Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN Y UTUADO
PANEL VI

RAQUEL VÉLEZ HERNÁNDEZ Recurrente v. NEGOCIADO DE SEGURIDAD DE EMPLEO Recurrido	KLRA201401358	REVISIÓN JUDICIAL procedente del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos Caso Núm.: B-05770-14S Sobre: Inelegibilidad a los beneficios de compensación por desempleo

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Brignoni Mártir y la Jueza Romero García.

Jiménez Velázquez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de febrero de 2015.

El 5 de diciembre de 2014, la señora Raquel Vélez Hernández presentó por derecho propio *Recurso de revisión especial* impugnando la determinación de inelegibilidad del Negociado de Seguridad de Empleo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos para recibir los beneficios de compensación por desempleo. Este Tribunal le autorizó litigar como indigente (*in forma pauperis*).

En su recurso, esta aduce que su patrono le redujo su jornada laboral de dieciséis (16) horas semanales a unas ocho (8) horas semanales debido a la baja en la demanda de trabajo durante el periodo comprendido entre el final del mes de abril hasta principios del

mes de noviembre de cada año. La señora Vélez Hernández ha trabajado con la compañía McRoberts Protective Agency, Inc., por los pasados once (11) años. Este patrón, sostiene, es común para la industria de seguridad para la cual trabaja como guardia de seguridad en los terminales de cruceros.

La señora Vélez Hernández está insatisfecha con la determinación de inelegibilidad para recibir los beneficios de desempleo *parcial*.

Contamos con la comparecencia del Negociado de Seguridad de Empleo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, por conducto de la Oficina de la Procuradora General de Puerto Rico.

Veamos los hechos que acontecieron ante el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

I

Para el mes de junio de 2014, la señora Raquel Vélez Hernández (Vélez Hernández) presentó reclamación para el pago de beneficios por desempleo.[1] Según surge del expediente ante nos, los funcionarios del Negociado de Seguridad de Empleo no pudieron comunicarse con el patrono ya que el número de teléfono brindado era equivocado o estaba fuera de servicio. La gestión pretendía corroborar la certificación de empleo fechada el 26 de junio de 2014 que fuera emitida por la compañía McRoberts Protective Agency, Inc., patrono de la solicitante. En la misma se certifica que la señora Vélez Hernández trabajaba para la empresa desde septiembre de 2003 y, además, que

[1] La solicitud no forma parte del apéndice al Alegato de la Procuradora General.

trabajaba a jornada o tiempo parcial. Asimismo, en la certificación se asevera que, a esa fecha, la señora Vélez Hernández trabajaba ocho (8) horas semanales debido a la temporada baja en los terminales de los cruceros donde prestaba sus servicios como guardia de seguridad. La certificación está firmada por el señor Rony González Campos, Gerente de Operaciones. También, la misiva indica la dirección del patrono en Puerto Rico y sus teléfonos.[2]

La División de Seguro por Desempleo del Negociado de Seguridad de Empleo emitió *Determinación*, el 11 de agosto de 2014, la cual establece lo siguiente:

> **Durante el periodo que usted reclamó beneficios de desempleo estuvo empleado para su patrono regular el horario que establece el contrato de trabajo.**
>
> Por tal razón[,] **se considera que no estuvo parcialmente desempleado.**
>
> **Se declara inelegible** a recibir beneficios desde ndisabeg (sic) hasta periodo indefinido o hasta que presente evidencia que hubo una reducción de horas en su jornada de trabajo.
>
> **Esta decisión está basada en la sección 2.1(g) del Reglamento 2 para regular el pago de beneficios bajo la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico.** (Énfasis nuestro).

En respuesta, la reclamante presentó solicitud de audiencia el 14 de agosto de 2014 mediante la cual esgrimió que estaba trabajando sólo ocho (8) horas semanales debido a la baja temporada en los cruceros del muelle Panamericano. Por lo tanto, su jornal era de ocho (8) horas semanales a $8.50 la hora. En dicho escrito consta una nota del Examinador que el reclamo se realizaba al amparo de la sección 4(B)(3) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico.[3]

---

[2] Véase, apéndice al Alegato de la Procuradora General, págs. 19-21.
[3] Véase, apéndice al Alegato de la Procuradora General, págs. 16-17.

La División de Apelaciones del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos pautó una audiencia para el 16 de septiembre de 2014 en la División de Seguro por Desempleo en la Oficina Local de Bayamón, la cual fue notificada a la reclamante, al Negociado de Seguridad de Empleo y al patrono a su dirección en los Estados Unidos.[4] La orden, también, fue emitida en el idioma inglés. Dicha *Orden y señalamiento de audiencia ante el Árbitro* indica que el Árbitro habría de recopilar la prueba presentada y que escucharía las alegaciones de ambas partes sobre la elegibilidad de la reclamante para recibir los beneficios de seguro por desempleo, según la Sección 2.1G de la Ley de Seguridad de Empleo, o su reglamento, relativo a la jornada laboral.[5]

Así las cosas, y tras escuchar sólo el testimonio de la reclamante, ya que el patrono no compareció, la Árbitro, Judith Concepción Olivo, emitió *Resolución*, el 16 de septiembre de 2014, la cual expresa íntegramente:

> Antecedentes del caso
>
> La parte reclamante solicitó audiencia ANTE EL ÁRBITRO el 14 de agosto de 2014, por no estar conforme con la determinación emitida en su caso el 11 de agosto de 2014. Con ésta se le denegaron los beneficios de compensación de seguro por desempleo bajo el fundamento de que estuvo empleada para su patrono regular en el horario que establece su contrato de trabajo.
>
> **En esta apelación evaluaremos si está parcialmente desempleada.**
>
> A la audiencia debidamente citada y celebrada el 16 de septiembre de 2014, compareció la apelante y prestó

---

[4] Mc Roberts Protective, C/O Talx UCM Services Inc., PO Box 283, St. Louis, MO 63166-0283. La dirección de Puerto Rico es: ILA Building, Office 308, 1055 Kennedy Avenue, San Juan, Puerto Rico 00920. Tels. 787-792-7177, Fax 787-792-6740.
[5] Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada.

testimonio. El patrono, Mc Roberts Protective Agency, Inc., no compareció.

Determinaciones de hechos

De las alegaciones y de la evidencia contenida en el expediente del caso, se dio crédito y encontró probado lo siguiente:

1. La reclamante trabaja para Mc Roberts Protective Agency, Inc., se desempeña como seguridad.

2. Fue contratada para trabajar a tiempo parcial, un promedio de ocho (8) horas semanales, según las necesidades del patrono a $8.50 por hora.

3. Reclama beneficios porque entiende que está parcialmente desempleada por las semanas que finalizan en 999999. (sic)

Conclusión de derecho y fundamento

La Sección 2.1G del Reglamento Núm. 2, para Regular el Pago de Beneficios Bajo la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, de 10 de diciembre de 1958, según enmendado, es de aplicación a este caso. Define el término "Semana de Desempleo Parcial" como se cita a continuación:

(g) "**Semana de Desempleo Parcial**" significa una semana durante la cual un reclamante está empleado para su patrono regular, pero trabaja menos de una semana completa debido a falta de trabajo y[6] su salario son menos de vez y media la cantidad de beneficio semanal.

Para ser acreedor a los beneficios se requiere la ocurrencia de varios factores:

1. Que el reclamante no esté empleado para su patrono regular.

2. Que trabaje menos de una semana completa debido a falta de trabajo.

3. Que sus salarios sean menos de vez y medio de su beneficio semanal.

En el caso que nos ocupa, la reclamante SI estuvo empleada para su patrono regular en el horario que establece su contrato de trabajo.

Decisión

---

[6] En muchos escritos, incluyendo la *Resolución* de la Árbitro, esta conjunción aparece incorrectamente como "y". La conjunción correcta es "o".

> Se **confirma** la determinación del Negociado de Seguridad de Empleo de Puerto Rico del 11 de agosto de 2014, y se determina a la parte reclamante ***inelegible*** a los beneficios de seguro por desempleo, a tenor con la Sección 2.1(G) del Reglamento Núm. 2 [y] la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico. (Énfasis y cursivas en el original).

La señora Vélez Hernández, insatisfecha con la decisión de la Árbitro, instó recurso de apelación ante el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos. El 12 de noviembre de 2014, el Secretario emitió *Decisión* mediante la cual adoptó por referencia e hizo formar parte de la misma, las determinaciones formuladas por la Árbitro en la aludida *Resolución*. En su consecuencia, el Secretario confirmó la *Resolución* apelada. La decisión fue notificada ese mismo día.

El recurso de revisión judicial se presentó ante nos, de manera oportuna, el 5 de diciembre de 2014.

Veamos los criterios legales que aplican al recurso que nos ocupa.

II

La *Ley de Seguridad en el Empleo de Puerto Rico* fue aprobada con el "propósito de promover la seguridad de empleo facilitando las oportunidades de trabajo por medio del mantenimiento de un sistema de oficinas públicas de empleo y proveer para el pago de compensación a personas desempleadas por medio de la acumulación de reservas". En consecución de ese fin, esta legislación establece un fondo de desempleo, distinto y separado de todos los dineros o fondos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sufragado por las contribuciones pagadas por los patronos, de acuerdo con los parámetros establecidos en la propia Ley. 29 L.P.R.A. sec. 710. Luego que un trabajador queda desempleado, esta legislación le permite

formular una reclamación, mediante la correspondiente solicitud, para que sea determinada su condición de asegurado. Véase, 29 L.P.R.A. sec. 702.

Los beneficios conferidos por la *Ley de Seguridad en el Empleo*, supra, son un derecho adquirido de todo trabajador, el cual se hace efectivo al perder su empleo. Este beneficio lo confiere el Gobierno como parte de un seguro pagado por el patrono para sostener al trabajador en la transición a un nuevo empleo, sin convertirse en una carga para el Estado. El pago de ese seguro es parte de los salarios que gana el trabajador con su esfuerzo y dedicación en el empleo. Por tal razón, el derecho a recibir estos beneficios, a manera de indemnización, sólo puede ser denegado por justa causa.

En armonía con la política pública, la sección 4 de la *Ley de Seguridad en el Empleo*, 29 L.P.R.A. sec. 704, establece las condiciones de elegibilidad para recibir los beneficios de desempleo, y, también, enumera las causas que descalifican a un reclamante de recibirlos. Cabe indicar que si bien el carácter de esta legislación es remedial, ello no significa que su interpretación liberal se extienda a tal extremo que se le reconozcan beneficios a quienes no cualifican. *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 D.P.R. 91, 98, 101 (2000).

A su vez, el *Reglamento Núm. 2 Para Regular el Pago de Beneficios bajo la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico*, Reglamento Núm. 1223 de 27 de diciembre de 1968, según enmendado (Reglamento Núm. 2), establece los procedimientos para las apelaciones de trabajadores descalificados para recibir los beneficios por desempleo. Se provee un mecanismo de audiencia, en

primera instancia ante un árbitro, y, en segunda instancia, en apelación ante el Secretario el Trabajo y Recursos Humanos. Además, la sección 2.1 (g) del Reglamento Núm. 2 define el concepto "**Semana de Desempleo Parcial**" como "una semana durante la cual un reclamante está empleado por su patrono regular, pero trabaja menos de una semana completa debido a falta de trabajo o[7] sus salarios son menores de vez y media de la cantidad de su beneficio semanal." (Subrayado nuestro).[8] Esta definición está contenida en la enmienda introducida mediante el Reglamento Núm. 2393 de 1978, infra.

Por último, es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos gozan de la mayor deferencia por los tribunales, al igual que las conclusiones e interpretaciones de dichos foros. Esta deferencia se debe a que la agencia cuenta con el conocimiento experto y la experiencia especializada en los asuntos que le son encomendados. Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. *DACo v. AFSCME*, 185 D.P.R. 1 (2012); *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 D.P.R. 998 (2008); *Empresas*

---

[7] Esta es la conjunción correcta de la definición de la semana de desempleo parcial.

[8] Dicho reglamento que fue aprobado el 10 de diciembre de 1958 por el Secretario del Trabajo, ha sido enmendado en múltiples ocasiones, como a continuación reseñamos: la sección 2.1(g) del Reglamento Núm. 2 fue enmendada por el Reglamento Núm. 1865 aprobado el 9 de agosto de 1974 para redefinir la semana de desempleo parcial-total y semana de desempleo parcial. A su vez, dicha sección fue enmendada por el Reglamento Núm. 2138 adoptado el 23 de agosto de 1976. También, la sección 2.1(g) sobre "Semana de Desempleo Parcial" fue nuevamente enmendada mediante el Reglamento Núm. 2393 aprobado el 24 de julio de 1978 para incorporar en las tablas de beneficios la fórmula para determinar el salario semanal promedio de un trabajador no agrícola. Las tablas adicionaron nuevas escalas de beneficio semanal mediante el Reglamento Núm. 3119 aprobado el 22 de junio de 1984, el Reglamento Núm. 3474 aprobado el 24 de junio de 1987, el Reglamento Núm. 4290 aprobado el 16 de julio de 1990 y por el Reglamento Núm. 4781 aprobado el 1 de septiembre de 1992. El Reglamento Núm. 3232 aprobado el 8 de julio de 1985, otra vez, enmendó el Reglamento Núm. 1223 relacionado al trámite de la reclamación del beneficio por desempleo parcial, entre otros aspectos.

Ferrer v. A.R.Pe., 172 D.P.R. 254, 264 (2007); *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 D.P.R. 310, 324 (2006); *Camacho Torres v. AAFET*, 168 D.P.R. 66, 91 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 727 (2005); *García Oyola v. J.C.A.*, 142 D.P.R. 532, 540 (1997).

Asimismo, la sección 4.5 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico* (L.P.A.U.) dispone que "[l]as 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". 3 L.P.R.A. sec. 2175. Así pues, la intervención judicial en estos casos ha de centrarse en tres aspectos principales: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba; y (3) si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. Sección 4.5 de L.P.A.U., id; *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, 172 D.P.R. 232, 244 (2007); *P.R.T.Co. v. J. Reg. Tel. de P. R.*, 151 D.P.R. 269, 281 (2000). La deferencia reconocida a la decisión de una agencia administrativa cede cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de leyes o reglamentos; y/o cuando ha mediado una actuación irrazonable, arbitraria o ilegal. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, supra, pág. 359; *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 D.P.R. 70, 80 (1999). Si un tribunal no se encuentra ante alguna de las situaciones anteriormente mencionadas, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, debe sostenerse la

seleccionada por la agencia. Véase, *Otero v. Toyota*, supra, pág. 729. Quien impugne las determinaciones de hecho de una agencia administrativa tiene el deber de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, supra; *Pacheco v. Estancias*, 160 D.P.R. 409, 431 (2003).

El foro judicial podrá sustituir el criterio del organismo administrativo por el propio únicamente en aquellas ocasiones que no encuentre una base racional que fundamente o apoye la actuación administrativa. La deferencia judicial en la revisión de determinaciones administrativas no conlleva la renuncia de este tribunal a su función revisora. Simplemente, define el carácter limitado de dicha función a casos apropiados. La deferencia reconocida no equivale a la abdicación de la función revisora del tribunal, en aquellas instancias adecuadas y meritorias, como resulta ser cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley. *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 D.P.R. 85, 94 (1997).

A la luz de este marco jurídico, resolvemos.

III

La señora Vélez Hernández ha seguido todo el procedimiento en alzada para lograr impugnar la determinación inicial que la declaró inelegible para recibir los beneficios por desempleo parcial. Así se traduce claramente del trasfondo que hemos reseñado. Además, en su escrito ante nos aduce que "en el pasado nunca tuve problemas cuando solicitaba el derecho a desempleo parcial." Esta entiende que

la determinación del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos es errada porque interpreta "que no tengo derecho [a los beneficios por desempleo parcial] por tener un contrato de 16 horas con la compañía Mc Roberts Protective Agency. Yo trabajo a base de temporadas, comenzando en el mes de noviembre hasta abril mi trabajo consiste de 16 horas; luego comenzando en mayo hasta principios de noviembre[,] la compañía tan solo me da 8 horas que es lo que tienen disponible. Siento que ha habido discriminación con estas decisiones contra mi persona porque actualmente hay compañeros que están recibiendo sus pagos por desempleo parcial."

Nótese que la determinación del foro administrativo está apoyada, en esencia, en la certificación del patrono fechada el 26 de junio de 2014. En lo particular, dicha comunicación certifica que la señora Vélez Hernández trabaja a tiempo parcial con su patrono. Aunque dicha información no ha sido corroborada, toda vez que no se ha presentado copia del contrato de trabajo ni el patrono compareció a la audiencia para clarificar dicha expresión, no sabemos si la reclamante trabaja a tiempo parcial tan sólo una parte del año, como esta reclama. Su ausencia es atribuible a que injustificadamente se citó al patrono a su dirección en los Estados Unidos cuando la certificación aludida indica una dirección clara y precisa en Puerto Rico: ILA Building, Office 308, 1055 Kennedy Avenue, San Juan, Puerto Rico 00920. Tels. 787-792-7177, Fax 787-792-6740. Dicho en otras palabras, desconocemos si la empleada trabaja a tiempo completo para su patrono durante los meses de noviembre hasta finales de abril de cada año durante la etapa pico de la temporada

turística. Pero aun cuando tomáramos como cierto que la reclamante trabaja ciertos meses del año durante dieciséis (16) horas semanales, y que en otros meses del año su jornada semanal se reduce a la mitad, lo cierto es que si su jornada de trabajo es a tiempo parcial durante todo el año debería aplicarle la sección 2.1(g) del Reglamento Núm. 2. El fundamento de la Árbitro para denegar los beneficios estuvo apoyado en que "la reclamante SI estuvo empleada para su patrono regular en el horario que establece su contrato de trabajo" cuando ésta interpreta que se requiere "que el reclamante no esté empleado para su patrono regular." La propia definición en la sección 2.1(g) de "semana de desempleo parcial" permite que el reclamante esté empleado para su patrono regular, por lo que es un contrasentido dictaminar que para ser acreedor a los beneficios de desempleo *parcial* se requiere que el reclamante no esté empleado para su patrono regular como concluyó la Árbitro. Sobre este particular, vale destacar la determinación de hechos número 3, la cual está inconclusa al faltarle especificidad sobre las semanas durante las cuales la reclamante está parcialmente desempleada. La decisión de la Árbitro no tiene apoyo ante la ausencia de una determinación de hechos esencial, material y pertinente al reclamo de la señora Vélez Hernández. Dicha determinación es necesaria, pues está relacionada precisamente a las alegaciones de la señora Vélez Hernández de que está trabajando a la mitad de su jornada parcial.

De otra parte, intimamos que la Árbitro aplicó la definición y los criterios de la sección 2.1**(f)** del Reglamento Núm. 2, supra, que se refiere a la "**Semana de Desempleo Parcial – Total**" y la cual está

definida como "una semana durante la cual un reclamante preste servicios para una unidad de empleo que no es su patrono regular, durante un periodo menor a una semana completa de trabajo o en que la remuneración pagadera sea menos de vez y media la cantidad de beneficio semanal; o que trabajó por cuenta propia y la remuneración por tal trabajo fue menos de vez y media la cantidad de su beneficio semanal." Por ello, la Árbitro concluyó, a nuestro juicio incorrectamente, que la reclamante debe cumplir con ciertos criterios, a saber:

1. Que el reclamante **no** esté empleado para su patrono regular.

2. Que trabaje menos de una semana completa debido a falta de trabajo.

3. Que sus salarios sean menos de vez y medio de su beneficio semanal.

La propia Árbitro afirmó en sus conclusiones de derecho y fundamento que la sección 2.1**(g)** del Reglamento Núm. 2 para Regular el Pago de Beneficios Bajo la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, aplicaba al caso que nos ocupa. Sin embargo, aplicó criterios propios de la definición de "Semana de Desempleo Parcial-Total" de la sección 2.1(f) del reglamento.

En resumen, el contrato no se presentó como prueba, por lo tanto, el horario de trabajo durante todo el año, conforme al contrato, no ha sido demostrado. Siendo así, no es correcto concluir, como lo hizo el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, que la reclamante tiene un contrato a jornada parcial y que estuvo empleada para su patrono regular en el horario que establece su contrato de trabajo como fundamento para denegarle el beneficio de desempleo

parcial. La determinación de inelegibilidad no está apoyada en el expediente administrativo, y procede su revocación en ausencia de los criterios que nos moverían a concederle deferencia al foro administrativo.

IV

Por los fundamentos antes expresados, se revoca la *Decisión* del Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos del 12 de noviembre de 2014, y se devuelve el caso para la determinación sobre la reclamación de los beneficios de desempleo *parcial* de la señora Raquel Vélez Hernández conforme a derecho.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones