Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL II

ALEJANDRO PÉREZ PÉREZ Recurrente V. UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO JUNTA DE GOBIERNO Recurridos	KLRA201500423	***Revisión*** Administrativa de la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico Sobre: Incapacidad Ocupacional

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2016.

Comparecen ante nos el Sr. Alejandro Pérez Pérez (Sr. Pérez o recurrente). Solicita que revoquemos la Decisión de Apelación de la Junta de Gobierno Núm. 4 (Decisión Núm.4) emitida durante reunión ordinaria el 17 de noviembre de 2014 y notificada el 4 de diciembre de 2014, por la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico (Junta de Gobierno). Por medio de dicho dictamen, la Junta declaró *no ha lugar* la apelación presentada por el recurrente en contra del Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico (Sistema de Retiro-UPR), relacionada a una solicitud de incapacidad ocupacional del Sr Pérez. La parte recurrente solicitó reconsideración de dicha determinación, la cual fue declarada *no ha lugar* por la Junta de Gobierno el 16 de marzo de 2015 y notificada el 27 de marzo de 2015.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la Resolución recurrida.

-I-

En primer orden, los hechos que dan origen a este recurso se resumen a continuación.

El Sr. Pérez inició labores en el año 1998, en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico (UPR), como prensista de litografía en la División de Impresos, la cual está adscrita al Decanato de Administración. Surge del expediente que las funciones que realizaba el recurrente en su puesto eran de carácter fuerte o "heavy". El 21 de mayo de 2003, el Sr. Pérez sufrió un accidente laboral que lo llevó a recibir tratamiento en la Corporación del Seguro del Estado (CFSE). Luego de recibir tratamiento, se recuperó de sus lesiones y fue dado de alta. No sin antes, relacionarle a su trabajo las siguientes condiciones: esguince lumbo sacral; radiculopatia L4-L5 izquierda y; disco lumbar herniado a nivel L5-S.

El 5 de junio de 2005, el recurrente sufrió un nuevo accidente laboral, sin embargo, luego de recibir tratamiento por las lesiones sufridas en la CFSE, no se le relacionó al trabajo ninguna lesión adicional. El 24 de mayo de 2006, el Sr. Pérez fue objeto de una Evaluación de Capacidad Funcional. La referida evaluación reflejó que el recurrente no contaba con la habilidad para cumplir diferentes categorías de funciones físicas esenciales y relacionadas a su empleo.

El 24 de febrero de 2009, el Sr. Pérez sufrió en su trabajo una lesión en el brazo y la espalda baja, por lo que acudió a la CFSE a recibir tratamiento. En dicha ocasión, se le diagnosticó esguince del hombro derecho y esguince lumbar. Asimismo, las pruebas médicas a las que fue sometido revelaron que el recurrente tenía cambios degenerativos crónicos en los hombros y columna lumbar, área donde tiene múltiples espuelones y

spondylosithesis a nivel L1-L2, así como estrechamiento del canal a nivel L5-S1.

El Sr. Pérez sufrió un segundo accidente laboral en el 2009, por el cual fue nuevamente referido a la CFSE para recibir tratamiento. En dicha ocasión se le relacionó con su trabajo un espasmo cervico dorsal. No obstante, aunque no relacionado a su trabajo, se le diagnosticó una condición degenerativa en los discos y una leve hipertrofia de ciertas articulaciones.

De otra parte, el 13 de abril de 2010 el médico ocupacional de la UPR Recinto de Río Piedras (UPR-RRP), le envió una comunicación, relacionada al Sr. Pérez, a la Oficina de Recursos Humanos de la mencionada institución. Por medio de ésta, determinó que éste no podía continuar desempeñando las demandas de su trabajo. Ante ello, recomendó que el recurrente no debiera continuar trabajando de manera inmediata, ya que de lo contrario su condición se agravaría. Por lo cual, recomendó que se le orientara sobre los beneficios del retiro por incapacidad y la manera de solicitarlo.

El 15 de abril de 2010, la Oficina de Recursos Humanos de la UPR-RRP le notificó al supervisor inmediato del Sr. Pérez, que teniendo en cuenta la evaluación medico ocupacional y las tareas del puesto que ocupaba, Pérez no podía continuar realizando sus funciones esenciales, pues agravaría su condición. Por lo cual, se le instruyó que el recurrente no podía continuar trabajando, efectivo inmediatamente. El 26 de abril de 2010, el supervisor del recurrente le informó a éste del contenido de la comunicación que recibiera por parte de la Oficina de Recursos Humanos.

Así las cosas, el 22 de abril de 2010 el Sr. Pérez solicitó un acomodo razonable al amparo del *American with Disabilities Act* (ADA). No obstante, el 11 de mayo de 2010 el Director de Recursos Humanos de la UPR-RRP, le denegó al recurrente dicha solicitud.

Esto, bajo el argumento de que dicho estatuto protege con impedimentos cualificados, entiéndase, capacitadas para realizar las funciones esenciales de su puesto con o sin dicho acomodo.

De otra parte, el 29 de mayo de 2010 el Sr. Pérez presentó al Sistema de Retiro-UPR, una solicitud de los beneficios por incapacidad ocupacional. La referida solicitud fue acompañada, por copia de los récords de sus casos ante la CFSE, donde se le había concedido un 15% de incapacidad por las funciones fisiológicas generales debido a su radiculopatía L4-L5 y de un 5% por las funciones fisiológicas generales por condición lumbar. Por otro lado, el 3 de junio de 2010 el recurrente le envió una carta al Director de Recursos Humanos de la UPR-RRP, en la cual indicó que no podía continuar trabajando.

Como parte del proceso de evaluar la solicitud de incapacidad ocupacional presentada por el recurrente, éste fue evaluado por dos médicos, el psiquiatra Dr. Rafael Miguez y el internista Dr. Vicente Sánchez Quiles. El 4 de octubre de 2010, el Dr. Miguez presentó su informe en el que concluyó que la condición del Sr. Pérez no era una severa o intensa que le impida trabajar, por lo que recomendó denegar la solicitud. Por su parte, el Dr. Sánchez Quiles presentó su informe el 28 de octubre de 2010. En dicho informe, el Dr. Sánchez Quiles hizo referencia a los casos del recurrente ante la CFSE y otra evidencia médica relevante. Concluyó, que la evidencia presentada no sostiene anormalidades significativas de la función motora, ni degeneración de sus funciones por lesión de nervios periféricos, ni lesión medular. Por lo cual, determinó que el recurrente no cualifica para una incapacidad ocupacional, debido a las lesiones que le fueron relacionadas al empleo.

En atención a los referidos informes, el Sistema de Retiro-UPR denegó la solicitud de pensión por incapacidad ocupacional

que presentara el Sr. Pérez, quién en aquel entonces contaba con 57 años de edad y tenía acreditados 13.75 años de servicio. Dicha determinación le fue notificada al recurrente el 11 de febrero de 2011, por el entonces Director Ejecutivo del Sistema de Retiro-UPR. Oportunamente, el recurrente solicitó la reconsideración de dicha determinación. Dicha entidad evaluó tanto la prueba que obraba en el expediente del recurrente y la nueva evidencia médica que éste presentó fue evaluada por el Dr. Sánchez Quiles. Éste último, recomendó al Sistema no aprobar la pensión por incapacidad ocupacional al recurrente. Ante ello, el Sistema de Retiro-UPR mediante determinación del 19 de julio de 2011, reiteró su decisión de denegar la solicitud de pensión por incapacidad del recurrente.

El 3 de agosto de 2011, el Sr. Pérez presentó una reconsideración de la determinación del Sistema de Retiro-UPR ante la Junta de Síndicos del Sistema de Retiro-UPR (Junta de Síndicos). Sin embargo, presentó alegaciones, fundamentos y evidencia adicional a los originalmente presentados con su solicitud. Principalmente, éstos iban dirigidos a las evaluaciones de medicina ocupacional de las que había sido objeto tanto en la UPR-RRP, como en la CFSE. Ante ello, se sometió el caso a un tercer asesor médico, Dr. Rafael E. Seín, para una evaluación médica independiente del expediente. El Dr. Seín emitió su informe el 7 de noviembre de 2012 y concluyó que el recurrente estaba apto para realizar tareas relacionadas a su trabajo, a un nivel liviano.

Ante ello, la Junta de Síndicos le solicitó al Dr. Seín realizar una nueva evaluación de capacidad funcional, la cual se realizó el 29 de septiembre de 2012. Así, el 14 de noviembre de 2012 el Dr. Seín emitió un segundo informe detallando los resultados de la referida evaluación y concluyó que el Sr. Pérez tiene una capacidad

física residual funcional para las actividades de trabajo liviano con algunas restricciones, según se establecía en el informe. Se refirió el caso ante un Oficial Examinador, quién estuvo a cargo de las vistas administrativas. El 24 de julio de 2013, el Oficial Examinador emitió su informe sin indicar si el recurrente se encontraba total y permanentemente incapacitado para trabajar. Sin embargo, recomendó conceder los beneficios de incapacidad ocupacional, por entender que el Sr. Pérez está incapacitado totalmente por Medicina Ocupacional.

De ésta manera, una vez el caso quedó sometido ante la Junta de Síndicos, esta declaró *no ha lugar* la solicitud de revisión del recurrente y ratificó la determinación del Sistema de Retiro-UPR. Ello, mediante Resolución emitida y notificada el 24 de marzo de 2014. La Junta de Síndicos señaló que los tres médicos que evaluaron al Sr. Pérez, para efectos de su solicitud, coincidieron en que las condiciones médicas que sufre éste le limitan llevar a cabo las labores de su puesto, pero no le incapacitan total y permanentemente para trabajar. Asimismo, realizaron un análisis de otras posiciones en el área de imprenta que el Sr. Pérez pudiese desempeñar. Sin embargo, no pudieron identificar los fundamentos que indicaran que el recurrente no estaba apto para realizar funciones esenciales de su cargo y/o cualquier otra posición dentro de su clasificación y escala de salarios.[1] Oportunamente, el recurrente apeló la referida determinación ante la Junta de Gobierno, quién a su vez refirió el asunto a su Asesora Legal. El 4 de noviembre de 2014, la Asesora Legal de la Junta de Gobierno emitió su informe, en el que sostuvo lo siguiente:

> *La determinación del RRP [medicina ocupacional] en el 2010, de separar al apelante de sus funciones, tampoco constituye prueba que menoscabe los hallazgos clínicos y medibles de las dos (2) evaluaciones que el fisiatra consultor le realizó al apelante en el 2012. De otra parte, el internista Dr. Sánchez Quiles, no encontró en ninguna de sus evaluaciones de toda*

[1] Véase apéndice del recurso, pág. 38.

> *la prueba que las condiciones del apelante tuvieran el grado de severidad requerido para encontrar al apelante incapacitado por sus condiciones orgánicas relacionadas, no habiendo pérdida significativa de las funciones neurológicas, ni del uso de sus extremidades.*
>
> . . . . . .
>
> *Por tanto, a la luz de la evidencia sustancial que obra en el expediente, la decisión de la JR [Junta de Síndicos] de acoger la recomendación de sus médicos asesores y ratificar la denegatoria de la incapacidad ocupacional resulta razonable.*
>
> . . . . . .
>
> *En fin, no hay base en los hechos y el derecho aplicable para que la JG varíe la decisión tomada por la JR y recomendamos denegar la apelación.*[2]

La Junta De Gobierno, sostuvo una reunión ordinaria el 17 de noviembre de 2014, para considerar el caso del Sr. Pérez. En dicha ocasión, la Junta de Gobierno acordó declarar *no ha lugar* la apelación y sostener la determinación de la Junta de Síndicos que confirmaba la denegatoria de la solicitud e incapacidad ocupacional del recurrente. Dicho organismo, fundamentó su decisión en el informe de la Asesora Legal, el cual adoptó en su determinación, la cual fue notificada el 25 de noviembre de 2014.

Inconforme, el Sr. Pérez con la determinación de la Junta de Gobierno presentó el recurso de revisión que nos ocupa el 24 de abril de 2015, en este le imputan a la Junta haber cometido el siguiente error:

> *Erró la Universidad de Puerto Rico al resolver que el recurrente no está permanentemente incapacitado a tenor de la prueba que obra en su propio expediente y de la cual puede derivarse la ineludible conclusión de que sí lo está, de acuerdo a todos los criterios prevalecientes, tanto en el orden médico como en el legal, constituyendo una interpretación que tiene el efecto de generar y promover una manifiesta injusticia y atropello a los derechos del recurrente y que no está sostenida por evidencia sustancial de acuerdo a conocidos principios del derecho administrativo.*

-II-

Resumidos los hechos que originan la presente controversia, examinemos el derecho aplicable.

A. La pensión por incapacidad y el Sistema de Retiro-UPR

---

[2] Véase apéndice del recurso, págs. 18-19.

El Sistema de Retiro-UPR se creó por disposición de la Ley Núm. 135 del 7 de mayo de 1942, posteriormente derogada por la Ley Núm. 1 del 20 de enero de 1966, según enmendada, ambas conocidas como *Ley de la Universidad de Puerto Rico.* La ley vigente dispone en su Artículo 3(e)(15),[3] la obligación indelegable de la Junta de Síndicos de mantener un sistema de pensiones para todo el personal universitario. Para ello, le impone la responsabilidad de aprobar un reglamento.[4] Asimismo, se establece que el Sistema de Retiro-UPR debe mantenerse autosuficiente y reglamentado para que todo el personal universitario pueda recibir los beneficios del mismo.

Con el fin de dar cumplimiento al mandato de la Ley de Universidad de Puerto Rico, se adoptó el Reglamento General del Sistema de Retiro de dicha institución (Reglamento). El propósito de éste es proveer beneficios a los funcionarios de la UPR contra los riesgos de edad avanzada, incapacidad, muerte o cesantía, para así inducir a las personas idóneas a entrar y permanecer en el servicio de la Universidad, lo que contribuye a una administración eficiente.[5]

Ahora bien, la controversia que nos ocupa está relacionada con un retiro por incapacidad ocupacional. Las disposiciones reglamentarias aplicables a este beneficio, se encuentran en el Artículo IV del Reglamento, en lo pertinente este dispone lo siguiente:

> ***ARTICULO IV – RETIRO POR INCAPACIDAD***
> ***Sección 1 – Elegibilidad***
> *a. Un participante cuya incapacidad esté relacionada con su trabajo o que tenga 10 años de servicio acreditados será elegible para recibir una anualidad por incapacidad.*
>
> ***Sección 2 – Incapacidad***
> *Un participante será considerado incapacitado en la fecha en que se determine mediante examen de un médico o*

---

[3] 18 L.P.R.A. sec. 602(E)(16).
[4] Véase: *Bayron Toro v. Serra,* 119 D.P.R. 605 (1987).
[5] Véase Artículo I, Sec. 1 del Reglamento.

> *médicos designados por el Director Ejecutivo que está* ***total y permanentemente incapacitado para el desempeño de sus deberes en la posición que ocupa regularmente, o en cualquier otra posición, dentro de su clasificación y escala de salarios, que le asigne la autoridad nominadora.*** *Se considerará como incapacidad ocupacional si la misma ha surgido en el cumplimiento de sus deberes y ha sido cubierta por las disposiciones de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo. De lo contrario, se entenderá que la incapacidad es no ocupacional. (Énfasis nuestro.)*

B. Deferencia a las decisiones de los organismos administrativos por los tribunales apelativos

Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que las determinaciones de las agencias administrativas merecen deferencia judicial y que sus decisiones se presumen correctas.[6] Nuestro derecho administrativo se basa en una actitud de consideración y respeto de parte de los tribunales a las decisiones de las agencias administrativas. De ahí que los procesos administrativos y las determinaciones de hechos de las agencias estén cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Por eso, *la revisión judicial se limita a determinar si hay evidencia sustancial en el expediente para sostener la conclusión de la agencia o si ésta actuó de manera arbitraria, caprichosa o ilegal.*[7]

Por ello, los tribunales debemos ser cautelosos al intervenir con las determinaciones de los organismos administrativos y ser deferentes con ellos, como lo exige la sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.[8]

Respecto al alcance de la revisión judicial de decisiones administrativas, el Tribunal Supremo ha establecido que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial por razón del conocimiento especializado y la experiencia en cuanto a los asuntos que le son encomendados.[9] Al

---

[6] *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 D.P.R. 91, 97 (2000); *Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway,* 149 D.P.R. 881, 889 (1999).
[7] *Vélez Rodríguez v. A.R.P.E.*, 167 D.P.R. 684, 693 (2006).
[8] 3 L.P.R.A. sec. 2175.
[9] *Otero Mercado v. Toyota de Puerto Rico,* 163 D.P.R. 716, 727 (2005).

revisar una decisión administrativa, *el criterio rector será la razonabilidad en la actuación de la agencia.*

En ese sentido, 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.*[10] Es decir, la evidencia sustancial según ha sido definida, *es aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.*[11]

La referida deferencia solamente cede en las siguientes circunstancias: *(1) cuando no está basada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley; y (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal.*[12] Si el tribunal no se encuentra ante alguna de estas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, debe sostener la que seleccionó la agencia encargada.

Por ello la consecuencia práctica es que la parte que impugne las determinaciones del ente administrativo tiene que convencer al tribunal de que la evidencia en que se apoyó la agencia o ente para formular sus determinaciones no es sustancial. Esa parte debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, a tal grado que no se pueda concluir que la determinación de la agencia no fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración.[13] En fin, si la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, el tribunal no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo.[14]

---

[10] *Id., págs. 727-728.*
[11] *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 D.P.R. 670, 687 (1953).
[12] *Otero Mercado v. Toyota de Puerto Rico, supra.*
[13] *Rebollo v. Yiyi Motor*, 161 D.P.R. 69 (2004).
[14] *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716 (2005).

-III-

Analicemos los hechos del presente caso a la luz del derecho discutido previamente.

La única cuestión planteada por Sr. Pérez en su recurso de revisión judicial se circunscribe a objetar la determinación de la Junta de Gobierno, en la que denegó su solicitud de incapacidad ocupacional, por no estar permanentemente incapacitado. En específico, alega que la determinación de la Junta de Gobierno no está sostenida en evidencia sustancial y que es contraria a lo que se desprende del récord administrativo. No tiene razón.

Conforme el Reglamento, solamente se concederá la incapacidad ocupacional *si el solicitante se encuentra total y permanentemente incapacitado para realizar las funciones de su posición u otra dentro de su clasificación y escala de salarios*. En ese sentido, le corresponde al recurrente demostrar ante este Foro Apelativo que la evidencia en la que se apoyó la Junta de Gobierno para formular su determinación no era sustancial y que existe otra prueba en el expediente que impugna la prueba en la que descansa dicha entidad.

El Sr. Pérez enfatizó que los reportes de la propia división de Medicina Ocupacional de la UPR-RRP, recomendaban que éste iniciara los procedimientos para acogerse a una pensión por incapacidad ocupacional. Sin embargo, este argumento fue atendido por el foro administrativo. En su análisis, el foro determinó que los reportes de los médicos asesores que evaluaron al recurrente para propósitos específicos de acogerse al beneficio de una pensión por incapacidad, *todos* recomendaron no conceder la solicitud. No se debe confundir el hecho de que el recurrente tenía una condición física que limitaba sus funciones laborables, pero a todas luces, no lo incapacitaban totalmente para hacerlo acreedor de una pensión por incapacidad del Sistema de Retiro de

la UPR. Por lo tanto, la Junta de Gobierno entendió que dicha prueba era sustancial y de mayor valor para emitir su posición. No encontramos que tal proceder sea irrazonable, por lo cual no variaremos el dictamen recurrido.

-IV-

Por los fundamentos anteriormente discutidos, se confirma la Resolución recurrida.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones