

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

LINETMARY FIGUEROA
QUIÑONES

Recurrente

v.

NEGOCIADO DE SEGURIDAD DE
EMPLEO (NSE)

Recurrida

KLRA201501411

*Revisión
Administrativa
procedente del
Departamento
del Trabajo y
Recursos
Humanos*

Caso Núm.:
SJ-06625-15S

Sobre:
Inelegibilidad a
los Beneficios de
Compensación
por desempleo

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

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 20 de abril de 2016.

Comparece la señora Linetmary Figueroa Quiñones mediante un recurso de revisión especial al amparo de la Regla 67 del Tribunal de Apelaciones en el que solicita que revoquemos una decisión emitida por el Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. Mediante la referida resolución, el Secretario confirmó una resolución de un árbitro que determinó que la señora Figueroa Quiñones no es elegible para recibir los beneficios de compensación por concepto de desempleo.

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

I

Del expediente administrativo surge que la señora Figueroa Quiñones presentó un recurso de apelación ante el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos con el propósito de impugnar una resolución emitida por un árbitro de la División de Apelaciones, notificada el 2 de noviembre de 2015. Mediante la referida resolución, el árbitro determinó

que la señora Figueroa es inelegible para recibir los beneficios de compensación por desempleo que provee la Ley Núm. 74 del 21 de junio de 1956, 29 LPRA sec. 701 *et seq.*, conocida como la Ley de Seguridad en el Empleo. La decisión del árbitro, a su vez, confirmó una determinación previa emitida por la Oficina Local del Negociado de Seguridad de Empleo el 11 de septiembre de 2015.

El 18 de noviembre de 2015 el Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos emitió la decisión recurrida. En ella expresó que luego de examinar las alegaciones y el contenido del expediente, adoptaba por referencia las determinaciones de hechos formuladas por el árbitro en la resolución del 2 de noviembre de 2015, que más adelante sintetizaremos. Consecuentemente, también coincidió con el árbitro en que la señora Figueroa Quiñones renunció voluntariamente a un empleo adecuado. Así, aunque la recurrente insistía en que las condiciones de contratación habían cambiado y que existía una violación en cuanto al cambio del horario establecido inicialmente, el árbitro estimó que los horarios asignados se ajustaban a lo que la señora Figueroa Quiñones había informado al firmar el contrato. Más aún, recalcó que la posición de la recurrente es irrazonable y no guarda armonía con las necesidades del negocio. Además, enfatizó que la señora Figueroa Quiñones no utilizó los mecanismos que le ofreció el patrono para retener el empleo. Consecuentemente, entendió que según lo dispuesto en la Sección 4 (B) (2) de la Ley de Seguridad en el Empleo, *supra*, que discutiremos más adelante, la recurrente es inelegible para recibir los beneficios de compensación de seguro por desempleo.

Inconforme con tal decisión, la señora Figueroa Quiñones presentó el recurso que nos ocupa y alega que no está de acuerdo con la decisión debido a que no pudo presentar evidencia. En apoyo a su contención, asegura que fue citada para el lugar incorrecto, que asistió a la vista vía telefónica, lo que le impidió presentar evidencia. Además, asegura que no

abandonó el trabajo y que tiene evidencia de una carta de renuncia que fue entregada a la gerente de la tienda.

II

- A -

La Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 2171, et seq., establece la facultad revisora del Tribunal de Apelaciones sobre las decisiones emitidas por los organismos administrativos. Dicha facultad 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. y Scotiabank, 173 D.P.R. 870, 891-892 (2008), que cita a Torres v. Junta de Ingenieros, 161 D.P.R. 696, 707 (2004) y a Miranda v. C.E.E., 141 D.P.R. 775, 786 (1996). Sin embargo, las decisiones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, por lo que las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados merecen gran deferencia. García Reyes v. Cruz Auto Corp. y Scotiabank, supra, pág. 892, que cita a Mun. de San Juan v. J.C.A., 152 D.P.R. 673, 688 (2000) y a Metropolitan S.E. v ARPE, 138 D.P.R. 200, 213 (1995).

El estándar de revisión de una decisión administrativa se circunscribe a determinar si esta actuó de forma arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. Torres v. Junta de Ingenieros, supra, pág. 708. 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, en la que los tribunales son especialistas, y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa.” Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64, 134 (1998), que cita a Adorno Quiles v. Hernández, 126 D.P.R. 191, 195 (1990).

De esta manera, el alcance de revisión de las determinaciones administrativas se limita a resolver: 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 D.P.R. 409, 431 (2003). En cuanto al último aspecto, el tribunal tiene amplia facultad para desplegar su función revisora, pues es en el foro judicial donde reside la autoridad última de interpretación estatutaria. 3 L.P.R.A. sec. 2175. No obstante, esto no implica que al ejercer su función revisora el tribunal pueda descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. García Reyes v. Cruz Auto Corp. y Scotiabank, *supra*, pág. 894.

Esta presunción de legalidad y corrección, apuntalada en el conocimiento especializado de la agencia, debe respetarse mientras la parte que la impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarla. Domínguez v. Caguas Expressway Motors, 148 D.P.R. 387, 397-398 (1999). El peso de la prueba para demostrar que la actuación administrativa fue una arbitraria o caprichosa recae en el demandante “y si éste no puede demostrar una ausencia de factores racionales o razonables para la determinación de la agencia, deberá demostrar un perjuicio o una violación a los estatutos o reglamentos aplicables.” Empresas Toledo v. Junta de Subastas, 168 D.P.R. 771, 783-784 (2006), citando a DeMat Air, Inc. v. The United States, 2 Cl. Ct. 202 (1983).

Finalmente, es necesario indicar que el criterio que debe aplicar el tribunal no es si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor. Por el contrario, el análisis debe ser si la interpretación de la agencia es una razonable. Rivera Concepción v. A.R.P.E., 152 D.P.R. 116, 123 (2000). En ausencia de irrazonabilidad, no le compete al foro judicial imponer su propio criterio. Otero v. Toyota, 163 D.P.R. 716, 729 (2005); Reyes Salcedo v. Policía de P.R., 143 D.P.R. 85, 94 (1997).

-B-

La Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, conocida como la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, 29 L.P.R.A. sec. 701 *et seq.*, fue

aprobada con el propósito de fomentar la seguridad en el empleo, facilitar las oportunidades de trabajo y proveer el pago de compensación por concepto de desempleo. 29 L.P.R.A. sec. 701. Para ello se creó el Negociado de Seguridad de Empleo del Departamento de Trabajo y Recursos Humanos, que proveerá “compensación a personas desempleadas por medio de la acumulación de reservas” cuando sea procedente. Castillo Camacho v. Departamento del Trabajo, 152 D.P.R. 91, 97-98 (2000); 29 L.P.R.A. sec. 701.

Cónsono con el propósito para el que fue aprobada, la citada Ley 74 establece un fondo de desempleo distinto y separado del resto del dinero del Gobierno de Puerto Rico. Dicho fondo, sufragado por las contribuciones pagadas por los patronos, es administrado por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos “conforme a la ley y a su primordial objetivo de proteger contra la inseguridad económica y el riesgo del desempleo”. Castillo Camacho v. Departamento del Trabajo, supra, pág. 98. El

Cabe destacar que solo recibirán beneficios por desempleo aquellas personas desempleadas que sean elegibles según los parámetros que establece la ley. En específico, sobre los criterios a examinar al determinar la elegibilidad de una persona solicitante, la Sección 4(b)(2) de la ley establece que:

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 [del Negociado de Seguridad de Empleo] determine que:

(1)...

(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; o

(3) fue despedido o suspendido por conducta incorrecta en relación con su trabajo [...]. (Énfasis nuestro).
[...]

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

Del fragmento citado se desprende claramente que un solicitante que haya abandonado un empleo adecuado de forma voluntaria e injustificada, no será elegible para ser recipiente de los beneficios por desempleo que provee la Ley Núm. 74, *supra*. Así, la norma general asentada en nuestro ordenamiento dispone que quien solicite los beneficios del seguro por desempleo tiene que demostrar “(1) haber abandonado su empleo involuntariamente y con justa causa, y (2) estar apto y disponible para trabajar”. Castillo v. Depto. del Trabajo, *supra*, pág. 99.

Al determinar si medió justa causa que justifique el abandono del empleo por parte de un solicitante, habrá que examinar, entre otras cosas, “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 [...] 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). Por último, es preciso mencionar que no se considerará como adecuado un empleo cuyo salario, jornada laboral u otras condiciones sean menos favorables que los prevalecientes para trabajos similares en la misma localidad. *Id.*

III

Aunque la señora Figueroa Quiñones no le imputa ningún error de derecho específico a la decisión del Secretario, en su solicitud de revisión expresa que fue citada para el lugar equivocado y que la vista fue celebrada vía telefónica, por lo que no pudo presentar evidencia. En atención a tal señalamiento, hemos escuchado el audio de la vista ante el árbitro, del cual se desprende que la recurrente fue advertida sobre las desventajas de la comparecencia vía telefónica y, a pesar de ello, no hizo ninguna objeción. En este contexto, conviene citar que, tal y como alega la Procuradora, el Reglamento 8151, que entró en vigor el 25 de febrero

de 2012, permite la celebración de audiencias vía telefónica.

Específicamente, la sección 6 del citado Reglamento dispone que:

“4. El que se haya citado una audiencia para comparecencia personal no impide que una parte, testigo abogado comparezca por teléfono.

5. Las copias de los documentos que se marquen como evidencia de las partes serán proporcionadas por la parte proponente a la otra parte antes de la fecha de la audiencia. Si cualquier parte desea presentar evidencia escrita u otras pruebas físicas, esa parte debe hacer los arreglos para la entrega al árbitro y a las demás partes con al menos cinco (5) días de antelación a la fecha de la audiencia.

6. La evidencia documental deberá estar disponible a las partes en la fecha y hora de la audiencia. No obstante, el árbitro concederá oportunidad a las partes durante y posterior a la audiencia por teléfono o medios electrónicos, para presentar cualquier evidencia documental o de otra naturaleza que tuviera en su posesión, siempre y cuando se le provea oportunidad a la otra parte de revisar dicha evidencia y presentar cualquier objeción.” Reglamento 8151, Sección 6.1-3 (a).

Conforme al fragmento antes citado, nada impedía que la señora Figueroa Quiñones compareciera vía telefónica. El Reglamento, además de permitir las vistas de ese modo, claramente dispone que la parte que pretenda presentar evidencia debe proporcionarla a la otra parte con antelación a la audiencia. También contiene una disposición que permitía a la señora Figueroa Quiñones solicitar que el árbitro le concediera la oportunidad de presentar evidencia posterior a la vista. Sin embargo, a pesar de que el árbitro le advirtió sobre las desventajas de comparecer vía telefónica y sobre el hecho de que tenía el peso de la prueba para demostrar la justa causa para la renuncia o abandono, la recurrente no presentó ninguna objeción ni ninguna oferta de prueba documental aparte de su propio testimonio oral. Dicho de otro modo, nada hay en el expediente que demuestre que la señora Quiñones solicitara una oportunidad al árbitro para, posterior a la vista, presentar la evidencia que alega tener en su poder. En ausencia de ello, su alegación en torno a la falta de oportunidad para presentar evidencia es tardía e improcedente.

Resuelta esta cuestión de umbral, examinemos las determinaciones de hechos y de derecho que elaboró el árbitro, y que fueron adoptadas por el Secretario, a fines de auscultar si la decisión

impugnada es razonable, a base del derecho aplicable y de la evidencia sustancial contenida en el expediente que tenemos ante nos, o si es tan irrazonable y arbitraria que constituye un claro abuso de discreción administrativa.

La señora Figueroa Quiñones trabajó como cocinera para Magritte Chocolatier por espacio de nueve meses. No existe controversia sobre el hecho de que al firmar el contrato de empleo, indicó que podía trabajar todo el día de lunes a sábado, más los domingos de 2:00 p.m. a 7:00 p.m. Tampoco existe controversia en cuanto al hecho de que la señora Figueroa Quiñones no solicitó por escrito un ajuste de horario, sino que primero se ausentó y cursó una carta a tales fines luego de haber sido amonestada. Esto, a pesar de que el manual de empleados de la compañía dispone que todo empleado que desee cambiar su disponibilidad debe notificarlo por escrito al patrono. Así, el domingo 8 de marzo de 2015 la recurrente se ausentó e informó vía telefónica que no podría trabajar los domingos. Para ese día se le había asignado trabajar de 2:00 p.m. a 7:00 p.m.

También se desprende del expediente administrativo que, a consecuencia de lo anterior, el 9 de marzo de 2015 la corporación cursó una amonestación escrita a la señora Figueroa Quiñones. Asimismo, pudimos revisar una carta fechada 13 de marzo de 2015 en la cual la señora Figueroa Quiñones notificó que no estaba disponible para trabajar los domingos debido a que tenía que ayudar a su madre, que es pastora de una iglesia. Además, entre la evidencia figura una comunicación en la que la gerente de la tienda le informó que no era posible concederle todos los domingos ya que la tienda había experimentado varias bajas de personal en los últimos meses. En esa misma carta la gerente de la tienda enfatizó que lo más justo y equitativo era que todos los empleados tuvieran algunos domingos libres, lo que se dificultaba con peticiones como la que presentó. Por último, le ofreció ajustar el horario de los domingos a fines de que trabajara solo desde las 2:00 p.m. de los

domingos en que se requiera su presencia. Sin embargo, la recurrente no aceptó ya que volvió a ausentarse el domingo 15 de marzo de 2015.

Como es de notar, aunque la recurrente alega que renunció de forma involuntaria y justificada, ya que hubo cambios en los horarios y en las condiciones de empleo, la prueba que consta en el expediente administrativo justifica la determinación de que abandonó un trabajo adecuado sin justa causa para ello. Dicha determinación encuentra apoyo en el hecho de que la recurrente dejó de asistir los domingos a pesar de que la gerente le había advertido que necesitaba su asistencia para poder operar satisfactoriamente la tienda y de que se le ofreció un ajuste para que pudiera asistir a los servicios religiosos durante la mañana y al trabajo durante las tardes de los domingos en que fuera necesario. Ante tal cuadro fáctico, es preciso reiterar que en ausencia de evidencia en el expediente de que la renuncia fue involuntaria y por justa causa, la solicitante no es elegible para recibir los beneficios de compensación por concepto de desempleo que provee la citada Ley 74. Por ello y tomando en cuenta que no hay indicio de pasión, prejuicio, parcialidad o error manifiesto en la decisión recurrida, no se justifica nuestra intervención.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la decisión del Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones