

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAROLINA
PANEL VIII

NÉLIDA ORTEGA RIVERA

Recurrente

v.

NEGOCIADO DE SEGURIDAD
DE EMPLEO

Recurrido

KLRA201401362

Revisión administrativa
procedente del
Departamento del Trabajo
y Recursos Humanos

Apel. núm.:
B-07189-14S
SS núm.: XXX-XX-4520

Sobre: Inelegibilidad a los
beneficios de
compensación por
desempleo Sección 4(b)(1)
de la Ley de Seguridad de
Empleo de Puerto Rico

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Varona Méndez, la Juez Gómez
Córdova y la Juez Rivera Marchand

Varona Méndez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 23 de febrero de 2015.

La recurrente, Sra. Nélide Ortega Rivera, comparece por derecho propio y nos solicita que revisemos la determinación emitida por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos el 25 de noviembre de 2014, notificada a las partes ese mismo día, que la descalificó para recibir los beneficios de compensación por desempleo. Ordenamos a comparecer al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos con copia del expediente administrativo y la regrabación de la vista celebrada y así lo hizo.

Por los fundamentos que se discuten a continuación se confirma la determinación del Departamento de Trabajo y Recursos Humanos (el Departamento).

I.

Conforme al expediente ante nuestra consideración, la Sra. Ortega Rivera trabajó como maestra para el Programa Head Start del Municipio de Bayamón por aproximadamente 13 años hasta el 3 de enero de 2014.¹ El 9 de enero de 2014, la recurrente se reportó al Fondo del Seguro del Estado, que luego de evaluarla determinó que ésta continuaría recibiendo tratamiento médico hasta el 13 de enero de 2014 y el 14 de enero de 2014 comenzaría tratamiento mientras trabajaba. Sin embargo, la Sra. Ortega Rivera alegó que no se sentía apta para regresar a trabajar en el salón de clase, por lo que habló con la directora del Head Start para que la transfirieran a otra plaza.² Como no había plazas disponibles, la Sra. Ortega Rivera renunció para recuperarse de su condición de salud.³ Así las cosas, en marzo de 2014 solicitó los beneficios de desempleo, pero informó que debido su condición de salud, no estaba buscando empleo.⁴ El Departamento del Trabajo determinó que la Sra. Ortega Rivera no era elegible para recibir los beneficios por desempleo ya que no estuvo apta ni disponible para trabajar.⁵

Inconforme, la Sra. Ortega Rivera solicitó audiencia ante un árbitro. En su solicitud, expresó que no presentó la solicitud de audiencia con anterioridad porque no fue orientada correctamente

¹ Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, pág. 2.

² Expediente Administrativo, pág. 20.

³ *Íd.*

⁴ *Íd.*

⁵ *Íd.*, pág. 19

sobre ello.⁶ Añadió que necesitaba los beneficios solicitados y que se encontraba realizando las gestiones para conseguir empleo.

La audiencia vía telefónica ante el árbitro se celebró el 24 de octubre de 2014 y éste, a base de la vista audiencia celebrada, determinó que a la Sra. Ortega Rivera le fueron denegados los beneficios de desempleo porque durante el periodo de tiempo del 15 de febrero de 2014 y el 1 de marzo de 2014, no estuvo apta ni disponible para trabajar por su condición de salud emocional. Basado en dichas determinaciones de hecho, el árbitro confirmó la determinación de inelegibilidad del Negociado amparado en la Sección 4(b)(1) de la Ley de Seguridad en el Empleo.⁷

Aún inconforme, la Sra. Ortega Rivera presentó una apelación de la determinación del árbitro ante el Secretario del Departamento del Trabajo. Sostuvo que se encontraba apta y disponible para trabajar y que se encontraba realizando las gestiones de empleo; sin embargo, éstas resultaban infructuosas.⁸ El 25 de noviembre de 2014, el Secretario del Departamento adoptó por referencia las determinaciones del árbitro y confirmó la resolución apelada.⁹

Inconforme con esta determinación, acude ante nosotros la Sra. Ortega Rivera y nos solicita que revisemos la determinación recurrida ya que actualmente se encuentra desempleada y necesitada de recursos monetarios; que continúa realizando gestiones para conseguir empleo y que se encuentra apta y disponible para trabajar.

⁶ *Íd.*, pág. 17.

⁷ *Íd.*, pág. 6-7.

⁸ *Íd.*, pág. 4.

⁹ *Íd.*, pág. 2-3.

Presentado el recurso de revisión judicial por la Sra. Ortega Rivera, le ordenamos al Departamento a comparecer mediante alegato y a presentar copia del expediente administrativo. En cumplimiento con nuestra orden, el Departamento compareció. En síntesis, sostuvo que la recurrente reconoció que no se encontraba apta y disponible para trabajar toda vez que no se sentía emocionalmente bien, razón por la cual abandonó el empleo. Igualmente, argumentó que durante la vista, la Sra. Ortega Rivera indicó que no estaba apta para regresar a su empleo luego de su periodo de convalecencia ordenado por el Fondo del Seguro del Estado. Ante ello, concluyó que la determinación de la agencia recurrida está basada en la totalidad del expediente y, por tal razón debía ser confirmada.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, así como el expediente administrativo, procedemos a resolver, no sin antes exponer el derecho aplicable.

II.

La Ley Núm. 74 del 21 de junio de 1956, según enmendada, conocida como “Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico”, 29 L.P.R.A. sec. 701, (Ley de Seguridad) establece que será liberalmente interpretada y tiene como propósito obtener mediante el funcionamiento de oficinas públicas y gratuitas de empleo, adoptando métodos apropiados para reducir al mínimo el auge del desempleo, y mediante la acumulación sistemática de fondos durante periodos de empleo que permitan el pago de beneficios durante periodos de desempleo, manteniendo así el poder adquisitivo, promoviendo la

movilidad y aprovechamiento de las mejores destrezas de aquellos trabajadores desempleados, y limitando las serias consecuencias sociales del desempleo.¹⁰ El Negociado fue creado para poner en vigor dicho estatuto.

En la consecución de su fin, la Ley de Seguridad 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.

Por su parte, el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos tiene la obligación de interpretar y administrar el fondo conforme la Ley de Seguridad y su primordial objetivo de proteger contra la inseguridad económica y el riesgo del desempleo. Es obvio, pues, que sólo personas desempleadas, que sean elegibles, recibirán sus beneficios. La sección 704(b) de la Ley de Seguridad enumera los requisitos, entre otros, de elegibilidad:

Un trabajador asegurado no será descalificado para recibir crédito por semana de espera o beneficios por cualquier semana de desempleo a menos que, con respecto a dicha semana, el Director determine que:

(1) no estaba apto para trabajar o no estaba disponible para realizar trabajo adecuado durante dicha semana;

(2) abandonó un trabajo adecuado voluntariamente y sin justa causa, en cuyo caso no podrá recibir beneficios por la semana en que abandonó el trabajo y hasta que haya prestado servicios en empleo cubierto bajo este capítulo o bajo la ley de cualquier estado de los Estados Unidos durante un período no menor de cuatro (4) semanas y haya devengado salarios equivalentes a diez (10) veces su beneficio semanal. [Énfasis nuestro]

...

¹⁰ Exposición de Motivos de la Ley de Seguridad en el Empleo de Puerto Rico.

Se considera que una persona no está apta para trabajar “cuando padece algún tipo de incapacidad que le impide realizar trabajo”. A. Acevedo Colom; M. C. Ramos Ruiz, *Legislación de Seguridad Social del Trabajo Comentada*, 1era. Ed., 2000, pág. 98. Por otro lado, se entiende que una persona no está disponible para trabajar cuando ha expresado su determinación de no trabajar o cuando existen circunstancias, tales como un viaje o una incapacidad personal, que impiden la disponibilidad de la persona para trabajar. A. Acevedo Colom; M. C. Ramos Ruiz, *op. cit.*, pág. 99. Según ha interpretado nuestro Tribunal Supremo, estar apta y disponible para trabajar significa que la persona reclamante esté capaz y dispuesta a ocupar un puesto tan pronto esté disponible. *Íd.*, pág. 102. Es decir, no basta con que la persona se encuentra en ánimo favorable de realizar una tarea, sino que también es esencial “que la persona no tenga obstáculo físico para aceptar el empleo”, *Íd.* Empero, no sólo se requiere que la persona reclamante esté apta y disponible para trabajar, sino que también se requiere que haya abandonado su empleo involuntariamente y por justa causa. *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 D.P.R. 91, 98-99 (2000).

Para determinar si existe causa justificada para abandonar un “trabajo adecuado” o rechazar una oferta de empleo, primero debe verificarse si se trata de un empleo vacante debido a una huelga, cierre o disputa patronal; si los salarios o condiciones de trabajo son menos favorables que los trabajos prevalecientes en la localidad del reclamante; y si se exige como condición de empleo el afiliarse a

alguna unión o abstenerse de alguna organización obrera. 29 L.P.R.A. sec. 704(c)(1). Bajo estas condiciones, no se descalificará a una persona de recibir los beneficios por desempleo. Además de estos criterios, para determinar si existe justa causa para el abandono de un empleo o para rehusar una oferta de empleo, debe considerarse el grado de riesgo para la salud, seguridad y moral del reclamante, su aptitud física para el trabajo, sus ingresos anteriores, la duración de su desempleo, sus posibilidades para obtener trabajo a tono con su mayor destreza, la distancia entre su residencia y el sitio de trabajo adecuado que se le ofrezca, sus posibilidades para obtener trabajo en su localidad, y aquellos otros factores que pudieran influir en el ánimo de una persona razonablemente prudente de las mismas circunstancias del reclamante. 29 L.P.R.A. sec. 704(c)(2). La existencia de estas circunstancias constituye justa causa para abandonar un empleo o rechazarlo, por lo cual la persona reclamante no queda descalificada para recibir beneficios por desempleo.

Como es sabido, es norma firmemente establecida para la revisión judicial que los tribunales apelativos han de conceder una gran deferencia a las decisiones administrativas, debido a que éstas cuentan con vasta experiencia y los conocimientos especializados en los asuntos que le han sido encomendados. *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 D.P.R. 70, 80 (1999); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 D.P.R. 64, 130 (1998). El Tribunal Supremo ha resuelto que en nuestra jurisdicción los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y

corrección. Por lo tanto, la persona que alegue lo contrario tendrá que presentar evidencia suficiente para derrotar tal presunción, no pudiendo descansar únicamente en meras alegaciones. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 D.P.R. 116 (2000); *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147 D.P.R. 750, 761 (1999).

La revisión judicial de una decisión administrativa suele circunscribirse a determinar si: (1) el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) las determinaciones de hecho realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial en el expediente administrativo; y (3) las conclusiones de derecho fueron correctas. Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 L.P.R.A. § 2175; *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 D.P.R. 450, 460-461 (1997). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. *Íd.*

Ahora bien, aun cuando exista más de una interpretación razonable de los hechos, los tribunales deberán sostener la decisión de la agencia y no sustituirán su criterio por el de la agencia. *Asoc. Vecinos v. U. Med. Corp.*, 150 D.P.R. 70 (2000). Es importante destacar que esta deferencia cederá cuando el tribunal revisor considere que la agencia administrativa “ha actuado de forma ilegal, arbitraria o caprichosa de manera que su decisión constituya un abuso de discreción”. *Hatillo Cash & Carry v. ARPE*, 173 D.P.R. 934 (2008).

Identificadas las normas aplicables al caso y aclarado el alcance de nuestra función revisora, evaluemos los señalamientos de error indicados por la recurrente.

III.

En su recurso de revisión la Sra. Ortega Rivera sostiene que se encuentra apta y disponible para trabajar y, por tanto, aduce que no había razón que justificara la determinación de inelegibilidad que hizo la agencia recurrida. Por su parte, la agencia recurrida sostiene que la recurrente manifestó en varias ocasiones su inhabilidad para trabajar por su estado anímico y emocional.

Hemos estudiado con detenimiento las alegaciones de la Sra. Ortega Rivera así como el expediente administrativo y escuchamos la regrabación de la vista telefónica ante el árbitro del Negociado. De lo anterior surge que la recurrente abandonó voluntariamente su puesto en el Head Start del Municipio de Bayamón, a pesar de la determinación del Fondo de Seguro del Estado para que ésta continuara en tratamiento médico mientras trabajaba, ya que no sentía emocionalmente apta para regresar al salón de clases a realizar sus funciones como maestra. De hecho, la recurrente manifestó en la vista que no quería regresar al centro educativo ya que estaba inconforme con la carga de trabajo y la presión bajo la cual estaba. Manifestó además que durante sus primeras semanas de desempleo realizó varias llamadas telefónicas a múltiples colegios buscando un puesto como asistente de maestra, pero nunca entregó solicitudes en dichos colegios. A pesar de ello, declaró que no continuó la búsqueda

de empleo ya que no se sentía bien emocionalmente y quería desempeñarse en otra cosa que no fuese el magisterio. Añadió que ante el cambio, quería hacer las gestiones de empleo de una manera tranquila.

La Sección 4(b) 1-2 de la Ley de Seguridad de Empleo, *supra*, dispone que quien abandone un trabajo voluntariamente y sin justa causa, no podrá recibir beneficios. Como se ha señalado, el referido estatuto es de carácter reparador ante la situación lamentable de desempleo que existe en nuestro país, por lo que hemos de considerar de manera flexible y liberal la situación de la recurrente a la luz de sus disposiciones. No obstante, no hemos podido hallar fundamento suficiente en derecho que nos permita concluir que la recurrente, es elegible para recibir los beneficios por desempleo. Precisamente porque la Sra. Ortega Rivera expresó en múltiples ocasiones que no se sentía bien emocionalmente y que no se sentía preparada para retomar sus labores como maestra revela que ésta no estaba apta y disponible para trabajar. Es decir, a base de la totalidad del expediente, no podemos concluir que la recurrente hubiese estado capaz y dispuesta a ocupar un puesto tan pronto hubiese estado disponible, de manera que se justifique descartar la deferencia debida a las determinaciones administrativas.

En virtud de lo anterior, concluimos que la determinación de la agencia recurrida está sostenida por la evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. Por tanto, dicha determinación merece nuestra deferencia.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la determinación del Departamento.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones