

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL (VII)

ROBERT CRUZ SOTO

Recurrente

v.

JUNTA DE RETIRO
DEL GOBIERNO DE
PUERTO RICO

Recurrida

KLRA202200384

REVISIÓN JUDICIAL

procedente de la Junta
de Síndicos de los
Sistemas de Retiro de
los Empleados del
Gobierno y la
Judicatura

Caso Núm.:
2021-0050

Sobre:
Incapacidad
Ocupacional
Incapacidad No
Ocupacional

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Ortiz Flores, la Jueza Romero García y el Juez Rivera Torres.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de septiembre de 2022.

Comparece ante este tribunal apelativo el Sr. Robert Cruz Soto (en adelante el señor Cruz Soto o el recurrente) mediante el recurso judicial de epígrafe y nos solicita que revisemos la *Resolución* emitida por la Junta de Retiro del Gobierno de Puerto Rico (en adelante la Junta de Retiro o la recurrida) el 18 de mayo de 2022, notificada el 3 de junio siguiente. En la referida decisión, la Junta de Retiro ordenó la devolución de la solicitud de beneficios por incapacidad del recurrente para la evaluación de determinadas condiciones médicas del caso número 13-45-45420.

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

I.

El señor Cruz Soto se desempeñó como policía municipal del Municipio de San Juan y, desde el 1 de octubre de 1986, comenzó a

cotizar para el Sistema de Retiro. El 23 de mayo de 2013, el recurrente presentó una solicitud de beneficios de pensión por incapacidad ante el Coordinador de Asuntos de Retiro. El ente administrativo denegó la petición el 10 de julio de 2014. La comunicación se notificó solamente al recurrente, no a su representación legal. Luego de instar infructuosamente una solicitud de reconsideración, el señor Cruz Soto presentó la *Apelación* número 2016-0204.

Durante el trámite de la primera apelación administrativa, el 13 de julio de 2017,¹ el recurrente sometió cuatro certificaciones de compensabilidad, correspondientes a varios casos ante la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE), que relacionó varias lesiones. A saber: (1) el caso número 04-45-0057 por un accidente ocurrido el 17 de septiembre de 2003 que causó herniación del núcleo pulposo, HNP L5-S1, *strain* cervical y *strain* lumbar; (2) el caso número 11-45-00805 por un accidente acaecido el 17 de octubre de 2010, el cual provocó trauma lumbosacral, HNP L4-L5 y *strain* cervical; (3) el caso número **13-45-45420** debido a un accidente acontecido el **29 de abril de 2013** que resultó en **esguinces cervical, lumbar, sacral, dorsal, hombro, brazo, codo y bilateral de las muñecas**; y (4) el caso número 15-07-26793 por un accidente ocurrido **el 26 de enero de 2015**, el cual se relacionó con esguince dorsal, cervical, lumbar, sacral y en ambas manos.

Posteriormente, el señor Cruz Soto solicitó la devolución de su causa a la entonces Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura (en adelante la Administración o la recurrida). A este petitorio, la Administración se allanó. No obstante lo anterior, luego de ponderar un planteamiento de falta de jurisdicción, el 6 de julio de 2021, la Junta de Retiro

¹ El 2 de mayo de 2017, el señor Cruz Soto había sometido los expedientes médicos de los casos 04-45-0057, 13-45-45420 y 11-45-00805.

emitió una *Resolución*.² En la misma resolvió que la falta de notificación a la representación legal del recurrente resultó en una notificación inadecuada y defectuosa, lo cual privó de jurisdicción a la Junta de Retiro. Por consiguiente, ordenó a la Administración a notificar nuevamente su determinación final.

Así las cosas, la antedicha agencia cumplió con lo ordenado el 17 de agosto de 2021; y oportunamente el recurrente presentó la *Apelación* 2021-0050 del epígrafe. En este segundo proceso apelativo, el recurrente reiteró su petición de la devolución del caso a nivel inicial, ante la existencia de nueva evidencia médica. La Administración sostuvo su anuencia a la evaluación de la evidencia médica previamente presentada. En primera instancia, a través de un pronunciamiento interlocutorio, la Junta de Retiro denegó la petición. Sin embargo, luego de celebrar la vista administrativa el 30 de marzo de 2022, decidió a favor de la devolución de la causa, pero solamente para evaluar determinadas condiciones del caso número 13-45-45420. En particular, las condiciones médicas de esguince cervical y lumbosacral que fueron relacionadas ocupacionalmente, junto con las demás condiciones evaluadas. Así, lo consignó en la *Resolución* recurrida.³

No obstante, el 15 de junio de 2022, el señor Cruz Soto solicitó la reconsideración de la determinación administrativa. Entre otros señalamientos, adujo que la estipulación de las partes incluía la evaluación de las condiciones no ocupacionales. La petición fue denegada de plano.

Todavía insatisfecho, el recurrente acude ante este foro intermedio señalando que la Junta de Retiro incurrió en el siguiente error:

ERRÓ LA JUNTA DE SÍNDICOS DE LA JUNTA DE RETIRO
DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO AL ORDENAR LA

² Véase el Apéndice del Recurso, a las págs. 1-10.

³ *Íd.*, a las págs. 11-17.

DEVOLUCIÓN DEL CASO A LA JUNTA, PARA LA EVALUACIÓN DEL CASO 13-45-45420, ESPECÍFICAMENTE, LAS CONDICIONES MÉDICAS DE ESGUINCE [LUMBOSACRAL], EN CONJUNTO CON LAS DEMÁS CONDICIONES EVALUADAS.

El 19 de julio de 2022 emitimos una *Resolución* concediéndole a la parte recurrida el término de treinta días (30) para expresarse. El 18 de agosto siguiente, dictamos una *Resolución* atendiendo varios incidentes procesales, entre ellos, concedimos a la parte recurrida hasta el 26 de agosto para expresarse. La Administración cumplió en el término concedido presentando el *Alegato de la parte recurrida*. Así, nos damos por cumplidos y decretamos perfeccionado el recurso.

Analizados los escritos de las partes y el expediente apelativo; así como estudiado el derecho aplicable, procedemos a resolver.

II.

Revisión judicial de las decisiones administrativas

En nuestro ordenamiento jurídico la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRÁ sec. 9601, *et seq.* (LPAUG) es el estatuto aplicable a todos los procedimientos administrativos conducidos ante todas las agencias que no estén expresamente exceptuadas por dicha ley. Sec. 1.4 de la LPAUG, 3 LPRÁ. sec. 9604. El propósito de la revisión judicial de las decisiones administrativas es que las agencias demuestren su razonamiento y los hechos en los que basan sus decisiones y que demuestren que las mismas están dentro del ámbito del poder y la autoridad delegada en ellas. J. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ediciones SITUM, Inc., 2012, págs. 281-282.

En lo pertinente, la Sección 4.5 de la LPAUG, 3 LPRÁ sec. 9675, dispone lo siguiente en cuanto al alcance de la revisión judicial:

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.

Por ende, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a analizar: (1) si el remedio concedido fue razonable; (2) si las determinaciones están sostenidas con evidencia sustancial; y (3) si erró la agencia al aplicar la ley *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II.*, 179 DPR 923, 940 (2010).

Es norma reiterada que los procedimientos y las decisiones de los organismos administrativos están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Debido a ello, la revisión judicial se limita al examen de la razonabilidad de la actuación de la agencia. El tribunal revisor podrá intervenir con los foros administrativos cuando la decisión adoptada no está basada en la evidencia sustancial, o se ha errado en la aplicación de la ley, o cuando la actuación es arbitraria, irrazonable, ilegal o afecta derechos fundamentales. *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006 (2009); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009). Por lo general las decisiones de las agencias administrativas deben ser consideradas con gran deferencia por los tribunales apelativos, por razón de la experiencia y conocimiento especializado de estas respecto a las facultades que se les han delegado. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, supra, págs. 186-187. Por ello, se ha planteado que “los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad”. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005).

Por tanto, en la función como tribunal revisor debemos limitar nuestra intervención a determinar si la actuación de la agencia fue una caprichosa, arbitraria, ilegal o que constituye un abuso de discreción por ser irrazonable. *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975). Por otro lado, en cuanto a la revisión de conclusiones de derecho, la norma es que son revisables en todos sus aspectos por este tribunal. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 470 (2009). No obstante, es norma asentada que “se le debe dar deferencia a la aplicación del derecho que realiza una agencia administrativa sobre la interpretación de las leyes y los reglamentos que estas administran”. *Íd.*

Claro está, “los tribunales no están llamados a imprimir un sello de corrección, so pretexto de la deferencia, para avalar situaciones en que la interpretación efectuada resulta contraria a derecho”. Echevarría Vargas, *op. cit.*, pág. 301. De igual manera, tampoco será aplicable el criterio de deferencia cuando “la interpretación de la agencia produce resultados incompatibles o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública”. *Asociación de Farmacias v. Caribe Specialty et al. II.*, *supra*, pág. 942.

Por otra parte, la *Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 3 LPRA sec. 761 *et seq.* (Ley núm. 447-1951), creó un sistema de retiro y beneficios, el cual se considera como un fideicomiso. Los fondos de este se utilizan y aplican en provecho de los participantes de su matrícula, sus dependientes y beneficiarios, para el pago de anualidades por retiro y por incapacidad, anualidades y beneficios por defunción, entre otros beneficios. 3 LPRA sec. 761.

En lo aquí atinente, los Artículos 2-107 y 2-109, 3 LPRA secs. 769 y 770, de la referida ley establecen lo siguiente sobre la anualidad incapacidad ocupacional y no ocupacional:

Anualidad por Incapacidad Ocupacional.

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.

...

Anualidad por Incapacidad No Ocupacional.

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 el Artículo 2-111 de esta ley.

Por su parte, el inciso (c) del Artículo 5-111 de la Ley núm. 447-1951, 3 LPRA sec. 787k (c), replicado en el dictamen impugnado, dispone sobre la distribución del balance en la cuenta de aportaciones del participante incapacitado de forma total y permanente. A renglón seguido, el precepto estatuye que “[a] partir del **30 de junio de 2013**, no se concederán pensiones por incapacidad conforme a los Artículos 2-107 a 2-111 de esta Ley”, citados antes. [Énfasis nuestro]. De otro lado, el inciso (c) del Artículo 4-108, 3 LPRA sec. 779b-1 (c), establece la preservación del derecho de todo empleado que haya solicitado una pensión por

incapacidad antes de entrar en vigor esta Ley y se encuentre pendiente de evaluación por el Sistema”.

En atención a las citadas disposiciones, la *Resolución 2018-21* de 2 de octubre de 2018 reconoció la cobertura y preservación de los derechos de aquellos participantes del Sistema de Retiro que hayan presentado su solicitud de pensión por incapacidad **antes de 1 de julio de 2013** y que la misma estuviera pendiente de evaluación.

III.

En la presente causa, si bien el señor Cruz Soto está de acuerdo con la determinación de la devolución de su solicitud a nivel inicial —según solicitó en reiteradas ocasiones— impugnó aquella parte que supuestamente limitó la evidencia a la evaluación del caso 13-45-45420 y las condiciones médicas relacionadas ocupacionalmente de esguince cervical y lumbosacral. Planteó que, durante el trámite de la primera apelación, el expediente “estaba abierto” y que la evidencia aportada fue oportuna. A esos fines, adujo de manera general que la exclusión de casos no incluidos en la *Resolución* impugnada y de otra evidencia presuntamente sometida, incide sobre la determinación de compensabilidad, toda vez que el expediente administrativo estaría incompleto.

Según reseñamos, la solicitud de beneficios de pensión por incapacidad se presentó el 23 de mayo de 2013, por lo que de conformidad con la Ley núm. 447-1951 y la *Resolución 2018-21* aún se preservan ciertos derechos del recurrente. De otra parte, surge del expediente que, durante el trámite de la primera *Apelación*, a solicitud del recurrente, la Junta de Retiro recibió la evidencia del caso número 13-45-45420 ante la CFSE.⁴ Ahora bien, como se expuso, en esa ocasión, la recurrida no devolvió la causa ante la

⁴ *Íd.*, a la pág. 3, acápites 12 y 14.

consideración de la apelada, ya que no ostentaba jurisdicción debido a la notificación defectuosa de la denegación de 10 de julio de 2014.

Salvaguardado el obstáculo jurisdiccional, como resultado de la segunda *Apelación*, la Junta de Retiro permitió la devolución de la causa y la inclusión del caso número 13-45-45420, debido a que no surgía del expediente administrativo la evaluación de las condiciones médicas de esguince cervical y lumbosacral, relacionadas ocupacionalmente.

No obstante, el señor Cruz Soto objeta una alegada limitación probatoria y reclama, sin mayor detalle ni especificidad, la inclusión de casos no contemplados en el dictamen que nos ocupa. Por su parte, la recurrida sostiene que “la Junta no dio paso a considerar la evidencia médica relacionada al accidente laboral sufrido por el recurrente en enero de 2015, pues claramente la ASR, y por consiguiente la Junta, están impedidas por ley a considerar solicitudes de pensión por incapacidad por accidente que ocurrieron al 1 de julio de 2013, según disposición expresa del Artículo 5-111 de la Ley de Retiro.”⁵

En este caso, de la *Resolución* recurrida no surge qué asuntos o evidencia presuntamente se excluyeron, si alguno. Por el contrario, se establece claramente que el caso número 13-45-45420 se examinará “en conjunto con las demás condiciones evaluadas”.⁶ Sin embargo, la única documentación o caso cuya exclusión se nombra es la del caso número 15-07-26793, la cual está relacionada con un accidente acontecido **después de sometida la solicitud de beneficios por incapacidad**. Al respecto, surge en la determinación de hechos núm. 24 de la Resolución dictada el 6 de julio de 2021, notificada el 13 de julio siguiente, que “[e]l 30 de agosto de 2019, la parte apelante radicó Moción en Cumplimiento de Orden, donde se

⁵ Véase el alegato de la parte recurrida, a la pág. 21.

⁶ Véase el Apéndice del Recurso, a la pág. 17.

allanó al planteamiento de la Administración en cuanto a que el caso número 15-07-26793 no debía ser considerado, ya que no cumplía con lo dispuesto a la Resolución 2017-04. La parte apelada solicitó la devolución del caso para que fueran evaluadas las condiciones ya especificadas en la moción que habían radicado el 13 de julio de 2017.”⁷ Por otro lado, la parte recurrida también se allanó “... a la devolución del caso para la evaluación de la evidencia médica previamente presentada por el apelante.”⁸ Es decir, aquella evidencia que fuese presentada por el apelante, aquí recurrente, al momento de la radicación de su solicitud.

Así, pues, el escueto escrito del señor Cruz Soto no logró persuadirnos de que la Junta de Retiro haya errado o actuado de manera irrazonable o contraria a derecho. No podemos avalar su pretensión de abrir la puerta a ciegas a cualquier evidencia y mucho menos permitir una evaluación médica de hechos que ocurrieron con posterioridad al 31 de junio de 2013. La contención del recurrente es contraria al Artículo 5-111 de la Ley núm. 447-1951 y de la Resolución 2018-21 del 2 de octubre de 2018. Además, el Reglamento Núm. 6838, intitulado *Reglamento Adjudicativo de la Junta de Síndicos de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura* del 11 de junio de 2004, en la Regla 3.05, inciso (B), dispone que en la vista administrativa “[s][o]lo se admitirá como prueba aquella que estuvo sometida ante la consideración del Administrador al tomar la decisión”.

En conclusión, opinamos que la Junta de Retiro está en mejor posición de ponderar qué prueba médica y los casos que proceden ser evaluados, a la luz del ordenamiento jurídico aplicable al recurrente. Decididamente, el señor Cruz Soto no nos puso en posición de impugnar la presunción de corrección que caracteriza a

⁷ *Íd.*, a la pág. 5.

⁸ *Íd.*, a la pág. 13, determinación de hechos núm. 16.

las determinaciones administrativas. Es sabido que los tribunales apelativos debemos conceder deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados. En consecuencia, procede confirmar la *Resolución* recurrida.

Exhortamos a la parte recurrida a cumplir con premura lo ordenado en el dictamen recurrido debido a que la reclamación del recurrente fue instada hace nueve (9) años atrás. Como bien señalara nuestro más alto foro, “justicia tardía no es necesariamente la mejor justicia”. *Pueblo v. Ruiz Negrón*, 113 DPR 17, 24 (1982).

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la *Resolución* de la Junta de Retiro del Gobierno de Puerto Rico.

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