

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMON-CAROLINA  
PANEL VII

MIOSOTIS NÚÑEZ MORALES  Recurrente  VS.  DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS  Recurrido	KLRA201700488	REVISIÓN ADMINISTRATIVA procedente del Negociado de Seguridad de Empleo (NSE) del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos  Caso Núm.: B-01138- 17A  Sobre: Inelegibilidad a los Beneficios de Compensación por Desempleo Sección 4(b) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico
--	---------------	--

Panel integrado por su presidente el Juez Flores García, la Jueza Domínguez Irizarry y el Juez Cancio Bigas.

Cancio Bigas, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico a 17 de agosto de 2017.

Comparece la señora Miosotis Núñez Morales (en adelante, "recurrente") solicitando que revisemos una determinación de 11 de abril de 2017, emitida por la Árbitro de la División de Apelaciones de la agencia recurrida, del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (en adelante, "DTRH" o "agencia"). Dicha determinación fue confirmada mediante una Decisión del Secretario de la agencia recurrida con fecha de 22 de mayo de 2017.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, confirmamos el dictamen del DTHR.

**I**

Este caso tiene su génesis el 28 de febrero de 2017, cuando la Oficina Local del Negociado de Seguridad de

Empleo de la agencia dictó una "Determinación" mediante la cual declaró a la recurrente inelegible para recibir beneficios de compensación de seguro por desempleo. Razonó, que la recurrente había sido despedida de su empleo por haber violado, en repetidas ocasiones, las normas establecidas por la compañía donde trabajaba, causando un efecto perjudicial a los intereses de su patrono. Expresó entonces, que tales violaciones constituían una conducta incorrecta por parte de la recurrente. Así las cosas y conforme a la Sección 4(B)(3) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, 29 LPRA sec. 704(B)(3), la agencia determinó que la recurrente era inelegible para recibir los beneficios de seguro por desempleo hasta tanto ésta trabajara en un empleo cubierto, durante un periodo no menor de cuatro (4) semanas y a su vez, ganara diez (10) veces su beneficio semanal.

Inconforme, el 10 de marzo de 2017, la recurrente solicitó una audiencia telefónica ante la Árbitro de la División de Apelaciones de la agencia. La misma se señaló para el 6 de abril de 2017 a las 10:30 de la mañana. Mediante resolución de la Árbitro, notificada el 11 de abril de 2017, se confirmó la determinación de 28 de febrero de 2017 emitida por la Oficina Local del Negociado de Seguridad de Empleo. La misma, descalificó a la recurrente para recibir los beneficios de compensación por desempleo conforme a lo dispuesto en la Sec. 4(b)(3) de la Ley de Seguridad en el Empleo, *supra*.

En desacuerdo, la recurrente presentó un recurso de apelación ante la Oficina de Apelaciones del Secretario de la agencia. Luego de examinar detenidamente las alegaciones y el contenido del expediente del caso de la

recurrente, la agencia adoptó por referencia, las determinaciones formuladas por la Árbitro, las hizo formar parte de su decisión y tras un análisis de la evidencia ante sí, el 22 de mayo de 2017, notificada ese mismo día, emitió una decisión mediante la cual confirmó la Resolución de la Árbitro. Dentro de dichas determinaciones de hecho cabe destacar las siguientes:

[. . . .]

2. La reclamante fue despedida de su empleo por incurrir en un patrón de ausencias y tardanzas.

3. En 52 días laborables, la reclamante incumplió con el horario establecido en 30 ocasiones, a causa de sus tardanzas.

[...]

5. Para otorgarle a la reclamante la oportunidad de mejorar su puntualidad al empleo, la parte patronal atrasó su hora de entrada. La reclamante continuó presentándose tarde a pesar del acomodo.

[. . . .]<sup>1</sup>

Nuevamente inconforme, el 9 de junio de 2017, la recurrente acudió ante este Tribunal mediante un "*Recurso de Revisión Especial (Regla 67 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones)*". Alegó que su patrono la había privado sin razón de sus beneficios del desempleo.

Acompañó el mismo con una "*Declaración en Apoyo de Solicitud para Litigar como Indigente (In Forma Pauperis)*".

El 28 de junio de 2017, entre otras cosas, ordenamos al DTRH elevar el expediente administrativo ante nuestra consideración. Del mismo modo, ordenamos al Procurador General expresarse con respecto a si el presente caso debía paralizarse conforme a las disposiciones del *Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act (PROMESA)*, 48 USC sec. 2101 et seq.

---

<sup>1</sup> "*Resolución*" emitida por el DTRH el 11 de abril de 2017.

El 10 de julio de 2017, la Oficina del Procurador General compareció en representación del DTRH, presentando su "Moción en Cumplimiento de Resolución", alegando, en síntesis, que el "stay" resultante para los pleitos contra el ELA, a raíz de la petición presentada el 3 de mayo de 2017, bajo el Título III de PROMESA, no cobijaba el presente pleito. Razonó que la sec. 10 de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 LPRA sec. 710, disponía que los fondos de desempleo fueron creados para ser uno separado del Fondo General del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el cual se nutre de las aportaciones patronales y asignaciones provenientes del gobierno federal. Por tanto, no incidía sobre las partidas del Fondo General del ELA, por lo que no estaba dentro de los fondos protegidos por el Título III de PROMESA. A tales efectos, este Tribunal reconoce que el presente caso no se encontraba paralizado conforme a PROMESA, *supra*.

Por otra parte, el 17 de julio de 2017, el DTRH remitió a este Tribunal copia fiel y exacta del expediente administrativo y el CD de la vista celebrada ante la Árbitro en el caso de autos.

Considerando todo lo anterior, procedemos a resolver.

## II

### A. *Elegibilidad para disfrutar de los beneficios de la Ley de Seguridad de Empleo*

El Título III del *Social Security Act*, 42 USC sec. 301 *et seq.*, faculta al Secretario del Trabajo de los Estados Unidos de América a autorizar al Secretario del Tesoro Federal a realizar pagos, por la suma que entienda necesaria, a aquellos estados que aprueben una ley de

seguro por desempleo al amparo del Federal *Unemployment Tax Act*, 26 USC sec. 3301 *et seq.* Social Security Act, *supra*, sec. 501-505; A. Acevedo Colom, Legislación Protectora del Trabajo Comentada, 8va ed. rev., Puerto Rico, [Ed. del autor], 2005 supl. 2009, pág. 383.

Como resultado de lo anterior, en Puerto Rico se creó la Ley de Seguridad de Empleo, Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada, 29 LPRA sec. 701 *et seq.* En síntesis, esta ley "establece el seguro de empleo en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico; dispone para el pago de seguro por desempleo; impone el pago de contribuciones a los patronos cubiertos por esta ley; [y] establece el Fondo de Desempleo". C. Zeno Santiago y V.M. Bermúdez, Tratado de Derecho del Trabajo, 1ra ed., San Juan, Publicaciones JTS, Tomo I, pág. 293.

En lo pertinente a la controversia aquí presentada, la Ley de Seguridad de Empleo, *supra*, dispone instancias en las que una persona puede ser descalificada para recibir el beneficio del seguro por desempleo. En lo pertinente dispone:

[. . . .]

Descalificaciones

[. . . .]

(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; [...]

[. . . .] *Id.*, sec. 704(b) (3).

#### B. *Revisión de Determinaciones Administrativas*

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que "[e]s norma firmemente establecida que los tribunales apelativos deben conceder gran deferencia a las

decisiones emitidas por las agencias administrativas debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados". Asoc. Farmacias v. Caribe Specialty et al. II, 179 DPR 923, 940 (2010) (citas omitidas).

Con respecto al estándar de revisión judicial ha expresado: "el estándar de revisión judicial en materia de decisiones administrativas se circunscribe a determinar si existe un fundamento racional respaldado por evidencia sustancial que sostenga la decisión o interpretación impugnada". Rebollo v. Yiyi Motors, 161 DPR 69, 76 (2004); Véase J.A. Echevarría Vargas, Derecho Administrativo Puertorriqueño, 3ra ed., San Juan, Ediciones Situm, 2017, pág. 303. Ello responde a lo dispuesto en la sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, y a la máxima de que las decisiones de las agencias administrativas tienen a su favor una presunción de legalidad y corrección, la cual deben respetar los tribunales -Rebollo v. Yiyi Motors, *supra*, pág. 77- dado que se presume que dichas agencias "administran la ley y poseen el conocimiento especializado expertise)". Echevarría Vargas, *supra*, pág. 315, basándose en Mollini v. Negociado de Seguridad de Empleo, 115 DPR 183, 189 (1984) (Bastardillas en el original).

De modo que, como regla general y en relación a las determinaciones de hechos realizadas por las agencias administrativas, si éstas se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo, el tribunal debe sostener dichas determinaciones. Sec. 4.6 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del

Gobierno de Puerto Rico, *supra*; Véase M.I. Encarnación, Introducción al Derecho Administrativo, 1ra ed., San Juan, Ediciones Sítum, 2014, pág. 200.

Cabe destacar que el expediente administrativo constituye la base exclusiva para la acción de la agencia en un proceso adjudicativo y para la revisión judicial ulterior. Torres v. Junta de Ingenieros, 161 DPR 669, 708 (2004); Mun. de San Juan v. J.C.A., 149 DPR 263, 279 (1999). Sin embargo, no debe interpretarse que las determinaciones administrativas no pueden ser revisadas por un tribunal. Es norma reiterada que las determinaciones administrativas no son "un dogma inflexible que impid[a] la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia". IFCO Recycling, Inc. v. Aut. Desp. Sólidos, 184 DPR 712, 745 (2012) citando a Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425, 436 (1997). Es por ello que el Tribunal Supremo ha reconocido instancias en que la deferencia a las determinaciones administrativas cede, 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 los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. Empresas Ferrer v. ARPE, 172 DPR 254, 264 (2007) citado con aprobación en IFCO Recycling, Inc. v. Aut. Desp. Sólidos, 184 DPR 712, 742-743 (2012); Mercado v. Toyota de Puerto Rico, Corp., 163 DPR 716, 729 (2005) y Asoc. Farmacias v. Caribe Specialty et al. II, *supra*, págs. 941-942; Echevarría Vargas, *supra*, pág. 320.

Con respecto al término *evidencia sustancial*, nuestro Tribunal Supremo lo define como "aquella que una

mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". Rebollo v. Yiyi Motors, *supra*, pág. 77 basándose en Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 DPR 64, 131 (1998), Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo, 74 DPR 670, 687 (1953). Asimismo, se ha establecido que al momento de la revisión judicial debe considerarse el expediente administrativo en su totalidad. *Id.*; Otero v. Toyota, 163 DPR 716, 727-728 (2005); Véase también D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3ra ed., Colombia, Forum, 2013, págs. 696-697. (Citas omitidas).

Aquello relacionado a las determinaciones de derecho de las agencias administrativas, "distinto a las determinaciones de hecho, el tribunal las puede revisar en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno". Rebollo v. Yiyi Motors, *supra*, pág. 77 (Citas omitidas).

### III

No encontramos que la agencia haya actuado irrazonablemente al determinar que la recurrente era inelegible para disfrutar de la compensación por desempleo. Entendemos que es razonable concluir que tras 30 incumplimientos con el horario asignado en un periodo de 52 días laborables, aun cuando se le efectuó un acomodo para que entrase más tarde, descalifica a la recurrente a tenor con la Sec. 4(B)(3) de la Ley de Seguridad de Empleo, *supra*, sec. 704(b)(3).

Tal como reseñamos anteriormente, es doctrina establecida que no procede intervenir con las determinaciones de una agencia administrativa a menos que surja que la agencia actúe de manera arbitraria, ilegal o tan irrazonable que sus actuaciones puedan

catalogarse como un abuso de discreción, lo cual no ocurre en este caso. Torres v. Junta de Ingenieros, *supra*, pág. 708; Mun. de San Juan v. J.C.A., *supra*, pág. 208. Ello dado a que esta posee el conocimiento especializado en la materia la cual reglamenta e implementa. Echevarría Vargas, *supra*, pág. 315, basándose en Mollini v. Negociado de Seguridad de Empleo, *supra*, 189. Tampoco nos parece que la decisión recurrida sea contraria a derecho. Entendiendo que no existe ninguno de los elementos necesarios para intervenir con la determinación del DTRH, confirmamos la resolución emitida por la agencia.

#### IV

Por todo lo anterior, confirmamos la determinación del DTRH.

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

**LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS**  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones