provee las pensiones del Sistema de Retiro. El Art. 2-107 de la Ley Núm. 447, *supra*, define los requisitos necesarios para ser el participante beneficiario bajo esta categoría:

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.

Así también, la Regla 24.2 del *Reglamento General para la Concesión de Pensiones, Beneficios y Derechos*, Reglamento Núm. 4930 de 26 de mayo de 1993 (Reglamento Núm. 4930), establece que los y las solicitantes de las pensiones por incapacidad ocupacional deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) que el participante esté en el servicio activo a la fecha de radicación de la solicitud;
- b) que se reciba suficiente prueba médica en cuanto a la incapacidad mental o física del participante;

- c) que el Fondo del Seguro del Estado haya determinado que la condición incapacitante esté *relacionada con el empleo del participante y es compensable*;
- d) que el participante o su patrono notifique dicha incapacidad por escrito al Administrador, *dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que el Fondo haya determinado que la condición incapacitante está relacionada con el empleo del participante.*

Ahora, el Art. 2-111 de la Ley Núm. 447, *supra*, contempla el tipo de prueba que se requiere para adquirir los beneficios de incapacidad ocupacional:

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 a 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 suplido).

La misma norma se incorporó en el *Reglamento para la Concesión de Pensiones por Incapacidad a lo(a)s Participantes de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura*, Reglamento Núm. 6719 de 7 de noviembre de 2003 (Reglamento Núm. 6719). A tales efectos, la Sec. 6.1 (J) del Reglamento Núm. 6719 provee lo siguiente:

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 a 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. (énfasis suplido).

Por su parte, la Regla 24.4 del Reglamento Núm. 4930, define el proceso en que se determinará para el participante incapacitado(a):

Si de la evidencia médica que consta en el expediente y conforme al listado de criterios médicos ("Adult Listings") establecidos para determinar incapacidad y del análisis e investigación que realicen los técnicos en determinación de incapacidad [sic] designados por el Administrador, no se pudiese determinar con certeza la incapacidad, se le podrá requerir al participante que se someta a aquellos exámenes médicos adicionales que se entiendan necesarios para adjudicar en sus méritos la petición de beneficios por incapacidad. Los exámenes médicos adicionales serán realizados por médicos seleccionados por el Administrador. Recibidos los resultados de dichos exámenes, el médico asesor hará la determinación final sobre la incapacidad y someterá su recomendación al Administrador. Se considerará capacitado al participante, si no está total y permanentemente incapacitado e imposibilitado de cumplir los deberes de cualquier cargo que su patrono le hubiere asignado o para trabajar en cualquier empleo retribuido, con un sueldo o retribución por lo menos igual a la que esté percibiendo. Reglamento Núm. 4930, pág. 42 (énfasis suplido).

Asimismo, el Art. 5 del Reglamento Núm. 6719, de 5 de noviembre de 2003, define la incapacidad como:

6. "Incapacidad", significa la inhabilidad e imposibilidad del (de la) participante para cumplir los deberes de cualquier cargo que en el servicio del patrono se le hubiere asignado, conforme a los criterios médicos establecidos por el(la) Administrador(a) en el Manual para la Evaluación de Incapacidad de la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura.

Del mismo modo, el referido Reglamento Núm. 6719, en su artículo 6.1 (incisos J y K), señala los requisitos para solicitar el Beneficio de Pensión por Incapacidad, dispone lo siguiente:

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 a 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 suplido).

El *Manual para la Evaluación de Incapacidad de la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura* (Manual), que menciona el Reglamento Núm. 6719 antes reseñado, tiene como propósito el establecer los criterios para adjudicar las reclamaciones del beneficio de incapacidad a sus participantes. El Manual contiene códigos médicos con el grado de severidad y hallazgos requeridos para determinar si existen las condiciones físicas y/o mentales que, por su naturaleza resultan incapacitantes. Este Manual define la incapacidad para la ASR, como:

- A. Definición de Incapacidad para la Administración de los Sistemas de Retiro:

Se considerará incapacitado a un participante, cuando la incapacidad esté sustentada con suficiente prueba médica, conforme a los criterios aquí establecidos, que revele que el participante está imposibilitado para cumplir los deberes de cualquier cargo que en el servicio del patrono se le hubiere asignado. Dicha imposibilidad deberá durar un período no menor de doce (12) meses.

Se considerará una incapacidad como total y permanente, cuando las condiciones que lo incapacitan sean de tal naturaleza,

que no se espere recuperación alguna.²⁰
(énfasis suplido).

Por último, el inciso 11 (b) del Art. 4-103 de la Ley 447 dispone los deberes y responsabilidades del Administrador de Retiro; en lo pertinente, dispone:

- (b) El reclamante será notificado de la decisión del Administrador por correo certificado y la persona o personas afectadas podrán, dentro del término de quince (15) días desde la fecha de la notificación de la decisión, presentar un escrito de reconsideración de la decisión. El Administrador, dentro de los veinte (20) días de haberse presentado dicho escrito, deberá considerarlo. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para apelar empezará a contarse desde la fecha en que se notifique de la decisión del administrador, resolviendo definitivamente el escrito de reconsideración. Si el Administrador la rechazare de plano o dejare de tomar alguna acción con relación al escrito de reconsideración dentro de los veinte (20) días de haber sido presentado, el término para apelar comenzará a correr nuevamente desde que se notifique la denegatoria o desde que expiren los veinte (20) días, según sea el caso.
- (c) Si el reclamante no solicitare reconsideración de la decisión en la forma y dentro del término aquí dispuesto; o si habiendo solicitado la reconsideración el Administrador se reafirmare en todo o en parte y así lo notificare por correo certificado, en uno u otro caso la decisión será final.

A la luz de la normativa expuesta, se resuelve.

III. DISCUSIÓN

En suma, la señora Astacio arguye que la prueba que presentó durante el proceso administrativo demostró que la incapacidad que alega padecer se relaciona, de modo directo, a su empleo en el BDE. Indica que así lo certificó la CFSE. Añade que tal incapacidad se ha prolongado por mucho más de 12 meses, tanto así que ha

²⁰ Manual para la Evaluación de Incapacidad de la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura, pág. 1

recibido tratamiento por 10 años en la CFSE. Establece que la opinión del Dr. Yamil Rivera, el cirujano que la trató durante años en la CFSE, comprueba que no puede desempeñar funciones ocupacionales en trabajos sedentarios. Insiste en que la ASR incidió al no considerar de modo adecuado toda la prueba que se presentó en su expediente.

Por su parte, la ASR sostiene que la evidencia médica que obra en el expediente administrativo y la sintomatología que expresó la señora Astacio, no establecen la severidad que requiere el Manual para declararla incapacitada por ninguna de las condiciones médicas por las cuales solicitó el beneficio de pensión. Arguye que la agencia no está obligada a determinar a favor de la señora Astacio por opiniones de sus asesores médicos.

Según se indicó, a este Tribunal lo controla una norma de deferencia administrativa de la cual solo podrá alejarse cuando la determinación de la agencia sea arbitraria, ilegal o irrazonable. Ello no sucedió aquí. Veamos.

La intervención de este Tribunal consiste, entre otros, en determinar si la decisión administrativa se fundamenta en evidencia sustancial que conste en el expediente. En este caso, la *Resolución* evidencia que la Junta de Retiro evaluó toda la evidencia médica que sometió la señora Astacio a la ASR, conforme a los criterios que establece el Manual. Aun así, no se encontró base suficiente para concederle la pensión de Retiro.²¹

²¹ Apéndice de *Apelación*, pág. 127-147.

Adviértase que los foros administrativos son quienes cuentan con el conocimiento experto y la experiencia especializada sobre la controversia sujeta ante ellos.²² Ello tiene un peso particular en el caso que este Tribunal revisa, pues este incluye un nivel de tecnicidad que necesariamente requiere descansar en la pericia de la agencia. Nótese la cantidad de códigos que se utilizan para catalogar las condiciones médicas concernientes y los cálculos que se emplean para arribar a una determinada decisión. Esto es, no se trata de un trámite adjudicativo simple que pudiera supeditar la evaluación experta de la agencia. Por el contrario, es un caso emblemático de la necesidad de la pericia administrativa y en el cual se exagera el criterio de deferencia que ordena el Tribunal Supremo para con las decisiones administrativas. El examen de este Tribunal, pues, solo se puede referir a si la agencia consideró la prueba correspondiente y si se amparó en la evidencia documental ante sí, conforme exige la LPAU, *supra*. Ambas se contestan en la afirmativa.

Al examinar todo el expediente, este Tribunal entiende que la determinación de la ASR --y la Junta de Retiro-- se sostuvo con evidencia sustancial como requiere la LPAU, *supra*. La señora Astacio interesa que se considere evidencia que sometió luego de que el Administrador de la ASR evaluó y dictaminó sobre su caso. Conforme se indicó, ni la Junta de Retiro ni este Tribunal pueden admitir prueba que el Administrador no consideró al tomar su decisión. Ello, pues, la determinación de la Junta de Retiro descansa en los

²² *Otero v. Toyota, supra*, pág. 727. *Asociación de Vecinos del Hospital San Jorge v. United Medical Corporation, supra*, pág. 76.

criterios médicos que estableció el Administrador en el Manual. Por lo tanto, la Junta de Retiro y este Tribunal no pueden aquilatar evidencia médica que no se sometió ante la ASR y que, por ende, esta no evaluó.

Por otro lado, y como cuestión de derecho, las determinaciones que realizan otras agencias, como la CFSE y la ASS, no son vinculantes a las determinaciones de la Junta de Retiro.²³ Según se indicó, la Ley Núm. 447, *supra*, y los reglamentos que reseñó este Tribunal en la Sección II(B) de esta *Sentencia*, la Junta de Retiro no está obligada a otorgar incapacidad a base de las opiniones y determinaciones de otras agencias.

Por su parte, la señora Astacio interesa que en la evaluación de incapacidad ocupacional se le de más peso a la que realizó su especialista médico que asignó la CFSE. Si bien este Tribunal entiende el raciocinio tras el reclamo de la señora Astacio, lo cierto es que la ASR y, por ende, la Junta de Retiro, tienen independencia para determinar con sus propios criterios si una persona está total y permanentemente incapacitada. Por lo tanto, la señora Astacio no tiene razón al indicar que la Junta de Retiro incidió al no darle más peso a las opiniones de sus especialistas médicos. El ordenamiento no lo requiere.

En este caso, la evidencia que se sometió a la consideración de la ASR y, posteriormente, la que evaluó la Junta de Retiro, cumplió con el Manual y con las recomendaciones de sus facultativos médicos. Por ende, este Tribunal concluye que la Junta de Retiro no actuó de forma arbitraria o irrazonable al determinar que la

²³ Véase, *López Echevarría v. ASR*, 168 DPR 749, 756 (2006).

señora Astacio no está incapacitada de manera total y permanente. Su determinación se ancló en los criterios que establecen su propia ley y reglamentos. Así, se identificaron fundamentos que autorizan intervenir con la determinación administrativa que este Tribunal revisa.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma el dictamen de la Junta de Retiro.

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

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