

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL IV

OCEAN BLUE, INC.
Recurrente

VS.

NEGOCIADO DE
SEGURIDAD DE EMPLEO
(NSE)
Recurrido

SENAIDA E. VÁZQUEZ
NATER
Reclamante

KLRA201500983

REVISIÓN
procedente del
Negociado de
Seguridad de
Empleo

Núm.
SJ-03036-15S

Sobre:
ELEGIBILIDAD A
LOS BENEFICIOS
DE
COMPENSACIÓN
POR DESEMPLEO

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

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 26 de enero de 2016.

La compañía Ocean Blue Inc. (la recurrente) presentó una *Solicitud de Revisión* de una *Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos* (Resolución del Secretario) emitida el 11 de agosto de 2015, con notificación del 12 de agosto de 2015 por la Oficina de Apelaciones ante el Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (agencia)¹. Mediante dicho dictamen, la agencia confirmó la Resolución notificada el 5 de junio de 2015 por la División de Apelaciones del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos mediante la cual declaró elegible a la reclamante, la Sra. Senaida E. Vázquez Natera, a los beneficios del seguro por desempleo a tenor con la Ley de Seguridad de Empleo, 29 LPRA 701 y sig. (Ley de Seguridad en el Empleo)².

Por los fundamentos expuestos a continuación, se desestima el recurso presentado por la recurrente.

¹ Recurso del recurrente, documento número 1

² Recurso del recurrente, documento número 2

I.

Los hechos que anteceden y que motivaron la presentación del recurso, se exponen a continuación.

La reclamante se desempeñó como Ayudante de Enfermería para su patrono y recurrente por aproximadamente seis años. La reclamante fue despedida por alegadamente no someter una documentación requerida por la recurrente.

Luego, se celebró una Vista Evidenciaria ante el Árbitro de la División de Apelaciones del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. El patrono de la reclamante, el Sr. Edwin Torres Molina (patrono) alegó que a la reclamante se le concedieron dieciocho (18) días de vacaciones y nueve (9) por enfermedad para la entrega de varios documentos indispensables para su empleo. Sin embargo, en dicha Vista la reclamante testificó que al regresar de sus vacaciones entregó el certificado de buena conducta, antecedentes penales, el documento acreditativo sobre Ley 300 y el certificado de salud. Añadió que cuando se disponía a trabajar el 13 de julio de 2014 el patrono le requirió por primera vez el certificado de gerontología y primeros auxilios. De los documentos que obran en el expediente se desprendió que el certificado de gerontología había vencido el 12 de junio de 2014 mientras la reclamante se encontraba de vacaciones. Esta certificación tenía vigencia para dos años. La reclamante testificó en la Vista que cuando se presentó a laborar el patrono le impidió la entrada cerrando el portón. Además, la reclamante señaló que mostró a su patrono la documentación de las distintas gestiones que estaba realizando para conseguir el certificado de gerontología y los primeros auxilios. Aun así el patrono no le permitió regresar al empleo.

Así pues, la Árbitro de División de Apelaciones, la Sra. Sigrid Nazario del Toro, emitió una *Resolución* revocando la Determinación del Negociado de Seguridad de Empleo y declarando

a la reclamante elegible a los beneficios de compensación de seguro por desempleo.

Inconforme, la recurrente presentó una Apelación ante el Secretario del Departamento del Trabajo. En la audiencia ante el Secretario la recurrente argumentó que la reclamante no fue despedida y que esta no se presentó a laborar por voluntad propia. Por su parte, la reclamante reiteró que en la vista evidenciaría la recurrente, teniendo el peso de la prueba, no aportó documentos sobre los cuales fundamenta sus alegaciones y que en efecto esta fue despedida.

Finalmente, el 11 de agosto de 2015 con notificación del 12 de agosto de 2015, la agencia emitió una *Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos* de la cual se recurre ante nos. Mediante dicho dictamen la agencia declaró a la reclamante elegible a los beneficios del seguro por desempleo a tenor con la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico. Además, para llegar a dicha determinación la agencia entendió, luego de evaluados los testimonios, que “la reclamante no incurrió en conducta incorrecta e intencional. Estableció que el patrono con sus actuaciones de no permitirle a la reclamante la entrada para laborar incurrió en un despido”. Explicó que del expediente surgió que la “reclamante sí había presentado la documentación requerida por el patrono y estaba realizando las gestiones pertinentes para someter aquellos documentos que por primera vez le solicitó el patrono cuando regresó de vacaciones”.

Inconforme, el 11 de septiembre de 2015, la recurrente presentó un Recurso de Revisión ante este foro.

Luego, el 18 de septiembre de 2015, este Tribunal emitió una *Resolución* mediante la cual concedió a la agencia y a la reclamante un término para expresarse al respecto. Ordenó al Negociado de

Seguridad de Empleo a someter una copia certificada del expediente administrativo del caso SJ-03036-15S.

Posteriormente, el 9 de octubre de 2015, la agencia presentó una *Moción de Desestimación*. Sostuvo que el recurrente como patrono carece de legitimación activa para presentar un recurso de revisión contra la determinación de la agencia. Resumió que las partes legitimadas para interponer el recurso de revisión judicial bajo esta legislación es el empleado y el Negociado de Seguridad de Empleo, salvo el servicio prestado sea un “trabajo asegurado”. Argumentó que el patrono no es parte en este procedimiento administrativo instado al amparo de la Ley de Seguridad de Empleo, y no está “adversamente afectado” por la determinación recurrida. Solicitó la desestimación del recurso del recurrente por falta de legitimación activa.

Por su parte, el 13 de octubre de 2015, la reclamante presentó una *Moción en Solicitud de Desestimación al amparo de la regla 83 (B) (3) y (4)*. Aseguró que el recurso de revisión presentado por el recurrente ante este Tribunal carece de varios requisitos reglamentarios, entre ellos que la recurrente no expresó oportunamente cuál es la decisión que se solicita revisar.

Sin embargo, el 20 de octubre de 2015, este foro emitió una *Resolución* mediante la cual se le concedió a la recurrente un término para expresarse en cuanto a las mociones mencionadas anteriormente.

Así, examinado el expediente, procedemos a exponer el derecho aplicable a los hechos de este caso.

II.

-A-

La Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2171, permite que se solicite al Tribunal de Apelaciones la revisión judicial de las decisiones de las agencias

administrativas. Dicha revisión tiene como propósito limitar la discreción de las agencias y asegurarse de que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 891-892 (2008); *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 707 (2004).

Sin embargo, los tribunales apelativos han de otorgar gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado de la agencia. *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999); *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 DPR 866, 879 (1993). Además, es norma de derecho claramente establecida que las decisiones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección. *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692, 716-717 (2010). Esta presunción de regularidad y corrección “debe ser respetada mientras la parte que la impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla”. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000); *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987). La persona que impugne la regularidad o corrección tendrá que presentar evidencia suficiente para derrotar tal presunción, no pudiendo descansar únicamente en meras alegaciones. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 280 (1999).

El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). La revisión judicial se limita a evaluar si actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. *Torres v. Junta de Ingenieros*, supra, 708; *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, supra. Al desempeñar su función revisora, el tribunal está obligado a considerar la especialización y experiencia de la agencia, diferenciando entre las cuestiones de

interpretación estatutaria, área de especialidad de los tribunales, y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Id.*

El alcance de revisión de las determinaciones administrativas, se ciñe a determinar: 1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; 3) y si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); 3 LPRA sec. 2175.

Las determinaciones de hecho serán sostenidas por los tribunales, en tanto y en cuanto obre evidencia suficiente en el expediente de la agencia para sustentarla. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, supra. De existir más de una interpretación razonable de los hechos, prevalecerá la seleccionada por el organismo administrativo, siempre que la misma esté apoyada por evidencia sustancial que forme parte de la totalidad del expediente. La evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonable puede aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Otero v. Toyota*, supra, 727-729.

Por otro lado, las conclusiones de derecho podrán ser revisadas por el tribunal “en todos sus aspectos”, sin sujeción a norma o criterio alguno. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004). En fin, la revisión judicial ha de limitarse a cuestiones de derecho y a la determinación de si existe o no evidencia sustancial para sostener las conclusiones de hecho de la agencia. *Torres v. Junta Ingenieros*, supra, 707.

Cabe destacar, que el tribunal no debe utilizar como criterio si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor. El análisis del tribunal debe ser si la interpretación de la agencia es una razonable. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, supra. En fin, el tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio

solamente cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. *Misión Ind. P. R. v. J. P.*, 146 DPR 64, 134-135 (1998).

-B-

La Ley Núm. 74 del 21 de junio de 1956, según enmendada, conocida como Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico (Ley de Seguridad de Empleo), 29 LPRÁ secs. 701-707, 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 LPRÁ sec. 701. Véase, además, *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 DPR 91, 97-98 (2000). La Ley de Seguridad de Empleo 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 LPRÁ 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 Negociado determinará si el solicitante es elegible para recibir beneficios por desempleo. 29 LPRÁ sec. 704.

La Ley de Seguridad en el Empleo es una remedial por lo cual **debe ser interpretada liberalmente para cumplir sus propósitos de promover la seguridad de empleo**. 29 LPRÁ 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 LPRA 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)...

(2)...

(3) Fue despedido o suspendido por conducta incorrecta en relación con su trabajo, en cuyo caso no podrá recibir beneficio por la semana en que fue despedido o suspendido 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; o...”. 29 LPRA (b)(3)

En consecuencia, el despido o suspensión del empleado por conducta indebida relacionada con el trabajo es motivo para descalificación. Se ha definido conducta indebida como la violación intencionada por parte del empleado en el desempeño de sus deberes, responsabilidades según el comportamiento que el patrono tiene derecho a esperar. La conducta incorrecta puede ser una acción o una omisión que es deliberada y sustancialmente negligente, y que afecta adversamente los legítimos intereses comerciales del patrono. La negligencia simple, sin intención de hacer daño, no se considera generalmente como conducta indebida ni tampoco la ineficiencia, la conducta insatisfactoria más allá del

control del reclamante o los errores de juicio o de discreción cometidos de buena fe.

Debemos resaltar que la Ley de Seguridad de Empleo es un estatuto reparador. Sin embargo, no se trata de una ley de beneficencia, jubilación o beneficios por incapacidad. Las causales de descalificación tienen el propósito de garantizar que se cumplan los fines para los que fue aprobada. Sin embargo, como la descalificación de desempleo es de carácter excepcional, dichas causales se interpretan en forma restrictiva. Está firmemente establecido en el campo laboral que el patrono, además de administrar su negocio, posee el derecho inherente de dirigir a sus empleados en la labor que desempeñan, ascenderlos, transferirlos y disciplinarlos por justa causa, manteniendo así la conducta y moral del personal en su más alto nivel. En el ejercicio de dicha prerrogativa el patrono hace uso de ésta para dar la oportunidad al empleado de superarse y corregirse. Del mismo modo, al evaluar la seriedad de la falta, se toma en consideración el historial disciplinario del empleado. Consecuentemente, es hartamente reconocido la potestad al patrono para adoptar reglas de eficiencia o normas de conducta necesarias para salvaguardar el buen funcionamiento de su empresa, siempre que éstas satisfagan el criterio de razonabilidad. *Rivera Torres vs. Pan Pepín*, 161 DPR 681 (2004); *Jusino Figueroa, et als vs. Walgreens*, 155 DPR 560 (2001).

Por último, debemos puntualizar que en el caso de despido o suspensión por conducta incorrecta en relación a su trabajo, el peso de la prueba para establecer que el empleado incurrió en conducta incorrecta la tiene el patrono. Regla 10 de Evidencia, 32 LPRA Ap. IV.

-C-

Nuestro Tribunal Supremo se expresó en *Acevedo v. Western Digital Caribe, Inc.*, 140 DPR 452, a las págs. 466-468 (1996)

acerca de las “partes” con interés en controversias relacionadas a la Ley de Seguridad de Empleo:

La comparecencia del patrono al procedimiento administrativo ante el Negociado no fue en calidad de parte, ni a modo contencioso o adversativo, sino como testigo en cumplimiento de una citación del Negociado en virtud de la Sección 15 (c) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, 29 LPRA sec. 715 (c). A pesar de que el patrono disfruta del derecho a ser notificado sobre los procesos que envuelvan a un ex-empleado, **esto no lo convierte en parte**. Cabe mencionar que el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos no se encuentra en relación mutua con el patrono, ni representa los intereses del mismo en estos procesos administrativos. Véase, *Negrón v. C.I.T. Fin. Serv.*, 111 DPR 657, a la pág. 661 (1981).

Naturalmente, el ámbito de acción del Negociado está limitado a determinaciones de beneficios de desempleo y a las acciones derivadas de la administración del fondo de desempleo. De lo contrario, si un patrono viniese obligado por una determinación del Negociado de Seguridad de Empleo, los procedimientos administrativos sumarios para conceder beneficios por desempleo se tornarían en una especie de juicios en su fondo. Este absurdo se acentuaría por el hecho de que el patrono no está expuesto a pérdida económica alguna ante una determinación de dicho Negociado, debido a que los beneficios por desempleo provienen del fondo de reserva y no de los recursos del patrono. **Énfasis nuestro.**

Asimismo, es norma reiterada que el proponente de una causa de acción tiene legitimación activa para presentar una reclamación judicial si cumple los siguientes requisitos: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, es decir, no es abstracto o hipotético; (3) existe un nexo causal entre la acción que se ejercita y el daño alegado; y (4) la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de la ley. *Col. Peritos Elec. v. A.E.E.*, 150 DPR 327, a la pág. 331 (2000); *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación*, 137 DPR 528, a la pág. 535 (1994); *Hernández Torres v. Hernández Colón et al*, 131 DPR 593, a la pág. 599 (1992); *Hernández Torres v. Gobernador*, supra, a la pág. 835.

Además, la determinación de si se tiene o no legitimación activa, es una que se centra principalmente en la persona que promueve la acción y secundariamente en las cuestiones a adjudicarse. *Hernández Torres v. Gobernador*, supra, a las págs. 837-839. En el normativo *Fund. Arqueológica v. Dpto. de la Vivienda*, 109 DPR 387, a la pág. 392 (1980), nuestro Tribunal Supremo concluyó lo siguiente:

[L]a capacidad para demandar no puede depender del interés aquí alegado que tienen en común todos los que integran el público, por la naturaleza necesariamente abstracta del agravio que todos los ciudadanos comparten. Daño concreto, ya sea real o inminente, es indispensable elemento de la controversia que la proyecta de modo tradicionalmente justiciable [...]. Permitir a un demandante que no alega un daño explícito, que requiera del Tribunal resolver sobre una importante cuestión constitucional, crearía un potencial de abuso del proceso judicial, distorsionaría la función de la Rama Judicial en su relación con la Ejecutiva y la Legislativa, y expondría a los tribunales a la imputación fundada de propiciar un "gobierno por injunction".

III.

En el caso de autos la recurrente apeló ante nos y solicitó la reconsideración de la decisión del Negociado de negarle los beneficios que provee la Ley de Seguridad de Empleo. Aunque la Ley de Seguridad de Empleo se debe de interpretar liberalmente para cumplir con el propósito de promover la seguridad de empleos y de proveer para el pago de compensación a personas desempleadas, la misma no debe interpretarse a favor de quien no fue contemplado en la ley.

Por otro lado, debemos destacar que los tribunales tienen el deber de examinar si los demandantes tienen legitimación activa para incoar una acción o reclamar determinado remedio. En este caso fue la recurrente, no la reclamante, quién cuestionó la elegibilidad del beneficio por desempleo. Quien tenía la legitimación activa para cuestionar dicha elegibilidad era la reclamante, no el patrono.

Por lo tanto, la legitimación activa es un elemento necesario para la debida adjudicación de los méritos de una controversia, según el principio de justiciabilidad. *Hernández Torres v. Gobernador*, 129 DPR 824, a la pág. 835 (1992). En esencia, es una de las doctrinas de autolimitación judicial, derivada del principio conocido como "caso o controversia". *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E.*, 178 DPR 563, a las págs. 571-572 (2010).

Cónsono con lo anterior, cuando un tribunal acoge un recurso a sabiendas de que carece de autoridad para entender en él, actúa de manera ultra vires. Por ello, al carecer de jurisdicción o autoridad para considerar un recurso, lo único que procede en derecho es la desestimación de la causa de acción. *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, a la pág. 370 (2003); *Pérez v. C.R. Jiménez, Inc.*, 148 DPR 153, a las págs. 153-154 (1999).

Además, nuestro criterio rector al momento de pasar juicio sobre la determinación de la agencia es la razonabilidad de su actuación. *Otero v. Toyota*, supra. El ejercicio de revisión judicial se limita a evaluar si el foro recurrido actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. En fin, estamos limitados a determinar si existe o no evidencia sustancial para sostener las conclusiones de hecho de la agencia. *Torres v. Junta Ingenieros*, supra, 707; *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 DPR 85, 93, 95 (1997).

Luego de examinado el expediente en su totalidad, entendemos que procede la desestimación de la causa de acción, ya que la recurrente carece de legitimación activa para incoar una acción en este caso y, por lo tanto, este Tribunal carece de jurisdicción para atender la controversia presentada por este.

V.

Por los fundamentos expuestos, se desestima el presente recurso.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones