

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL IV

LYDIA I. RUIZ GRACIA Recurrente v. NEGOCIADO DE SEGURIDAD DE EMPLEO (NSE) Recurrida	KLRA201401443	<i>Revisión Administrativa</i> procedente del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos Caso Núm.: C-06975-14S Sobre: Inelegibilidad a los Beneficios de Compensación por Desempleo Sección 4(b)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo de PR
---	---------------	--

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, el Juez Hernández Sánchez y la Jueza Soroeta Kodesh

Soroeta Kodesh, Jueza Ponente

SENTENCIA

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

Mediante recurso de revisión especial presentado el 23 de diciembre de 2014 por derecho propio, de conformidad con lo provisto por la Regla 67 de nuestro Reglamento, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B R. 67, comparece *in forma pauperis*, la Sra. Lydia I. Ruiz Gracia (en adelante, la recurrente). Nos solicita que revisemos una *Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos* (en adelante, la *Decisión*) dictada y notificada el 25 de noviembre de 2014, por conducto de la Directora de

la Oficina de Apelaciones ante el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos. Mediante la referida *Decisión*, se confirmó, a su vez, la *Resolución* emitida el 17 de octubre de 2014 y notificada el 23 de octubre de 2014, por el Árbitro de la División de Apelaciones, que resolvió que la recurrente era inelegible para recibir los beneficios de compensación por desempleo.

La recurrente acompañó su recurso de revisión especial con una *Declaración en Apoyo de Solicitud para Litigar como Indigente (In Forma Pauperis)*. Evaluada dicha solicitud, así como su informe de ingresos y deudas debidamente juramentado, a los efectos únicos de este recurso, en una *Resolución* emitida el 12 de enero de 2015, se le autorizó comparecer *in forma pauperis* y, de esta manera, se le eximió del pago del arancel correspondiente.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, se confirma la determinación recurrida.

I.

De conformidad con los documentos ante nuestra consideración, la recurrente trabajó para la Hacienda El Flamboyán (en adelante, el patrono) como enfermera hasta el 9 de agosto de 2014. La recurrente afirmó que renunció a su trabajo debido a que confrontó una situación de salud, en particular, la condición de fibromialgia. Así expresamente lo reconoce en sus escritos tanto ante el foro administrativo, como ante este Tribunal.

Con posterioridad, la recurrente solicitó los beneficios de compensación por desempleo ante el Negociado de Seguridad en el

Empleo (en adelante, el NSE), los cuales le fueron denegados. El 26 de septiembre de 2014, el NSE emitió una *Determinación* en la cual resolvió que la recurrente no era elegible para recibir los beneficios de compensación por desempleo, toda vez que no fue despedida de su empleo sino que abandonó un trabajo adecuado voluntariamente y sin justa causa. En su dictamen, el NSE invocó la Sección 4(b)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo, 20 L.P.R.A. sec. 704(b)(2).

Inconforme con tal determinación, la recurrente apeló y solicitó una audiencia ante un Árbitro de la División de Apelaciones del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. A la vista celebrada el 17 de octubre de 2014, compareció y testificó la recurrente. En la misma fecha, 17 de octubre de 2014, el Árbitro emitió una *Resolución*, la cual notificó el 23 de octubre de 2014, y mediante la que confirmó la determinación emitida previamente por el NSE el 26 de septiembre de 2014. Reiteró el Árbitro que la recurrente era inelegible para los beneficios de desempleo, según lo establecido por la Sección 4(b)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo, *supra*, ya que había abandonado voluntariamente y sin justa causa un empleo adecuado.

En su *Resolución*, el Árbitro consignó las siguientes determinaciones de hechos:

1. La parte reclamante trabajó para el patrono Hacienda El Flamboyán. Se desempeñó como Enfermera, hasta el 9 de agosto de 2014.
2. Renunció a su empleo debido a que confrontó un quebranto de salud, su condición de fibromialgia le afectaba para rendir su empleo, según la propia apelante consideró.

3. **No tenía una recomendación médica de dejar su empleo sin restricciones médicas para un acomodo razonable.**
4. **Previo a renunciar, no realizó gestiones para mantenerse en el empleo, agotando todas las alternativas viables, con su patrono para conservar su empleo.** (Énfasis nuestro).

Subsecuentemente, la recurrente interpuso un recurso de apelación. A través de la *Decisión* recurrida, emitida y notificada el 25 de noviembre de 2014, se confirmó la *Resolución* del Árbitro sobre la inelegibilidad de la recurrente para recibir los beneficios de compensación por desempleo. Aún en desacuerdo con el referido dictamen, la recurrente presentó el recurso de revisión de epígrafe el 23 de diciembre de 2014.

El 20 de enero de 2015, el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos sometió copia certificada del expediente administrativo. Por su parte, el 2 de febrero de 2015, el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, por conducto de la Procuradora General, compareció mediante un *Escrito en Cumplimiento de Orden*.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes y los documentos que obran en autos, procedemos a exponer el derecho aplicable.

II.

A.

La Regla 67 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, *supra*, facilita un procedimiento expedito y sencillo para que los ciudadanos comparezcan por derecho propio ante este Tribunal y soliciten la revisión de las determinaciones de las agencias administrativas en

casos que involucren un programa de beneficencia social. Se trata de un procedimiento de revisión especial, de naturaleza informal y sumario, que contempla un relajamiento de las normas que gobiernan la forma de los recursos de revisión ante este Foro.

Cónsono con la Regla 67, *supra*, una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de un organismo o agencia administrativa, con relación a beneficios o servicios solicitados al amparo de un programa de beneficencia social, y que haya agotado todos los remedios provistos por el organismo o agencia correspondiente, podrá utilizar este procedimiento de revisión judicial si cumple con los siguientes requisitos:

(A) Que la orden o resolución final del organismo o agencia administrativa objeto del recurso de revisión especial haya adjudicado una solicitud de servicios o ayuda presentada por la persona promovente al amparo de un programa de beneficencia social, o que haya adjudicado una controversia sobre la elegibilidad o naturaleza de los beneficios o servicios a los que la persona promovente es elegible en un programa de beneficencia social.

(B) Que a juicio del promovente la orden o resolución recurrida le resulta adversa.

(C) Que la persona acuda al tribunal por derecho propio para impugnar dicha decisión administrativa dentro de un término de treinta (30) días del recibo de la orden o resolución final.

B.

Debido a que las decisiones administrativas emitidas por el Secretario del Trabajo constituyen la determinación final con respecto al beneficio laboral reclamado, la revisión judicial de dichos dictámenes se rige según lo provisto por la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley de

Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, la LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 2101 *et seq.* A tales efectos, la LPAU estableció “un cuerpo de reglas mínimas para proveer uniformidad al proceso decisonal de las agencias públicas en nuestra jurisdicción”. *Torres Santiago v. Dpto. Justicia*, 181 D.P.R. 969, 991 (2011); *Baerga Rodríguez v. F.S.E.*, 132 D.P.R. 524, 534 (1993).

Constituye norma jurídica firmemente establecida en el ámbito del derecho administrativo que los tribunales deben concederle la mayor deferencia a las decisiones administrativas por gozar las mismas de una presunción de validez, dada la experiencia que se les atribuye a estas. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 D.P.R. 712, 744 (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 D.P.R. 969, 1002 (2011). La anterior normativa se fundamenta en que son los organismos administrativos los que poseen el conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se le han delegado. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 D.P.R. 923, 940 (2010); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 D.P.R. 177, 186 (2009).

En cuanto a las determinaciones de hechos formuladas por la agencia recurrida, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido reiteradamente que, como norma general, los tribunales no intervendrán con estas, siempre y cuando se desprenda del expediente administrativo evidencia sustancial que las sostenga. Al realizar dicha determinación, los tribunales deben utilizar un criterio de razonabilidad y deferencia. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 D.P.R. 800, 821-822 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*,

supra. A su vez, la evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra, a la pág. 1003, citando a *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69, 76-77 (2004).

Con el propósito de “convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se fundamentó la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe 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”. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 D.P.R. 64, 131 (1998). Véanse, además, *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra, a la pág. 77; *Metropolitana S.E. v. A.R.PE.*, 138 D.P.R. 200, 212-213 (1995); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 D.P.R. 670, 686-687 (1953).

No obstante, las conclusiones de derecho realizadas por las agencias serán revisables en toda su extensión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra. Ahora bien, esto no significa que los tribunales pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra; *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 728 (2005).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expuesto que “[l]a deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas habrá de ceder, solamente, cuando la misma no esté basada en

evidencia sustancial, cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal”. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra, a la pág. 822. Véase, además, *Otero v. Toyota*, supra. Igualmente, el Tribunal Supremo ha clarificado que la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, supra, a las págs. 744-745, citando a *Empresas Ferrer v. A.R.P.E.*, 172 D.P.R. 254, 264 (2007).

C.

La Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada, conocida como Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico (en adelante, Ley de Seguridad de Empleo), 29 L.P.R.A. secs. 701-707, es el estatuto que establece los beneficios que recibirán los trabajadores que quedan desempleados y tiene como propósito “promover la seguridad de empleos 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”. 29 L.P.R.A.

sec. 701. Véase, además, *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 D.P.R. 91, 97-98 (2000). Confiere un mecanismo provisional de sustento económico a las personas que se encuentran aptas y disponibles para trabajar y que han perdido su empleo, total o parcialmente, por razones ajenas a su voluntad y que carecen de otros medios razonables de ingreso económico. 29 L.P.R.A. sec. 704(b). Véase, además, *Castillo v. Depto. del Trabajo*, *supra*, a las págs. 98-99.

En torno al procedimiento aplicable, la Ley de Seguridad de Empleo, *supra*, expone en detalle el procedimiento administrativo a seguirse para que un empleado reclame los beneficios de seguro por desempleo. Culminado el trámite administrativo correspondiente, el NSE determinará si el solicitante es elegible para recibir beneficios por desempleo. 29 L.P.R.A. sec. 704.

Por constituir un estatuto remedial, esta Ley debe ser interpretada liberalmente para cumplir sus propósitos de promover la seguridad de empleo. 29 L.P.R.A. sec. 701. Véase, además, *Castillo v. Depto. del Trabajo*, *supra*, a la pág. 113 (Rebollo López, J., Op. disidente). Ahora bien, ello no significa que deba interpretarse de manera que se le reconozcan beneficios a quienes no cualifican. La propia Ley de Seguridad de Empleo, *supra*, prevé aquellos supuestos en los que se excluye a una persona de sus beneficios. Particularmente, la Sección 4(b) de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 L.P.R.A. sec. 704(b), provee las circunstancias en las cuales un trabajador asegurado puede ser descalificado para recibir los

beneficios del desempleo. En lo pertinente a la controversia ante nos, la Sección 4(b) del precitado estatuto dispone lo siguiente:

(b) *Descalificaciones.* — 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; o

(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. 29 L.P.R.A. sec. 704(b)(1) – 704 (b)(2).

En consecuencia, para poder cualificar y ser acreedor de recibir los beneficios de la Ley de Seguridad de Empleo, *supra*, dependerá de si el trabajador cumple con los siguientes requisitos: (1) haber abandonado su empleo involuntariamente y con justa causa; y (2) estar apto y disponible para trabajar. *Castillo v. Depto. del Trabajo*, *supra*, a la pág. 99. De no cumplir con dichos requisitos, queda descalificado. A tales efectos, en *Castillo v. Departamento del Trabajo*, *supra*, a la pág. 102, el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que un trabajador está “apto y disponible para trabajar” cuando es “capaz y dispuesto a ocupar un puesto tan pronto esté disponible”. No es suficiente que la persona se encuentre mentalmente en ánimo favorable para realizar una tarea. Por ende, es “necesario trascender lo mental, esto es, que la persona no tenga obstáculo físico para aceptar el empleo”. *Id.*

Asimismo, la Sección 4(c) de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 L.P.R.A. sec. 704(c), define trabajo adecuado, en lo que nos concierne, de la manera siguiente:

(c) Trabajo adecuado-

(1) [...]

(2) Para determinar si cualquier trabajo es adecuado para un reclamante y para determinar la existencia de justa causa para abandonar o rehusar cualquier trabajo, el Director, además de determinar la existencia de cualquiera de las condiciones que se especifican en la sec. 704(c)(1) de este título, considerará el grado de riesgo 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.

Aunque no vinculante para propósitos de los beneficios de desempleo, bajo el palio de la Ley Núm. 80 de 30 de mayo de 1976, según enmendada, conocida como Ley de Despido Injustificado, 29 L.P.R.A. sec. 185a *et seq.*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que justa causa para la renuncia son los actos del patrono dirigidos a un empleado “para inducirlo o forzarlo a renunciar, tales como: imponerle condiciones de trabajo más onerosas, reducirle el salario, rebajarlo de categoría o someterlo a vejámenes o humillaciones de hecho o de palabra”. *Figueroa Rivera v. El Telar, Inc.*, 178 D.P.R. 701, 710 (2008); *Soc. de Gananciales v. Royal Bank de P.R.*, 145 D.P.R. 178, 198 (1998). Las referidas actuaciones deben ser arbitrarias, irrazonables y caprichosas, que generen una atmósfera hostil para el

obrero, que impidan su sana estadía en el trabajo y que sean originadas por un motivo ajeno al legítimo interés de salvaguardar el bienestar de la empresa. *Figueroa Rivera v. El Telar, Inc.*, supra, a la pág. 712.

Conforme a los principios anteriormente esbozados, procedemos a aplicarlos a la controversia que nos ocupa.

III.

En el presente recurso de revisión especial, la recurrente solicitó que le permitamos exponer todos los motivos de su renuncia. De una cuidadosa revisión del expediente ante nuestra consideración, no encontramos evidencia alguna que refute la evidencia considerada por la agencia recurrida para arribar a su *Decisión* de que la recurrente no es elegible para recibir los beneficios por desempleo. En torno al planteamiento particular de la recurrente en el recurso de epígrafe, resulta imprescindible destacar que la recurrente no solamente testificó ante el Árbitro, sino que ofreció toda la evidencia con relación a su condición médica ante el foro administrativo.

Evidentemente, las circunstancias de la recurrente son lamentables. No obstante, ello no es suficiente para que podamos intervenir con el dictamen recurrido y debemos confirmarlo. Según se desprende de los documentos ante nos, la renuncia de la recurrente fue voluntaria y esta no expuso justa causa para abandonar un empleo adecuado. A pesar de que la Ley de Seguridad de Empleo, *supra*, es un estatuto de carácter reparador y, por ende, debe ser aplicada de manera flexible y liberal, no encontramos fundamentos en

derecho suficientes que nos permitan concluir que la recurrente es elegible para recibir los beneficios de compensación por desempleo que reclama. Las razones que esboza para su renuncia no están relacionadas directamente a la relación laboral con el patrono o alguna actuación patronal arbitraria, irrazonable o caprichosa.

Cónsono con lo anterior, coincidimos con la agencia recurrida en que la renuncia de la recurrente constituyó un abandono voluntario de un empleo adecuado sin justa causa. Por consiguiente, la recurrente no es elegible para recibir el beneficio de compensación por desempleo solicitado. Debido a que la recurrente no aportó evidencia alguna que desmerezca el valor probatorio de la totalidad de la evidencia considerada por el foro recurrido, incluso, el testimonio de la recurrente, no procede alterar la *Decisión* recurrida. No surge del expediente que la agencia concernida hubiese incurrido en error manifiesto o arbitrariedad, ni que hubiese interpretado erróneamente el derecho aplicable al presente caso. Tampoco existe indicio alguno de que el foro administrativo incurriera en pasión, prejuicio o parcialidad al apreciar la prueba. Por lo tanto, confirmamos el dictamen recurrido.

IV.

En mérito de lo antes expresado, confirmamos la *Decisión* recurrida.

KLRA201401443

14

Así lo acordó y ordena el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones