

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN
PANEL V

VICENTE NAZARIO
MONTALVO

Recurrente

v.

NEGOCIADO DE
SEGURIDAD DE EMPLEO
(NSE)

Recurrido

KLRA201500455

REVISIÓN
procedente del
Negociado de
Seguridad de
Empleo

Caso número:
M-01177-15S

Sobre:
Inelegibilidad a los
Beneficios de
Compensación por
Desempleo, Sección
4(b)2 de la Ley de
Seguridad de
Empleo de Puerto
Rico

Panel integrado por su presidente, el juez Piñero González, y las juezas Birriel Cardona y Surén Fuentes.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de octubre de 2015.

Comparece el señor Vicente Nazario Montalvo (señor Nazario o recurrido) por derecho propio y de forma *pauperis* mediante recurso de revisión especial presentado el 4 de mayo de 2015 a tenor con la Regla 67 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, Ap. XXII-B, R.67. Solicita la revisión de la "Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos" emitida el 16 de abril de 2015 y notificada ese mismo día. Mediante la misma se determina que el señor Nazario es inelegible para recibir los beneficios de desempleo provistos por la Ley Núm. 74 del 21 de junio de 1956, conocida como Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, 29 L.P.R.A sec. 701, *et seq.*

Por los fundamentos que se exponen a continuación, confirmamos la decisión recurrida.

I.

En enero de 2015 el señor Nazario acude ante el Negociado de Seguridad de Empleo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (NSE) para reclamar el beneficio de seguro por desempleo. Evaluada su solicitud, el 20 de febrero de 2015 el NSE emite su Determinación denegando la misma bajo el fundamento de abandono por motivos de salud de un trabajo adecuado sin tener justa causa. En particular, dicha Determinación especifica lo siguiente:

Usted dejó su trabajo debido a que las condiciones del mismo afectaban su salud física o mental. No existe evidencia médica que así lo certifique.

Se considera que abandonó voluntariamente y sin justa causa un trabajo adecuado.

Se descalifica desde 01/11/15 e indefinidamente hasta tanto trabaje empleo cubierto durante un periodo no menor de cuatro semanas y gane diez veces su beneficio semanal.

Esta decisión está basada en la Sección 4(b)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico.

El 25 de febrero de 2015 el señor Nazario presenta un documento intitulado Solicitud de Audiencia. El 2 de marzo de 2015 la División de Apelaciones del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos señala una vista ante un árbitro para el 18 de marzo de 2015.

Celebrada la audiencia ante el Árbitro Julio A. Arocho Pendas, éste emite una Resolución el mismo 18 de marzo de 2015, notificada al día siguiente. Mediante la misma se confirma la Determinación del NSE y concluye que el señor Nazario es inelegible a los beneficios de seguro por desempleo. De la

Resolución se desprende que el árbitro realizó las siguientes

Determinaciones de Hechos:

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

1. La parte reclamante trabajó para el patrono, Manpower Group Inc.
2. Renunció a su empleo debido a que confrontó un quebrando de salud.
3. No tenía recomendación médica de dejar su empleo.

En adición, el Árbitro formuló las siguientes conclusiones de derecho:

En el caso ante nuestra consideración la parte reclamante renunció a un empleo adecuado debido a que confrontó una situación de salud. La Sección 4(b)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico descalifica para recibir el beneficio de compensación de seguro por desempleo a los reclamantes que renuncien a un empleo adecuado sin justa causa.

Una situación personal, incluyendo aun la de salud, puede constituir justa causa, dependiendo de las circunstancias particulares del caso. Dentro de dichas circunstancias se encuentra la recomendación médica. Considerando la totalidad de las circunstancias, determinamos que la Sección 4(b)(2) sí es de aplicación a este caso.

Así las cosas, a través de una carta dirigida al Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, el 26 de marzo de 2015 el señor Nazario apela la Resolución. El 16 de abril de 2015, notificada en la misma fecha, la Directora de la Oficina de Apelaciones ante el Secretario emite la decisión recurrida mediante el documento intitulado: "Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos". Mediante la misma, el Secretario confirma Resolución emitida por el Árbitro.

Inconforme, el 4 de mayo de 2015 el señor Nazario acude ante nos mediante el recurso de revisión especial de título. A pesar de no formular un señalamiento de erro en particular, el

recurrido impugna la determinación de inelegibilidad para recibir los beneficios por desempleo formulada por la agencia. El 4 de agosto de 2015 comparece el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos por conducto de la Oficina de la Procuradora General.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver.

II.

A.

La Ley Núm. 74 del 21 de junio de 1956, conocida como Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, 29 L.P.R.A. sec. 701, *et seq.*, tiene el propósito de promover la seguridad de empleos facilitando las oportunidades de trabajo por medio del mantenimiento de un sistema de oficinas públicas de empleo y promover para el pago de compensación a personas desempleadas por medio de la acumulación de reservas. La referida Ley, que creó el Negociado de Seguridad de Empleo, se adoptó como medida para evitar el desarrollo del desempleo y aliviar la carga que éste produce sobre el trabajador desempleado y su familia mientras se le ayuda a colocarse nuevamente en la fuerza laboral.

En la consecución de ese fin, la Ley establece un fondo de especial, distinto y separado de todos los dineros o fondos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que constituirá un fondo de desempleo y que será administrado por el Secretario. 26 L.P.R.A. sec. 710. Es obvio, pues, que solo personas desempleadas, que sean elegibles, recibirán sus beneficios. *Castillo v. Dept. del Trabajo*, 152 D.P.R. 91 (2000). En cuanto a la elegibilidad para recibir beneficios por seguro de desempleo, la sección 4 de la Ley establece que se considerará 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 dicha persona está descalificada bajo el inciso (b)(2) de esta Sección. Véase, 29 L.P.R.A. sec. 704. Por su parte, la sección 4(b) provee las circunstancias en las cuales un trabajador puede ser descalificado para recibir los beneficios del desempleo.

En lo pertinente a la controversia ante nos, la Sección 4(b)(2) de la Ley 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:

(2) abandono un trabajo adecuado voluntariamente y sin justa causa, en cuyo caso no podrá recibir beneficios por la semana en que abandono 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 periodo no menor de (4) años y haya devengado salarios equivalentes a diez (10) veces su beneficio semanal. (Énfasis nuestro). 29 L.P.R.A. sec. 704(b)(2).

Por lo tanto, para que un trabajador pueda acogerse a los beneficios del seguro por desempleo y no quede descalificado tiene que demostrar, entre otras cosas, que no abandonó voluntariamente el trabajo o que de haberlo hecho, hubo justa causa para renunciar a un trabajo adecuado. El Tribunal Supremo ha enfatizado que si un trabajador no reúne uno de estos requisitos, queda descalificado para ser acreedor de los beneficios de desempleo. *Castillo v. Dept. del Trabajo*, supra.

Para determinar si existe justa causa para el abandono de un empleo, la Ley dispone que se considerará 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 el reclamante no queda descalificado para recibir beneficios por desempleo.

B.

Por otro lado, la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2101, *et seq.*, según enmendada, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme" (LPAU), dispone que la revisión judicial de las determinaciones finales de las agencias administrativas se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad del expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio no tenemos limitación revisora alguna. Véase, sección 4.5 de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2175.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que las decisiones de los foros administrativos están revestidas de una presunción de regularidad y corrección, por lo que debemos ser cuidadosos al intervenir con las determinaciones administrativas.

González Segarra et al. v. CFSE, 188 D.P.R. 252 (2013); *Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos*, 186 D.P.R. 1033 (2012); *Acarón et al. v. D.R.N.A.*, 186 D.P.R. 564 (2012); *Calderón Otero v. CFSE*, 181 D.P.R. 386 (2011). Esta norma se fundamenta en la vasta experiencia y el conocimiento especializado que ostentan las agencias acerca de los asuntos que les son encomendados. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra; *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 D.P.R. 592 (2006).

Así, al revisar una decisión administrativa el criterio rector será la razonabilidad en la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra. Corresponde a los tribunales analizar las determinaciones de hechos de los organismos administrativos amparados en esa deferencia y razonabilidad. *Íd.* Por ende, la revisión judicial de este tipo de decisiones se circunscribe a determinar si la actuación de la agencia es arbitraria, ilegal, o tan irrazonable que la misma constituye un abuso de discreción. *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 D.P.R. 409 (2003).

Cónsono con lo anterior, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si surge del expediente administrativo, considerado en su totalidad, que existe evidencia sustancial que sostiene dichas determinaciones. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra; *Otero v. Toyota*, supra. Evidencia sustancial ha sido definida por nuestro Tribunal Supremo como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra; *Otero v. Toyota*, supra; *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 D.P.R. 901 (1999).

La parte afectada que interese controvertir las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra; *Otero v. Toyota*, supra. De no lograrlo, el tribunal respetará las determinaciones de hechos y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra. Sin embargo, cuando se trata de las conclusiones de derecho, el tribunal las puede revisar en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 D.P.R. 485 (2011); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69 (2004).

No obstante, el que los tribunales den un alto grado de deferencia a los dictámenes de las agencias no significa una abdicación de la función revisora del foro judicial. *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 D.P.R. 950 (2007). Por el contrario, los tribunales tienen el deber de proteger a los ciudadanos contra posibles actuaciones ultra vires, inconstitucionales o arbitrarias de las agencias. Las determinaciones de los foros administrativos no gozan de deferencia cuando estos actúan de manera arbitraria, ilegal, irrazonable o ante la ausencia de prueba adecuada o cuando la agencia cometió error manifiesto en la apreciación de la misma. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 D.P.R. 696 (2004); *Comisionado v. Prime Life*, 162 D.P.R. 334 (2004).

III.

En el recurso de revisión especial ante nuestra consideración nos corresponde resolver si el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos actuó conforme a Derecho o no al determinar que el señor Nazario es inelegible para recibir los

beneficios de desempleo. El recurrente alega, en síntesis, que resulta acreedor de dichos beneficios. No le asiste la razón. Veamos.

Según se desprende del expediente ante nos, así como de los autos originales, el señor Nazario trabajó para Manpower, Inc., compañía que se dedica a reclutar, colocar personal y dar servicios a otras empresas. Siendo empleado de Manpower, Inc., el señor Nazario prestó servicios en la compañía farmacéutica Abbott en Añasco desde junio de 2014 hasta diciembre del mismo año; fecha en la que renunció por un quebranto de salud. Posterior a ello es que el recurrente acude ante el NSE y le es denegado los beneficios de compensación de seguro por desempleo bajo el fundamento de que abandonó un trabajo adecuado sin justa causa.

Habiéndose atendido la solicitud del señor Nazario a través de la División de Seguro por Desempleo; de celebrarse una audiencia ante árbitro de la División de Apelaciones del Departamento del Trabajo y Recursos Humano; y posterior a haberse atendido su solicitud ante la Oficina de Apelaciones del Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, la agencia determinó descalificar al recurrente de recibir los beneficios de compensación de desempleo ante la ausencia de evidencia médica para justificar su renuncia. Es decir, ante la ausencia de una recomendación médica de dejar su empleo. Ello, conforme a la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, *supra* puesto a que recalamos que la sección 4(b)(2) de dicha Ley descalifica para recibir el beneficio de compensación al reclamante que renuncie a un empleo adecuado sin justa causa.

En su recurso ante nos, el cual fue presentado el 4 de mayo del año en curso, el señor Nazario nos explica lo siguiente:

Por razón de salud y por seguridad tuve que renunciar al trabajo de Manpower (Abbot[t] Añasco). La razón [fue que] por falta de descanso tuve problemas en la asignación de mis funciones. Tuve dos errores críticos en el proceso y mi supervisora verbalmente me los hizo saber. Además en el periodo de trabajo no cumplí con la tarea requerida por los mismos efectos. Confronté problemas en la ruta ya que me qued[é] tres veces lerdo al mano del volante a punto de tener un accidente grave.

Por lo tanto, le expres[é] mi problema a la Supervisora y ella acept[ó] mi renuncia porque entendía que mi vida corría peligro y podía llegar a tener un accidente grave o fatal.

Espero que ustedes atiendan mi caso y me puedan ayudar a recibir los beneficios del Departamento del Trabajo.

Aseguro que he dicho toda la verdad de lo sucedido.

Estando el recurso ante nuestra consideración, el 12 de junio de 2015 recibimos de parte del señor Nazario una carta indicando que el 27 de mayo de 2015 él había sufrido un infarto y que fue llevado en ambulancia al hospital. Junto con su carta el recurrente aneja una serie de documentos médicos entre los cuales se encuentra un resultado de un estudio de radiología. El mismo confirma que en efecto el señor Nazario sufrió un infarto en mayo de 2015 y que también había sufrido otro infarto anteriormente. De acuerdo con ello, el recurrente nos señala que él entiende que ese infarto anterior le ocurrió estando trabajando para Manpower, Inc. y que ello es evidencia de su quebranto de salud y que demuestra la justa causa para sus renuncia.

Es menester destacar el principio fundamental de derecho administrativo sobre la exclusividad del expediente. Únicamente cuando la determinación administrativa se fundamenta en el expediente de la vista, se garantiza a las partes la oportunidad de presentar su caso y más importante aún la oportunidad de confrontar y refutar la prueba de la parte contraria. *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 D.P.R. 98

(1996). Señalamos que en el caso de autos, en el expediente administrativo ante el NSE no existe prueba que apunte a que la renuncia del señor Nazario en efecto fue por razones de salud ni que haya tenido alguna recomendación médica para así actuar. La agencia únicamente contó con las expresiones del recurrente. Así pues, a pesar de que el recurrente nos presenta certificaciones e informes médicos sobre sus padecimientos de salud, ellos no obraron en el expediente administrativo y estamos impedidos de tomarlos en consideración. **Recordemos que toda determinación administrativa está cobijada por una presunción de regularidad y corrección, y dicha presunción deberá sostenerse a menos logre ser derrotada mediante la identificación de evidencia en contrario que obre en el expediente administrativo.**

Luego de evaluar la totalidad del expediente ante nuestra consideración, así como el marco judicial aplicable, determinamos que el señor Nazario no nos presentó argumentos convincentes o prueba sustancial para derrotar la presunción de corrección y regularidad que cobija la determinación de la Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos. Siendo ello así, concluimos que la agencia no actuó de manera arbitraria, ilegal, o tan irrazonable que constituya un abuso de discreción. Por lo tanto, no erró el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos en su decisión de determinar que el señor Nazario es inelegible para recibir los beneficios de desempleo provistos por la precitada Ley de Seguridad de Empleo.

IV.

Por los fundamentos antes expresados, confirmamos la Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos emitida el 16 de abril de 2015 y notificada ese mismo día.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones