

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN y CAROLINA
Panel VI

CARMEN J. GARCÍA PIÑERO
Recurrente

v.

NEGOCIADO DE SEGURIDAD DE
EMPLEO (NSE)
Recurrida

KLRA201700454

Revisión Judicial
Procedente del
Departamento del
Trabajo y Recursos
Humanos

Apel. Núm.
H-00846-17S

Inelegibilidad a los
beneficios de
compensación por
desempleo Secc.
4(b)2 Ley de
Seguridad de
Empleo de PR

Panel integrado por su presidente, el Juez Piñero González, el Juez Rivera Colón, la Jueza Surén Fuentes y la Jueza Cortés González

Cortés González, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2017.

La señora Carmen García Piñero (señora García o recurrente) comparece, *in forma pauperis*, ante nos y solicita la revocación de la Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos en Reconsideración¹, mediante la cual se declaró No Ha Lugar la Solicitud de Reconsideración presentada por ésta. A través de la referida Resolución se confirmó la determinación de inelegibilidad a los beneficios del Negociado de Seguridad de Empleo (NSE), bajo la Sección 4(b)2 de la Ley de Seguridad de Empleo en Puerto Rico, *infra*.

En atención a los fundamentos que exponremos a continuación, se confirma la Resolución recurrida.

I.

Según surge del recurso ante nuestra consideración, el cual incluye un duplicado del expediente administrativo, la recurrente

¹ La Resolución fue emitida el 3 de mayo de 2017 y notificada el día siguiente.

laboraba como enfermera práctica en el Hospital Auxilio Mutuo desde el 10 de septiembre de 2010 hasta el 27 de enero de 2017, cuando renunció a su empleo. En su carta de renuncia indicó que renunciaba de manera inmediata como enfermera práctica del área de nefrología “por motivos e[s]trictamente profesionales”. El 29 de enero de 2017, la señora García solicitó los beneficios por desempleo en virtud de la Ley de Seguridad de Empleo, en el Departamento del Trabajo y Recurso Humanos (DTRH o parte recurrida). En su solicitud expresó que estaba tomando clases para la renovación de la licencia, que se había ausentado a su trabajo en más de 20 ocasiones y que la habían amonestado por las ausencias.²

Mediante Determinación³ emitida el 17 de febrero de 2017, la parte recurrida le notificó a la señora García lo siguiente:

Usted abandonó su trabajo cuando dejó de asistir al mismo sin notificar a su patrono. La información obtenida demuestra que usted no hizo gestiones para informar las causas para ausentarse del empleo, ni hizo esfuerzos para retenerlo.

Se considera que usted abandonó un trabajo adecuado sin justa causa.

Se declara inelegible a recibir beneficios desde 01/29/17 e indefinidamente hasta tanto trabaje en 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 23 de febrero de 2017, la recurrente presentó una Solicitud de Audiencia⁴ ante un Árbitro. La División de Apelaciones del DTRJ citó a la señora García y al Hospital Español de Auxilio Mutuo, para una audiencia ante un Árbitro, que fue celebrada el 24 de marzo de 2017. Tras celebrada la audiencia, ante el Árbitro, Carlos Collazo Gotay, a la cual compareció la recurrente, no así el patrono, Hospital Español

² Escrito en Cumplimiento de Resolución presentado por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, representado por la Oficina del Procurador General, Apéndice 1, pág. 27.

³ Id., pág. 21.

⁴ Id., pág. 19.

Auxilio Mutuo, se dictó una Resolución⁵ en la que constan las siguientes determinaciones de hechos:

1. La parte reclamante trabajó para el patrono, Hospital Español de Auxilio Mutuo, como Enfermera, por 6 años.
2. Para continuar trabajando necesitaba renovar su licencia profesional, lo que requería tomar unos cursos de educación continua.
3. Incurrió en cerca de 20 ausencias. No cualificó para una licencia sin sueldo en lo que obtenía la licencia.
4. Decidió renunciar.

La Determinación del NSE fue confirmada y se determinó que la recurrente es inelegible para los beneficios de seguro por desempleo a tenor con la Sección 4(b)2 de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico. La decisión estuvo fundamentada en que la señora García renunció voluntariamente y sin justa causa a un trabajo adecuado y que era su responsabilidad haber gestionado oportunamente la renovación de su licencia profesional.⁶

Inconforme con tal determinación, la recurrente interpuso una apelación ante el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos. Así, el 25 de abril de 2017, se emitió Decisión en la que fue confirmada la Resolución apelada.⁷ La recurrente solicitó reconsideración de la Decisión. Alegó que renunció porque tuvo problemas con la renovación de la licencia de enfermería práctica, que le solicitó al patrono una licencia por enfermedad, vacaciones y sin sueldo para poder continuar haciendo las gestiones de la licencia y que su solicitud fue negada. Su solicitud de reconsideración fue declarada No Ha Lugar mediante la Resolución aquí recurrida.

Aun insatisfecha, la recurrente presentó el recurso de revisión judicial de título en el cual reitera las alegaciones hechas ante el DTRH. Expone que “es injusta la decisión de ser inelegible a beneficios ya que cuando estu[vo] citada ante el árbitro la parte del Hospital no estuvo presente.” Mediante Resolución del 2 de junio de 2017 autorizamos a la

⁵ La Resolución fue dictada el 24 de marzo de 2017 y notificada el 28 de marzo de 2017.

⁶ Apéndice del Escrito de la parte recurrida, págs. 10-11.

⁷ Id., págs. 6-7. La Resolución fue notificada el 25 de abril de 2017.

recurrente a comparecer *in forma pauperis* y petitionamos al DTRH que nos remitiera copia del expediente administrativo y que expusiera su posición. En cumplimiento de nuestra orden, la parte recurrida sometió una copia del expediente administrativo relacionado al presente caso y presentó los fundamentos por los cuales entiende que se debe confirmar el dictamen recurrido.

En su Escrito, la parte recurrida sostiene que la Sección 6 de la Ley de Seguridad de Empleo, la cual regula los procesos de apelación ante el árbitro, no obliga a un patrono a asistir a esos procedimientos. Expone que el árbitro puede evaluar la prueba y tomar una decisión sobre la elegibilidad a los beneficios por parte del solicitante, sin la comparecencia del patrono a la vista. Añade que, conforme a la prueba que obra en el expediente administrativo, la recurrente renunció porque no podía continuar trabajando para el patrono por no haber renovado su licencia profesional. Por ello, el árbitro concluyó que no tuvo justa causa para renunciar, que se precipitó en dejar su empleo y que las causas de la renuncia no son atribuibles al patrono. La parte recurrida colige que la determinación administrativa en este caso es razonable y está sostenida en prueba sustancial que obra en el expediente administrativo. Añade que la recurrente no ha alegado indicios de arbitrariedad ni error en la aplicación de la ley, por lo que persiste la presunción de regularidad y corrección que reviste las determinaciones administrativas, por lo cual debe ser confirmada.

Luego de analizar los escritos de las partes, los documentos que obran en autos y el expediente administrativo, así como el derecho aplicable a la controversia que nos ocupa, resolvemos.

II.

A.

La revisión judicial de las determinaciones administrativas tiene implicaciones importantes, ya que es a través de este mecanismo que el tribunal cumple con el mandato constitucional de velar por la legalidad

de las acciones de las diversas entidades gubernamentales. *Ríos Martínez, Com. Alt. PNP v. CLE*, Op. Hon. Feliberti Cintrón, 24 de agosto de 2016, 2016 TSPR 188; *Junta Dir. Portofino v. P.D.C.M.*, 173 DPR 455 (2008). El derecho a cuestionar la determinación de una agencia mediante revisión judicial es parte del debido proceso de ley protegido por la Constitución de Puerto Rico. *Assoc. Condómines v. Meadows Dev.*, 190 DPR 843 (2014); *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, 179 DPR 720, 736 (2010); *Asoc. Vec. De Altamesa Este v. Mun. San Juan*, 140 DPR 24, 34 (1996). Para cumplir con ese principio, el Artículo 4.006 (c) de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico otorga la competencia apelativa a este Tribunal para revisar las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas.⁸

Es norma reiterada que las decisiones de un foro administrativo gozan de una presunción de corrección y como tal merecen gran deferencia por parte de los tribunales. De igual forma, “las conclusiones de estas agencias merecen gran deferencia por parte de los tribunales, por lo que debemos ser cuidadosos al intervenir con las determinaciones administrativas”. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013); *Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos*, 186 DPR 103 (2012); *Acarón et al. v. D.R.N.A.*, 186 DPR 564 (2012). Esta deferencia tiene su fundamento 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 DPR 592, 614 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. Id. Corresponde a los tribunales analizar las determinaciones de hechos de los organismos administrativos

⁸ Ley Núm. 201-2003, según enmendada, 4 LPRA sec. 24y(c).

amparados en esa deferencia y razonabilidad. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra.

Ahora bien, esta norma de deferencia de ningún modo puede afectar el alcance de la facultad de revisión de los tribunales. *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950 (2007). La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, "LPAU"), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2175, dispone el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias.

En lo pertinente, establece que:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el peticionario tiene derecho a un remedio. Las 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. 3 LPRA sec. 2175.

Cónsono con lo anterior, nuestro más Alto Foro ha expresado que los tribunales no debemos 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. Se ha definido en diversas ocasiones evidencia sustancial como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. Id.

De conformidad a lo antes señalado, una parte afectada que quiera controvertir las determinaciones de hechos de un organismo administrativo deberá demostrar la existencia de otra prueba que sostenga 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, pág. 728. 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.

En lo concerniente a las conclusiones de derecho, el tribunal las puede revisar en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra; *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485, 513 (2011). De ordinario, al revisar las decisiones de las agencias, los tribunales debemos brindar gran deferencia y respeto a las interpretaciones del estatuto que sean efectuadas por el organismo facultado por ley para velar por su administración y cumplimiento. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra; *Asoc. Ins. Agencias, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997). De esa forma, si la interpretación de la ley realizada por la agencia es razonable, aunque no sea la única razonable, los tribunales deben darle deferencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, supra; *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, supra, pág. 616. Ahora bien, el tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio cuando no encuentre una base racional para explicar la decisión administrativa. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 894-895 (2008).

La revisión judicial de decisiones administrativas se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004); *Fuertes y otros v. A.R.Pe.*, 134 DPR 947, 953 (1993). En síntesis, la deferencia cederá únicamente ante ciertas circunstancias, a saber: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; ó (4) si la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *Empresas Ferrer Inc. v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

B.

La Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada (Ley Núm. 74), 29 LPRA sec. 701, *et seq.*, creó el NSE para promover la seguridad de los puestos de empleo y facilitar las oportunidades de trabajo, mediante un sistema de oficinas públicas de empleo, y proveer el pago de compensación a las personas desempleadas, mediante la acumulación de reservas. Sec. 1, 29 LPRA sec. 701. La Ley Núm. 74 fue promulgada para evitar el desempleo y disminuir la carga que éste causa en el trabajador desplazado y su familia, mientras se le ayuda a reintegrarse a la fuerza laboral. Exposición de Motivos, 29 LPRA sec. 701 n.

En la consecución de ese fin, la Ley Núm. 74 establece un fondo de desempleo, distinto y separado de todos los dineros o fondos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sufragado por las contribuciones pagadas por los patronos de acuerdo con los parámetros establecidos en la propia ley. 29 LPRA sec. 710. El Secretario del Trabajo y Recursos Humanos tiene la obligación de interpretar y administrar el fondo conforme la ley y su primordial objetivo de proteger contra la inseguridad económica y el riesgo del desempleo. En lo pertinente, la exposición de motivos señala:

El desempleo es ... materia de interés e incumbencia general ... [p]or tanto, la Asamblea Legislativa declara que los ciudadanos de Puerto Rico necesitan de la adopción de la presente medida, dentro del poder de policía del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para el establecimiento y mantenimiento de oficinas públicas y gratuitas de empleo y para el proveimiento compulsorio de fondos de reserva para ser usados en beneficio de las personas desempleadas. Exposición de Motivos, Ley Núm. 74.

Los requisitos que debe cumplir un trabajador para recibir los beneficios de la Ley 74 se establecen en la Sección 4 (a) (1) del estatuto, 29 LPRA sec. 704 (a) (1). *Acevedo v. Western Digital Caribe Inc.*, 140 DPR 452, 466 (1996). Asimismo, en la Sección 4 (b) (2) de la Ley Núm. 74, se dispone, como una de las condiciones en las que un trabajador asegurado puede ser descalificado para recibir crédito por semana de

espera o beneficios por cualquier semana de desempleo, que el Director del Negociado (Director) determine que el trabajador “abandonó un trabajo adecuado voluntariamente y sin justa causa, en cuyo caso no podrá recibir beneficio 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”. 29 LPRA sec. 704 (b) (2).

La evaluación de la solicitud de beneficios y del cumplimiento de los criterios de elegibilidad corresponde exclusivamente al DTRH, por medio del NSE. Se requiere que el empleado presente una solicitud ante el NSE para que se determine su condición de asegurado, conforme los reglamentos establecidos por el Secretario del DTRH. El NSE hace la determinación en cuanto al status de asegurado del solicitante. Sec. 5 (d) (1), 29 LPRA sec. 705 (d) (1). Además, si el trabajador asegurado presenta una notificación de desempleo, el NSE determina con prontitud si el trabajador está descalificado bajo cualquiera de las disposiciones de la Sección 4 (b) de la Ley 74, 29 LPRA sec. 704 (b). Sec. 5 (d) (2), 29 LPRA sec. 705 (d) (2).

El Director realiza la determinación inicial de si procede conceder el beneficio. Si el reclamante no está de acuerdo con esta determinación, puede apelar ante un árbitro de la División de Apelaciones del DTRH, quien celebra una audiencia en la que participan las personas con derecho a recibir notificación de la determinación y el Director. Sec. 6 (b) y (c), 29 LPRA sec. 706 (b) y (c). Luego de celebrar la vista, el Árbitro prontamente hace su determinación, por medio de la cual confirma, revoca o modifica la decisión del Director. Sec. 6 (e), 29 LPRA sec. 706 (e). Finalmente, cualquier parte puede apelar la determinación del árbitro ante el Secretario, si ésta revoca o modifica la determinación del Director. Sec.

6 (f), 29 LPRC sec. 706 (f). El Secretario, a su vez, puede confirmar, revocar o modificar la decisión del árbitro, luego de celebrar una vista. Sec. 6 (g), 29 LPRC sec. 706 (g).

Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que la Ley Núm. 74 debe interpretarse de manera liberal, de conformidad con su propósito reparador y para beneficio del trabajador que fue cesanteado. Sec. 1, 29 L.P.R.A. sec. 701. “Sin embargo, ello no significa que deba interpretarse de manera que se le reconozcan beneficios a quienes no cualifican.” *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 DPR 91, 101 (2000).

III.

En el presente caso, la recurrente alega que la decisión del Árbitro del DTRH fue injusta debido a que el patrono, Hospital Español de Auxilio Mutuo, no compareció a la audiencia celebrada. El expediente ante nos contiene la *Orden y Señalamiento de Audiencia ante el Árbitro* que fue notificada al Hospital Español Auxilio Mutuo. En dicha Orden se le apercibió al patrono que de no comparecer a la audiencia se entendería que renunció a presentar evidencia y a participar. También se entendería que desistió de sus alegaciones o consintió a que se resuelva el caso por la evidencia admitida por el Árbitro durante la audiencia y sin su participación. El contenido de este apercibimiento a las partes en el evento de una incomparecencia a la audiencia ante el Árbitro está recogida en el Artículo 12 – Rebeldía del Reglamento de Procedimiento Administrativo Uniforme para Regular los Procedimientos de Adjudicación en el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (Reglamento Núm. 3858) de 7 de febrero de 1989.

De la relación procesal que precede, se aprecia que el Árbitro del DTRH, celebró la audiencia solicitada por la recurrente, a la cual ésta compareció. El patrono, Hospital Español Auxilio Mutuo, no compareció a la vista. Ante tal circunstancia, el Árbitro, basándose en las alegaciones y en la evidencia contenida en el expediente, decidió confirmar la determinación del NSE sobre la inelegibilidad de la recurrente a los

beneficios de seguro por desempleo, a tenor con la Sección 4 (b) (2) de la Ley Núm. 74.

Luego de examinar minuciosamente el recurso de revisión judicial de título, colegimos que la parte recurrida no incidió al denegar la solicitud de la recurrente. Mediante sus alegaciones, la señora García admitió haber renunciado voluntariamente ya que no había podido renovar su licencia profesional. La normativa jurídica antes citada establece que no tiene derecho a recibir el beneficio de seguro por desempleo el reclamante que renuncia voluntariamente y sin justa causa a un trabajo adecuado. La recurrente no ha presentado 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. De lo anterior, se puede concluir que el dictamen recurrido se basó en la prueba presentada en la agencia y el expediente administrativo. Por tanto, entendemos que las determinaciones de hechos de la agencia recurrida están sostenidas por prueba sustancial y no se justifica que intervengamos con las mismas.

En vista de que la decisión impugnada es jurídicamente correcta y encuentra apoyo en el expediente administrativo, nos vemos obligados a confirmar la misma. Nuestro Máximo Foro ha reiterado que si las interpretaciones de la agencia especializada son razonables y consistentes con el propósito legislativo que inspiran los estatutos directivos, el tribunal debe abstenerse de intervenir con ellas. Nada en el expediente refleja que la actuación del DTRH fuera irrazonable o arbitraria, por lo que no vemos razón para intervenir con su determinación.

IV.

De conformidad con lo antes expuesto, se confirma la determinación del Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

Lo acuerda y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones