

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

CARMEN M. MARTÍNEZ
KRIEGER

Recurrente

v.

NEGOCIADO DE SEGURIDAD
DE EMPLEO

Recurrida

KLRA201401458

REVISIÓN JUDICIAL
procedente del
Departamento del Trabajo
y Recursos Humanos

CASO NÚM.:
SJ-06296-145

SOBRE:
Beneficios por Desempleo

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

SENTENCIA

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

La recurrente señora Carmen M. Martínez Krieger presentó, por derecho propio, este recurso de revisión judicial en el que nos solicita que revoquemos la resolución emitida por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos el 2 de diciembre de 2014, en la que determinó que ella era inelegible para recibir los beneficios de compensación por desempleo

Luego de evaluar los méritos del recurso y considerar la postura de la Procuradora General de Puerto Rico, resolvemos confirmar la resolución recurrida.

Veamos los antecedentes fácticos y procesales que fundamentan esta decisión.

I

La señora Martínez Krieger trabaja en *Terra Campestre Convention Center* desde noviembre de 2006. Fue contratada para trabajar “on call” a razón de \$3.50 por hora, más las propinas. Al ver disminuidas las horas de trabajo, solicitó los beneficios de compensación de seguro por desempleo. Ya se le había concedido el beneficio en una ocasión anterior, lo que complica la situación procesal y sustantiva que presenta este caso. Veamos.

El 28 de agosto de 2014 el Negociado de Seguridad de Empleo (NSE) le denegó los beneficios solicitados a la señora Martínez por el fundamento de que ella estaba empleada por su patrono regular en el horario que establece su contrato de trabajo. Eso la hacía inlegible para recibir los beneficios. Ella solicitó una audiencia ante un árbitro el 2 de septiembre de 2014, por no estar conforme con la determinación inicial emitida por el NSE.

La audiencia se celebró el 23 de octubre de 2014 ante la árbitro Mariel Narváez Sánchez, a la que compareció la señora Martínez y prestó su testimonio. El patrono no compareció a la vista. La árbitro emitió una resolución en la que confirmó la determinación emitida por el NSE el 28 de agosto de 2014. Reiteró que la señora Martínez era inelegible para los beneficios de seguro por desempleo, ya que por el tipo de acuerdo laboral que sostiene con su patrono regular no cumple los criterios reglamentarios. La árbitro indicó en su resolución que para ser acreedor a los beneficios por desempleo se requiere la ocurrencia de varios factores: (1) que el reclamante esté empleado por su patrono regular; (2) que trabaje menos de una semana completa debido a la falta de trabajo; (3) que sus salarios sean menos de vez y media de su beneficio semanal. En el caso de la señora Martínez, la árbitro determinó que esta estuvo empleada para su patrono regular en el horario que establece su

contrato de trabajo, **por lo que no se encontraba parcialmente desempleada**. Por tal razón, confirmó la determinación del NSE de que la señora Martínez no era elegible para recibir los beneficios de seguro por desempleo.

El 13 de noviembre de 2014 la señora Martínez apeló de la decisión de la árbitro ante el Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.¹ El Secretario emitió una resolución el 2 de diciembre de 2014, mediante la cual adoptó las determinaciones emitidas por la árbitro y confirmó la resolución que denegó los beneficios por seguro de desempleo a la señora Martínez.

Inconforme con este dictamen, la señora Martínez recurrió ante este foro apelativo, por derecho propio, con un escrito de revisión especial. Plantea que no trabaja “part-time” sino “on-call”, por lo que el patrono la llama a trabajar según haya trabajo. La recurrente señala que presentó evidencia de sus días de trabajo por mes desde julio a noviembre de 2014. En su recurso, solicita que se vea su caso y que se entienda que su estatus de trabajo es parcial sin horas fijas de trabajo a la semana y que trabaja según el volumen de actividades que surgen. Añadió que esta es la primera vez que se le niegan los

¹ En su escrito de apelación expuso que el 21 de junio de 2014 recibió el último pago de beneficios regulares del programa de beneficios por desempleo; que llamó para preguntar cuándo podía nuevamente reabrir su caso y se le informó que no podría hacerlo hasta el 2 de agosto de 2014; que la cualificaron para recibir los beneficios por desempleo y le indicaron que le iban a enviar las primeras órdenes de pago correspondientes a las semanas del 8 y 16 de agosto de 2014 y que llevara la orden firmada por el patrono y una carta de verificación de empleo; que junto con la primera orden de pago, se presentó a la entrevista y comenzó a recibir otras órdenes de pago, pero no recibía los cheques; que fue a la oficina del desempleo y le indicaron que no recibía los beneficios del seguro por desempleo por su estatus como empleada “part-time”; que ella les indicó que trabajaba a tiempo parcial porque entendió que “part-time” en español es a tiempo parcial; que ella explicó al técnico que **ella fue contratada por Terra Campestre como mesera de banquetes “on call” y que sus horas de trabajo dependen de los banquetes**; que el técnico le entregó una hoja para que expusiera lo que ella le explicó para apelar la decisión tomada; y que recibió nuevamente una carta que le indicaba que ella no era elegible para recibir los beneficios por desempleo. La señora Martínez añadió que volvió a la oficina del desempleo y se entrevistó con la gerente, ya que era la primera vez en muchos años que se le denegaban los beneficios por desempleo. La

beneficios por desempleo y que el volumen de trabajo entre los meses de julio a noviembre fueron escasos. Finalmente, la señora Martínez indica que la decisión del NSE le ocasionó problemas económicos y que se ha visto imposibilitada de cumplir con sus responsabilidades económicas.

La Procuradora General presentó su alegato en el que nos solicita que confirmemos la determinación del Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. Basa su solicitud en que el Departamento del Trabajo es la agencia que tiene la pericia para interpretar la Ley de Seguridad de Empleo y su reglamento. Además, sostiene que, al ser razonable la determinación del Secretario del Trabajo, este foro apelativo está impedido de sustituir el criterio de la agencia. En su alegato, la Procuradora hace referencia, a modo persuasivo, a lo resuelto por un panel hermano de este Tribunal en *Alicea Vázquez v. Negociado de Seguridad de Empleo*, res. el 20 de noviembre de 2013, KLRA201300861.² En ese caso, se concluyó que no constituía un desempleo parcial una reducción de horas acordada en un contrato.

gerente le indicó que podía apelar ante un árbitro y le indicó que corrigiera la carta que le entregó el patrono.

² En este caso, la señora Alicea también fue contratada para trabajar a tiempo parcial, un promedio de 20 horas semanales a 8.20 por hora. Antes trabajaba 37.5 horas a base de otros acuerdos de empleo. Reclamó beneficios por desempleo porque entendía que estaba parcialmente desempleada. El patrono modificó el contrato a raíz de una propuesta modificada por el recibo de fondos federales. Tras reseñar las disposiciones pertinentes del Reglamento Núm. 2 para Regular el Pago de Beneficios bajo la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, el Árbitro determinó que la señora Alicea estuvo empleada para su patrono regular en el horario que establece el contrato de trabajo, por lo que no estuvo parcialmente desempleada. Así, la señora Alicea fue declarada inelegible de recibir los beneficios parciales de seguro por desempleo a tenor de la sección 4 (b)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo, determinación que confirmó la determinación del NSE. La señora Alicea apeló de esa determinación ante el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, quien confirmó su ineligibilidad a los beneficios de desempleo. Inconforme, la señora Alicea recurrió, por derecho propio y de *forma pauperis*, ante este tribunal y solicitó la revocación de la resolución del Secretario. Luego de evaluar los planteamientos de la señora Alicea, la postura del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, por conducto de la Oficina de la Procuradora General, y los documentos unidos al "Escrito en Cumplimiento de Orden" de la agencia recurrida, un panel hermano de este tribunal confirmó la resolución recurrida al determinar que la prueba presentada estableció que la señora Alicea estuvo empleada por su patrono en el horario regular que se estableció en su contrato, por lo que esta no podía ser considerada como "parcialmente desempleada", lo que la hacía inelegible para recibir beneficios por desempleo solicitados.

II

- A -

La Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico creó el Negociado de Seguridad de Empleo de Puerto Rico (NSE) con el propósito de promover la seguridad de los puestos de empleo y facilitar las oportunidades de trabajo, por medio del mantenimiento de un sistema de oficinas públicas de empleo, y de proveer para el pago de una compensación a las personas cesanteadas, por medio de la acumulación de reservas. 29 L.P.R.A. § 701 *et seq.* La referida Ley se adoptó como una medida para evitar el desarrollo del desempleo y aliviar la carga que este produce sobre el trabajador desempleado y su familia, mientras se le ayuda a colocarse nuevamente en la fuerza laboral. Así, el ámbito de acción del NSE está limitado a las determinaciones de beneficios de desempleo y a las acciones derivadas de la administración del Fondo de Desempleo. *Acevedo v. Western Digital Caribe, Inc.*, 140 D.P.R. 452, 467 (1996).

La Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico establece los requisitos para cualificar para los beneficios por desempleo y los parámetros para determinar las contribuciones que deben pagar los patronos para sufragar el fondo. Así, la elegibilidad corresponde exclusivamente a personas desempleadas. El inciso (a)(1) de la Sección 4 de la Ley dispone cuáles son los criterios que debe cumplir un trabajador o trabajadora para recibir los beneficios. A esos efectos, se considera que un trabajador asegurado es elegible para recibir y recibirá crédito por semana de espera o beneficio, según sea el caso, por cualquier semana de desempleo con respecto a la cual no se haya determinado que esa persona está descalificada bajo el inciso (b) de esta sección, siempre que, con respecto a tal semana, ese trabajador cumpla,

además, con los siguientes requisitos de acuerdo con las reglas que al efecto establezca el Secretario: (1) que haya notificado oficialmente su desempleo, que se haya registrado para trabajar con una oficina del servicio de empleo; (2) que se haya registrado para recibir crédito por semana de espera o haya sometido una reclamación por beneficios, según sea el caso; (3) que participe en los servicios de reemplazo disponibles, como programas de ayuda en la búsqueda de empleo; y (4) demostrar que realiza una gestión activa de empleo. Se considera que una persona activamente gestiona empleo si la persona ha desarrollado una búsqueda activa y diligente de trabajo en esa semana y la persona ofrece evidencia satisfactoria de las gestiones de trabajo realizadas durante esa semana, si le es solicitada. 29 L.P.R.A. sec. 704(a). (Sup. 2014).

El obrero tiene derecho a demostrar que cumple con los criterios de elegibilidad. La agencia, por su parte, tiene la obligación de cualificar esa elegibilidad conforme a las circunstancias de empleo que determine probadas. La evaluación de la solicitud de beneficios y del cumplimiento de los criterios de elegibilidad corresponde exclusivamente al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, por medio de su Negociado de Seguridad de Empleo. La determinación primera sobre si procede conceder el beneficio la hace el Director del Negociado. Si el reclamante no está de acuerdo con esta determinación, puede apelar ante un árbitro de la División, quien celebrará una audiencia evidenciaría en la que participarán las personas con derecho a recibir notificación de la determinación y el Director. 29 LPRA § 706(b) y (c).

Como cuestión de derecho, se concederá una apelación a cualquier parte ante el Secretario del Trabajo si la decisión del árbitro de la División de Apelaciones hubiere revocado o modificado la determinación del Director del

Negociado, o si se presentare alguna cuestión sobre descalificación, conforme la Sección 4(b) de la Ley. En todos los demás casos, se permitirán apelaciones subsiguientes solamente a discreción del Secretario, quien podrá modificar, confirmar o revocar la determinación del árbitro a base de la evidencia previamente sometida o a base de aquella evidencia que el Secretario ordene tomar. Véase Sec. 6(f) de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 L.P.R.A. sec. 706(f). La decisión del Secretario será final, a no ser que alguna de las partes solicite su reconsideración o interponga un recurso de revisión judicial dentro del término jurisdiccional dispuesto para ello. 29 L.P.R.A. § 706(i).

- B -

Se ha dicho que “[l]a contribución que bajo la ley en cuestión debe pagar todo patrono, es de naturaleza especial y distinta de las contribuciones que corrientemente se imponen, cobran e ingresan al fondo general del gobierno para atender los servicios que este presta a la comunidad, en los siguientes aspectos: (1) la propia Ley de Seguridad de Empleo define esta contribución como “las aportaciones de dinero que . . . se hagan al fondo por un patrono por tener personas rindiendo servicios para él”; (2) dicho fondo es el fondo de desempleo que se nutre de las aportaciones de los patronos, a razón de un por ciento de sus nóminas, del cual se pagan beneficios por razón de desempleo a los trabajadores asegurados. 29 L.P.R.A. 702 (g) y (m); secs. 703 y 704; *Srio, del Trabajo v. Asoc. de Señoras Damas*, 94 D.P.R. 137, 154 (1967).

Es decir, el pago de desempleo depende de los dineros acumulados en el Fondo creado para cubrir las necesidades de los empleados u obreros que, tras tener una carga regular de trabajo, la pierden involuntariamente y quedan desprovistos de los ingresos periódicos regulares a los que estaban acostumbrados al cumplir su jornada laboral completa. Hay, incluso, una

proporción matemática entre las primas que pagan los patronos a ese Fondo y la nómina que informan al NSE y pagan a sus empleados regulares.

Dicho esto, conforme a 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”, Reglamento 2393 de 28 de julio de 1978, se define la “Semana de Desempleo Parcial” como sigue:³

“Semana de Desempleo Parcial” - significa 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 sus salarios son menores de vez y media de su beneficio semanal.

A base de las normas reseñadas, para recibir los beneficios del **desempleo por pérdida parcial** de los ingresos regulares, el trabajador asegurado tiene que demostrar que estaba “empleado por un patrono regular”, que voluntariamente perdió su fuente de ingreso parcial, que se define como que “trabaja menos de una semana completa debido a falta de trabajo”. Trabajador asegurado se define en la ley como “una persona que, con respecto a un período básico, reúna los requisitos de la sec. 703(c) del título 29 de L.P.R.A., relativos a empleo y salarios.” 29 L.P.R.A. sec. 702 (o). La ley es categórica al afirmar que solo “[s]e pagarán beneficios del fondo a trabajadores que **estén desempleados y sean elegibles** a beneficios.” 29 L.P.R.A. sec. 703(a).

En estos casos es esencial destacar que, para efectos de ser elegible para recibir beneficios de desempleo, **no es lo mismo tener un trabajo parcial o irregular, aceptado así voluntariamente por el obrero, que estar parcialmente desempleado** porque la **jornada de trabajo regular pactada**

³ Luego de un análisis del Reglamento al que la árbitro hizo referencia y sus innumerables enmiendas, colegimos que el Reglamento citado por la árbitro en su resolución es el Reglamento 2393 de 28 de julio de 1978.

no está ya disponible. Como tampoco es lo mismo aceptar un trabajo “on call”, con la esperanza de que haya mucha demanda del servicio, pero, ante la ausencia de la activación periódica deseada por el patrono, alegar que esa falta de trabajo recurrente provoca un desempleo parcial. Quien acepta un trabajo “on call” o “disponible cuando se le requiera”, no puede establecer de antemano cuál es la jornada regular, es decir, no cuenta con una regularidad salarial ni laboral determinada, por lo que no cualificaría como “trabajador asegurado” o no cumpliría con los criterios reseñados para “ser elegible a beneficios”.

- C -

La revisión de las decisiones administrativas del Secretario del Trabajo, por ser la determinación final sobre el beneficio laboral reclamado, se rige por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. § 2101 *et seq.* 29 L.P.R.A. sec. 706(i)(1). Esta ley adoptó la norma jurisprudencial sentada y reiterada por el Tribunal Supremo durante décadas para la revisión judicial de las adjudicaciones finales de las agencias administrativas.

La Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme dispone que las determinaciones de hechos de las agencias serán sostenidas si se fundamentan en la evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Las conclusiones de derecho, por el contrario, serán revisables en su totalidad. 3 L.P.R.A. § 2175; *Misión Ind. P.R. v. J.C.A.*, 145 D.P.R. 908, 929-930 (1998).

Los tribunales deben darle gran peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia administrativa hace de aquellas leyes particulares que les corresponde poner en vigor. Ello es así, debido a que las agencias son las que

cuentan con conocimientos altamente especializados acerca de los asuntos que les son encomendados. *Rivera v. A & C Development, Corp.*, 144 D.P.R. 450, 461 (1997). De ahí que un foro apelativo no puede descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia y sustituir el criterio de esta por el suyo. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 D.P.R. 673, 746 (2000). En efecto, “el Tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa.” *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 729 (2005), que reitera a *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 D.P.R., en las págs. 134-135.

Por lo dicho, los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. La revisión judicial de tales determinaciones se limita a evaluar si la actuación administrativa fue razonable y esta solo puede ceder al escrutinio judicial cuando esté presente alguna de las siguientes situaciones: (1) cuando la decisión 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 ilegal o una decisión carente de una base racional. *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. a la pág. 685. Asimismo, los tribunales se abstendrán de avalar o darle deferencia a la interpretación de la agencia, si esta lesiona derechos constitucionales fundamentales. *P.C.M.E. v. J.C.A.*, 166 D.P.R. 599, 617 (2005).

Para facilitar la revisión judicial, la parte recurrente debe demostrar que existe “otra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia hasta el punto de que un tribunal no pueda, concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial, en vista de la totalidad de la prueba presentada... y hasta el punto que se demuestre

claramente que la decisión [de la agencia] [...] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba.” *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 D.P.R. 670, 686 (1953). La prueba señalada debe derrotar la presunción de que la determinación del organismo administrativo es correcta, porque no podría sostenerse razonablemente en la totalidad de la prueba que la agencia tuvo ante su consideración. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 D.P.R. 901, 905-906 (1999).

III

Al aplicar la normativa antes expuesta al caso de autos, procede confirmar la resolución recurrida. El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos es una agencia especializada en asuntos laborales y sus determinaciones sobre si un empleado es elegible o no para beneficiarse del seguro por desempleo gozan de la presunción de corrección, salvo que la parte recurrente logre derrotarla con el señalamiento de prueba que obre en el expediente que refute la razonabilidad de la decisión recurrida.

En el caso ante nos, el Negociado de Seguridad de Empleo hizo una investigación de la reclamación; luego celebró una vista ante una árbitro de la misma División, cuya decisión se atendió en apelación por el Secretario del Departamento. Es decir, la reclamación de la señora Martínez se ventiló en tres organismos dedicados a evaluar y conceder beneficios económicos a personas desempleadas: el Negociado de Seguridad de Empleo atendió inicialmente la reclamación; luego acudió a una vista ante una árbitro de la División de Apelaciones y, finalmente, esa decisión se atendió en apelación por el Secretario del Departamento. En las tres instancias se llegó a la misma conclusión: que la señora Martínez es inelegible a recibir los beneficios de

seguro por desempleo porque no cumple con los requisitos de la Sec. 2.1(g) del Reglamento Núm. 2, antes transcrita.

La árbitro tuvo la oportunidad de escuchar el testimonio y evaluar la prueba presentada por la señora Martínez. Surge del expediente que la señora Martínez afirmó que no tenía un horario fijo de horas mínimas o máximas de trabajo, sino que **trabajaba de acuerdo al volumen de actividades que le surjan al patrono**. Expuso que su horario de trabajo de julio hasta octubre de 2014 fue el siguiente: en julio trabajó los días 4, 5 y 12, para un total aproximado de 24 horas; en agosto trabajó los días 2, 3, 9, 10, 16, 22 y 23, para un total aproximado de 56 horas; en septiembre trabajó los días 6, 7, 13, 20, y 21, para un total aproximado de 40 horas en un mes; y en octubre trabajó los días 11, 26 y 31, para un total de 24 horas.

A base de su propio testimonio, la recurrente quedó descalificada para recibir los beneficios por seguro de desempleo, a tenor de lo dispuesto en la Sección 2.1(g) del Reglamento 2393, porque su contrato de trabajo, como empleada “on call”, no permite que se le califique como empleada desempleada parcial o totalmente por el solo hecho de que no surgían suficientes “actividades” para prestar sus servicios y generar ingreso. El Fondo de Desempleo no funciona como un plan de subsidios periódicos para completar ingresos de toda persona subempleada.

En fin, según lo decidido por el NSE y confirmado finalmente por el Secretario, la señora Martínez no cualifica para recibir el beneficio de desempleo. Ella fue contratada como mesera de banquetes y trabaja “on call”, por lo que sus horas de trabajo dependen del volumen de actividades que se realicen en el Terra Campestre Convention Center. Como admitió en su solicitud de apelación y reitera en este recurso de revisión judicial, ella está o

estuvo empleada con un patrono regular y trabajó según lo establecido en el contrato.

La determinación de la árbitro fue confirmada por el Secretario del Trabajo, que adoptó sus determinaciones de hecho y conclusiones de derecho. A base de la prueba recibida y aquilatada, la decisión administrativa no parece arbitraria, ilegal, caprichosa o irrazonable, por lo que debemos mostrar nuestra deferencia a la agencia. Procede la confirmación de la determinación recurrida, debido a que la recurrente no rebatió la presunción de corrección de la determinación del Secretario al resolver que ella no cualificaba para recibir los beneficios por desempleo.

No se cometió el error señalado, por lo que procede la confirmación de la determinación recurrida.

IV

Por los fundamentos expresados, se confirma la resolución recurrida.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones