

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL III

ALEJANDRO HERNÁNDEZ  
VÉLEZ

Recurrente

v.

JUNTA DE RETIRO DEL  
GOBIERNO DE PUERTO  
RICO

Recurrido

KLRA202200456

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

Caso Núm.:  
2017-0002

Sobre:  
Incapacidad  
ocupacional,  
Incapacidad no  
ocupacional

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Jueza Grana Martínez y el Juez Rodríguez Flores

Figueroa Cabán, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de diciembre de 2022.

Comparece el Sr. Alejandro Hernández Vélez, en adelante el Sr. Hernández o el 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, esta confirmó la determinación de la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura, en adelante la Administración, en virtud de la cual denegó al recurrente el Beneficio de Pensión para la Incapacidad Ocupacional y No Ocupacional, al amparo de la Ley Núm. 447 del 15 de mayo de 1951, 3 LPRA sec. 761 *et seq.*, según enmendada, en adelante Ley Núm. 477.

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

**-I-**

Surge de la copia certificada del expediente administrativo que el señor Hernández presentó una

Solicitud de Beneficios de Pensión por Incapacidad Ocupacional, ante el coordinador de Asuntos de Retiro de su agencia, la Administración de Corrección.

Por su parte, la Administración denegó la solicitud de los beneficios solicitados.

Inconforme con la determinación, el recurrente presentó una reconsideración, que fue denegada por la Administración.

Nuevamente inconforme, el Sr. Hernández presentó una apelación ante la Junta.

Luego de celebrar una vista administrativa, la Junta emitió una Resolución en la que confirmó la determinación de la Administración y resolvió lo siguiente:

Un análisis de la totalidad del expediente, la credibilidad del testimonio y nuestro análisis independiente de las opiniones médicas divergentes en el expediente me lleva a concluir que las condiciones que sufre la parte apelante, vistas en conjunto o de manera individual, no le hacen merecedor de los beneficios de la pensión por incapacidad que solicita. Los hallazgos de los exámenes del expediente efectuados por los médicos asesores de la Administración nos merecen entera deferencia y credibilidad. Sus análisis están basados en la evaluación de la totalidad del expediente y sus conclusiones están sostenidas con suficiente prueba.

Inconforme, el señor Hernández presentó una solicitud de reconsideración que la Junta declaró no ha lugar.

Nuevamente insatisfecho, el recurrente presentó un escrito de *Revisión Judicial* en la que alega que la Junta cometió los siguientes errores:

ERRÓ EL FORO A *QUO* EN LA APRECIACIÓN DE LA PRUEBA Y AL FORMULAR DETERMINACIONES DE HECHOS QUE NO ESTÁN SOSTENIDAS EN PRUEBA SUSTANCIAL.

ERRÓ EL FORO A *QUO* EN LA APRECIACIÓN DE LA PRUEBA Y AL FORMULAR CONCLUSIONES DE DERECHO, QUE EN REALIDAD SON DETERMINACIONES DE HECHO, QUE NO ESTÁN SOSTENIDAS EN PRUEBA SUSTANCIAL.

ERRÓ EL FORO A *QUO* EN LA APRECIACIÓN DE LA PRUEBA Y AL NO TOMAR EN CONSIDERACIÓN LA EVALUACIÓN REALIZADA POR LA ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO SOCIAL, QUIEN HABÍA INCAPACITADO AL COMPARECIENTE, LUEGO DE MÚLTIPLES EVALUACIONES PERSONALES.

ERRÓ EL FORO A *QUO* EN LA APRECIACIÓN DE LA PRUEBA Y AL DESCARTAR, QUE EL PERITO DE LA AGENCIA, NO EVALUÓ PERSONALMENTE AL COMPARECIENTE, PARA ASÍ CERCIORARSE QUE SUS RECLAMOS DE INCAPACIDAD ERAN SUFICIENTES PARA LA OTORGACIÓN DE LOS BENEFICIOS DE RETIRO POR INCAPACIDAD OCUPACIONAL.

ERRÓ EL FORO A *QUO* AL ACEPTAR UN INFORME DE UN OFICIAL EXAMINADOR, QUE NO FUE EL OFICIAL EXAMINADOR QUE PRESIDÓ LA VISTA EN SU FONDO Y QUIEN NO FUE EL OFICIAL EXAMINADOR QUE RECIBIÓ LA EVIDENCIA, ESCUCHÓ LOS TESTIMONIOS Y PUDO VER EL "DEMEANOR" DE LOS TESTIGOS.

ERRÓ EL FORO A *QUO* AL CONSIGNAR EN SU RESOLUCIÓN DE LA MOCIÓN DE RECONSIDERACIÓN, QUE EL APELANTE NO LOGRÓ ESTABLECER QUE SU INCAPACIDAD ERA OCUPACIONAL.

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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Fuentes Bonilla v. ELA et al.*, 200 DPR 364 (2018); *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

<sup>2</sup> *Rodríguez Ocasio 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).

En otras palabras, 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, en adelante TSPR, ha esbozado los parámetros de la revisión judicial de las determinaciones administrativas en los siguientes términos:

[L]os Tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero esta 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 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. 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 recurrida.<sup>5</sup>

En lo aquí pertinente, la sección 4.5 de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA sec. 9601 et seq., dispone que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se

<sup>3</sup> *Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico*, 206 DPR 803, 819-820 (2021); *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 460-461 (1997).

<sup>4</sup> *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, supra, pág. 216; *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 122 (2000).

<sup>5</sup> *Torres Rivera v. Pol. De Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016).

basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.<sup>6</sup> La evidencia sustancial es "aquella prueba relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión".<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Ello implica que de existir un conflicto razonable en la prueba, debe respetarse la apreciación de la agencia.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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 tuvo ante su consideración.<sup>11</sup> Por consiguiente, 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.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> *Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento*, 206 DPR 803, 820 (2021); véase, además, 3 LPRA sec. 9675.

<sup>7</sup> *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR 581, 591 (2020), citando a *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004).

<sup>8</sup> *Assoc. Ins. Agencias, Inc. v. Com. Seg. PR*, 144 DPR 425, 437 (1997).

<sup>9</sup> *Hilton v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

<sup>10</sup> *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

<sup>11</sup> *Gutiérrez Vázquez v. Hernández*, 172 DPR 232, 245 (2007).

<sup>12</sup> *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

En cuanto a las conclusiones de derecho, estas pueden ser revisadas en todos sus aspectos.<sup>13</sup> Sin embargo, esto no implica que los tribunales gocen de libertad absoluta para descartarlas.<sup>14</sup> Por el contrario, al evaluarlas los tribunales tienen que examinar la totalidad del expediente y determinar si la interpretación es un ejercicio razonable de la discreción administrativa basado en la pericia particular, en consideraciones de política pública o en la apreciación a la prueba.<sup>15</sup> Rebasado dicho umbral, solo procede sustituir el criterio de la agencia por el del tribunal revisor cuando no exista una base racional para explicar la decisión administrativa.<sup>16</sup>

Finalmente, el criterio de razonabilidad es el que impera al revisar las determinaciones e interpretaciones de una agencia administrativa.<sup>17</sup> Es decir, el tribunal debe dirimir si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituya un abuso de discreción.<sup>18</sup>

#### **B.**

El artículo 2-111 de la *Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura de Puerto Rico*, *supra*, dispone:

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

---

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento*, *supra*, pág. 819.

<sup>17</sup> *Otero v. Toyota*, *supra*, pág. 729 (2005).

<sup>18</sup> *Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento*, *supra*, pág. 820.

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.<sup>19</sup>

Sobre el particular, el TSPR ha declarado que "la incapacidad que obligue al retiro del empleado con derecho a la anualidad que autoriza este artículo debe ser de tal naturaleza que le inhabilite para desempeñar las funciones de su empleo y de cualquier otro empleo remunerativo".<sup>20</sup>

**-III-**

El recurrente alega que la apreciación de la prueba es conflictiva. Además, el Informe del Oficial Examinador fue preparado por una persona que no presidió los procedimientos. Por otro lado, la recurrida no tomó en consideración la determinación de la Administración de Seguro Social a los efectos de que el recurrente estaba imposibilitado de realizar las labores de su cargo. A esto hay que añadir, que la Junta no identificó las otras tareas que pudo haber realizado el recurrente. Finalmente, la recurrida no tomó en consideración las disposiciones de la Ley Núm. 127 de 27 de junio de 1958, 25 LPRA sec. 376 et seq., en adelante Ley Núm. 127, bajo la cual el recurrente estableció que estaba incapacitado para cumplir con sus labores como guardia penal y que su incapacidad era ocupacional.

---

<sup>19</sup> Artículo 2-111 de la *Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura de Puerto Rico*, Ley Núm. 447, según enmendada, 3 LPRA sec. 771.

<sup>20</sup> *Sánchez v. Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura*, 116 DPR 372,376 (1985).

Por su parte, la recurrida entiende que procede confirmar la resolución impugnada. Ello responde a que los médicos asesores del Sistema de Retiro concluyeron, que las condiciones orgánicas del recurrente no cumplen con los requisitos de los Códigos Médicos del Manual para la Evaluación de Incapacidad, ni sus combinaciones. A esto hay que añadir, que las determinaciones de incapacidad emitidas por la Corporación del Fondo del Seguro del Estado o de la Administración del Seguro Social no son vinculantes para el Sistema de Retiro.

Por otro lado, la determinación de incapacidad al amparo de la Ley Núm. 127 no es distinta a la que el Sistema de Retiro realiza bajo la Ley Núm. 447. Bajo ambos ordenamientos, el solicitante tiene que probar que está incapacitado para cumplir con los deberes de su cargo. Sin embargo, se desprende de la totalidad del expediente que el recurrente no demostró que su incapacidad fue de tal magnitud que le impidiera realizar las funciones del puesto que ocupa o de cualquier otro empleo remunerativo.

Finalmente, contrario a la pretensión del recurrente, las leyes y reglamentos aplicables no exigen que todas las vistas se celebren ante el mismo Oficial Examinador o que el Oficial Examinador que atiende la reconsideración sea el mismo que presidió la vista administrativa original. Lo importante es que la Junta de Retiro fundamente sus determinaciones en la prueba documental y testifical presentada y en el expediente administrativo y esto se hizo en el presente caso.



Nuestra revisión independiente de la copia certificada del expediente administrativo revela que las determinaciones de hechos de la resolución recurrida están basadas en el expediente. En cambio, el aquí recurrente no presentó otra prueba que obre en el expediente que menoscabe aquella en la que se basó la Administración.

En cuanto a la interpretación de la ley aplicable, entendemos que los órganos administrativos recurridos no incurrieron en arbitrariedad o abuso de discreción. A esos efectos es conveniente destacar que la denegación de los beneficios solicitados está basada en un ejercicio razonable de la pericia de la Administración al interpretar la Ley Núm. 447. Sobre el particular hay que recordar que el parámetro que tiene que cumplir el solicitante es sumamente exigente; estar: "total y permanentemente incapacitado para cumplir con los deberes de cualquier cargo".<sup>21</sup> Y examinado la totalidad del expediente, especialmente la evaluación de la prueba médica, a la luz del estándar de la Ley Núm. 447, este tribunal intermedio no se encuentra en posición de sustituir el criterio de la Junta por el suyo.

En fin, consideramos que la Junta actuó razonablemente al confirmar la determinación de la Administración y no estamos en posición de intervenir con la resolución recurrida.

-IV-

---

<sup>21</sup> Artículo 2-111 de la *Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura de Puerto Rico*, Ley Núm. 447, *supra*.

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