

**Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE AGUADILLA, ARECIBO
Panel XI**

**YBETTE JAVIER
GONZÁLEZ
Recurrente**

v.

**NEGOCIADO DE
SEGURIDAD DE EMPLEO
(NSE)
Recurrido**

KLRA201601062

**Revisión
Administrativa**
*Procedente del
Negociado de Seguridad
de Empleo (NSE)*

Caso Núm:
Pr-03233-16st

Panel integrado por su presidente, el Juez González Vargas, la Jueza Vicenty Nazario y el Juez Rivera Torres.

Vicenty Nazario, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 22 de diciembre de 2016.

La recurrente, Ybette Javier González, presentó por derecho propio un recurso de revisión administrativa en el cual nos pide que revisemos una determinación dictada por el Negociado de Seguridad de Empleo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (el Negociado). Indica la Sra. Javier González que fue descalificada para recibir beneficios por desempleo erróneamente, ya que su renuncia al trabajo se debió a justa causa. Además presentó *Solicitud para Litigar In forma Pauperis*, lo cual se declara ha lugar.

Por los fundamentos que discutiremos, se confirma la resolución recurrida.

I.

Según surge del recurso, la recurrente laboró para Firstbank Insurance Agency desde el 16 de marzo de 2007 hasta el 11 de diciembre de 2015, cuando renunció por problemas de transportación. Por ello solicitó los beneficios de desempleo, ya que al no tener vehículo de motor no podía trasladarse desde el pueblo

de Ceiba a San Juan y fue lo que motivó su decisión de renunciar a su trabajo. Siendo así, el Negociado emitió una determinación el 12 de mayo de 2016 notificada el 8 de junio de 2016, que declaró inelegible a la recurrente, ya que había renunciado voluntariamente y sin justa causa a un trabajo adecuado, en virtud de la Sección 4(B)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico.¹

Inconforme, la recurrente presentó solicitud de audiencia ante el árbitro el 8 de junio de 2016, en donde se reiteraba en que la falta de trasportación fue lo que motivo que renunciara a su trabajo. Indicó que al no poder cumplir con todos sus compromisos económicos no pagaba la mensualidad del vehículo de motor y tuvo que entregarlo al banco. Celebrada vista telefónica el 11 de julio de 2016, la árbitro Sigrid Nazario del Toro, dictó una resolución, notificada el 13 de julio de 2016, mediante la cual confirmó la determinación del Negociado, y se determina a la recurrente inelegible a los beneficios de seguro por desempleo. Especificó que al momento de renunciar al trabajo, la recurrente había entregado su carro por falta de pago e inmediatamente se trasladó a los Estados Unidos a residir junto a su hija, por lo que no agotó remedios ni realizó esfuerzos para retener su trabajo. Determinó que era de aplicación la sección 4(B)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, supra.²

Así el trámite, la recurrente agotó los remedios administrativos, presentando su apelación ante el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos el 20 de julio de 2016. En dicho escrito por primera vez alega que la razón principal para su renuncia era que se sentía marginada y no le referían trabajo de acuerdo a sus funciones. Alegó que al referir amonestaciones sobre tardanzas y ausencias sus nervios se fueron deteriorando, por lo cual perdió su vehículo. Mediante resolución dictada por la *Oficina de Apelaciones ante el Secretario* el 15 de agosto de 2016, notificada el mismo día, se

¹ Ley Núm. 74 del 21 de junio de 1956, 29 LPRA sec. 701 *et seq.*

² Expediente administrativo

determinó confirmar la determinación de inelegibilidad hecha por el Negociado, a base de la evidencia que obra en el expediente de la Sra. Javier González.³ El 31 de agosto la recurrente solicitó reconsideración, la cual fue denegada el 6 de septiembre de 2016 notificada el mismo día. Se le apercibió a la recurrente su derecho de apelar ante el Tribunal de Apelaciones en el término de 30 días contados desde la notificación.

Aun insatisfecha, la recurrente presentó ante este Tribunal un escrito de revisión especial por derecho propio el 4 de octubre de 2016, en el que sostuvo que tiene derecho a los beneficios de desempleo, ya que su renuncia se debió a que se le afectó su salud emocional por acoso injustificado en su área de trabajo.

Con el beneficio de la comparecencia de la agencia recurrida y copia del expediente administrativo, procedemos a resolver.

II.

A.

En lo que concierne al seguro por desempleo, sabido es que este fue creado para aliviar el desasosiego y la inseguridad económica que produce la pérdida del empleo por causas ajenas a la voluntad de la persona afectada. Así, con la Ley de Seguridad de Empleo en Puerto Rico, *supra*, existe un esquema de compensación a favor de toda persona desempleada cualificada, que funciona a través de un fondo compulsorio de acumulación sistemática de reservas durante períodos de empleo que permite el pago de ciertos beneficios durante períodos de desempleo. Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 74, *supra*.

Los beneficios conferidos por la Ley de Seguridad en el Empleo, *supra*, son un derecho adquirido de todo trabajador, el cual se hace efectivo al perder su empleo. Este beneficio lo confiere el Gobierno como parte de un seguro pagado por el patrono para sostener al

³ *Íd.*

trabajador en la transición a un nuevo empleo, sin convertirse en una carga para el Estado. El pago de ese seguro es parte de los salarios que gana el trabajador con su esfuerzo y dedicación en el empleo. Por tal razón, el derecho a recibir estos beneficios, a manera de indemnización, sólo puede ser denegado por justa causa.

A tono con el propósito de esta ley, solo las personas desempleadas que sean elegibles recibirán el pago semanal por desempleo. Cónsono con ello, la sección 4 de la Ley de Seguridad en el Empleo, 29 DPR sec. 704, establece las condiciones de elegibilidad para recibir los beneficios de desempleo⁴, y también, enumera las causas que descalifican a un reclamante de recibirlos.⁵ Cabe indicar que si bien el carácter de esta legislación es remedial, ello no significa que su interpretación liberal se extienda a tal extremo que se le reconozcan beneficios a quienes no cualifican. *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 DPR 91, 98, 101 (2000). Conforme a la disposición citada, quien abandona un empleo adecuado de forma voluntaria y sin justa causa, no cualifica para recibir el beneficio por desempleo. La determinación de justa causa para abandonar un empleo y si este era uno adecuado debe realizarse a la luz de los siguientes criterios: “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

⁴ Para ser elegible, la persona desempleada debe cumplir con los siguientes requisitos: (1) notificar oficialmente su desempleo; (2) registrarse para trabajar con una oficina del servicio de empleo; (3) registrarse para recibir crédito por semana de espera o haber sometido la reclamación por beneficios; y (4) participar de los servicios de reemplazo disponibles. Artículo 4(a) (1) de la Ley Núm. 74, 29 LPRA. sec. 704(a) (1).

⁵ No obstante lo anterior, un solicitante de los beneficios podrá ser descalificado cuando, entre otras razones: (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; o (3) fue despedido o suspendido por conducta incorrecta en relación con su trabajo [...]. Artículo 4(b) de la Ley 74-1956, 29 LPRA sec. 704(b).

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". Sección 4(c) (2) de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 DPR sec. 704. Cabe indicar, además, que un trabajo no es adecuado si el salario, la jornada laboral u otras condiciones de trabajo ofrecidas son sustancialmente menos favorables para el solicitante de los beneficios por desempleo que los prevalecientes para trabajos similares en la localidad. *Íd.*

Debe destacarse que la Ley de Seguridad de Empleo fue enmendada por la Ley 191-2011 para incluir varias razones que flexibilizan la evaluación de justa causa para separarse de un empleo adecuado y ser elegible a los beneficios por desempleo. Véase la Exposición de Motivo de la Ley 191-2011. Al respecto, la nueva ley añadió el sub-inciso (14) al inciso (b) de la Sección 4 de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 DPR sec. 704 (suppl. 2015). Este sub-inciso establece que no se podrá descalificar a ningún reclamante que cese en su empleo por causa de una situación familiar que le haga excesivamente oneroso o impráctico el acceso o la asistencia regular al lugar de empleo.⁶ Nótese que esta disposición prohíbe que se declare inelegible a personas que renuncian al empleo por las causas allí dispuestas, pero cumplen con los demás criterios de ley.

⁶ Las razones que constituirían justa causa son: (A) Necesidad de cambiar o relocalizar su domicilio por causa del traslado laboral o nuevo empleo del cónyuge. (B) Situaciones o incidentes de violencia doméstica en que el acceso o la asistencia regular al empleo constituya un riesgo para la seguridad propia o de miembros del grupo familiar. Disponiéndose, que se considerará familiar inmediato el cónyuge, padres o hijos menores de edad. (...) (C) Situaciones o incidentes en que el reclamante sea víctima de delito o testigo de la comisión de algún delito, que por causa de esta situación, el acceso o la asistencia regular al empleo constituya un riesgo para la seguridad física del reclamante que le requiera cambiar o relocalizar el domicilio. (D) enfermedad o incapacidad constatable de un miembro del grupo familiar inmediato, que requiera que el reclamante se haga cargo del cuidado y acompañamiento del familiar por un período de tiempo mayor al que el patrono pueda garantizar mediante alguna licencia. Disponiéndose, que se considerará familiar inmediato el cónyuge, padres o hijos menores de edad. De ocurrir un despido relacionado o motivado por las razones arriba indicadas y el Secretario del Trabajo determinar que el mismo estuvo asociado a las razones familiares de peso aquí aludidas, declarará al reclamante elegible a beneficios. 29 LPRA sec. 704 (suppl. 2012).

A su vez, el *Reglamento Núm. 2 Para Regular el Pago de Beneficios bajo la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico*, Reglamento Núm. 1223 de 27 de diciembre de 1968, según enmendado (Reglamento Núm. 2), establece los procedimientos para las apelaciones de trabajadores descalificados para recibir los beneficios por desempleo. Se provee un mecanismo de audiencia, en primera instancia ante un árbitro, y, en segunda instancia, en apelación ante el Secretario.

B.

Es norma reiterada que “las decisiones de las agencias administrativas gozan de la mayor deferencia por los tribunales.” *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012); *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006) citando a *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116 (2000); *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521 (1993). Esta norma de deferencia va unida a la presunción de corrección y legalidad de la que gozan las determinaciones administrativas, por lo que éstas habrán de sostenerse hasta que convincentemente se pruebe lo contrario. *López Borges v. Adm. de Corrección*, 185 DPR 603, 626 (2012). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. *Íd.*; *Federation Des. Ind. v. Ebel*, 172 DPR 615, 648 (2007).

Del mismo modo, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2101 *et seq.* (LPAU), dispone que “[l]as *determinaciones de hecho* de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal”. 3 LPRA sec. 2175. (Énfasis suplido). Es decir, la presunción de corrección y regularidad a favor de las determinaciones de hecho de los organismos y

agencias administrativas sólo ha de ser derrotada **cuando la parte que las impugne presente evidencia suficiente para ello**, pues las agencias administrativas cuentan con conocimiento experto y experiencia especializada en los asuntos que les son encomendados. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712 (2012); *Pereira Suárez v. Jta. Dir Cond.*, 182 DPR 485, 511 (2011); *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692, 717 (2010).

Por ello, quien impugne las determinaciones de hecho de una agencia administrativa tiene el deber de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750, 761 (1999). Además, 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. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2002). Sin embargo, es axioma judicial que ante la prueba pericial y documental, el tribunal revisor se encuentra en igual posición que el foro recurrido y por tanto, está facultado para apreciar la prueba apoyándose en su propio criterio. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 895 (2008); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004); *Dye-Tex de P.R., Inc. v. Royal Ins. Co.*, 150 DPR 658, 662 (2000).

A la luz de lo anterior, nuestra intervención se limita a determinar: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho están razonablemente sostenidas por la prueba, y (3) si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. 3 DPR sec. 2175; *P.R.T.C. Co. v. J. Reg. Tel. de P. R.*, 151 DPR 269, 281 (2000). Por tanto, nuestra revisión tiene el objetivo de asegurarnos de que la agencia

administrativa haya actuado “dentro del marco de los poderes que le han sido delegados y en conformidad con la política pública que lo dirige”. *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011). Solamente en caso de que la actuación administrativa no pueda ser razonablemente sustentada por ser contraria a derecho es que podremos intervenir con la determinación impugnada para invalidarla. *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 386, 396 (2011). Así pues, el principio general de deferencia a las determinaciones e interpretaciones de ley que realicen las agencias sobre la ley que administran cede cuando dicha interpretación resulta incompatible con el propósito y la política pública del estatuto interpretado. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, supra*, págs. 941-942. Expuesto el derecho aplicable, resolvemos.

III.

Luego de un examen minucioso del recurso y sus apéndices, entendemos que el Secretario no incidió al denegar la solicitud de la recurrente. En su petición ante la agencia recurrida, la recurrente se limitó a alegar que tenía derecho a desempleo por haber tenido que dejar de trabajar por no tener transportación ya que tuvo que entregar su vehículo al Banco por no pagar la mensualidad. Así lo sostuvo ante la vista telefónica llevada ante el árbitro. No es hasta que presenta su apelación ante el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos que por primera vez alega que la razón principal para su renuncia era que se sentía marginada y no le referían trabajo de acuerdo a sus funciones. Aun así, no presentó evidencia alguna sobre dicha alegación, por lo que la agencia recurrida se reafirmó en su determinación.

En vista de que la decisión impugnada es jurídicamente correcta y encuentra apoyo en el expediente administrativo, nos vemos obligados a confirmar la misma. Enfatizamos que los organismos administrativos cuentan con el conocimiento experto y con la

experiencia especializada de los asuntos que le son encomendados. Además, las decisiones de los organismos administrativos están cobijadas por una presunción de regularidad y corrección. En consecuencia, correspondía a la recurrente presentar evidencia suficiente para menoscabar o derrotar tal presunción, mas no lo hizo. Nada en el expediente refleja que la actuación del Secretario fuera irrazonable o arbitraria, por lo que no vemos razón para intervenir con su determinación. Es decir, la recurrente no presentó evidencia alguna dirigida a persuadir a este Foro de que la evidencia en la que se apoyó la agencia recurrida para formular sus determinaciones no fuera sustancial ni correcta.

En fin, concluimos que el Secretario no erró al confirmar la decisión del Árbitro, recogida en la Resolución del 6 de septiembre de 2016.

IV.

Por los fundamentos expresados, se confirma la resolución recurrida.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones