

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL II

JORGE L. SERRANO
RIVERA

Recurrente

v.

NEGOCIADO DE
SEGURIDAD DE
EMPLEO (NSE)

Recurrido

KLRA201700871

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente del
Departamento del
Trabajo y Recursos
Humanos

Caso Núm.
C-03093-17S
S.S. XXX-XX-4263

Sobre:
INELEGIBILIDAD A
LOS BENEFICIOS DE
COMPENSACIÓN
POR DESEMPLEO
Sección 4(b)3 de la
Ley de Seguridad de
Empleo de Puerto
Rico

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Bonilla Ortiz

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de febrero de 2018.

El señor Jorge L. Serrano Rivera acude ante nos y solicita la revisión de una decisión emitida por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos. En ella el Secretario del Trabajo confirmó la Resolución que determinó que el señor Serrano Rivera era inelegible para los beneficios de compensación de seguro por desempleo.

Con el beneficio de la comparecencia de la parte recurrida, examinados los documentos y alegatos de las partes, resolvemos CONFIRMAR el dictamen administrativo recurrido. Exponemos.

I

El señor Serrano fue despedido de su empleo como Técnico de Farmacia por el patrono, Su Farmacia Amiga, Inc., luego de

haber trabajado allí por dos años hasta el 16 de mayo de 2016. Posteriormente, al señor Serrano le denegaron los beneficios de compensación de seguro por desempleo bajo el fundamento de que fue despedido por haber cometido una conducta incorrecta relacionada con su trabajo.

No conforme con tal determinación, el señor Serrano solicitó audiencia ante el Árbitro, quien celebró vista el 2 de agosto de 2017. El 9 de agosto de 2017 la División de Apelaciones del Departamento del Trabajo emitió la correspondiente Resolución en la que determinó como hecho probado que el señor Serrano fue despedido porque entró sin autorización a un área de acceso restringido para examinar unos documentos no relacionados a sus funciones. Concluyó que con tal acción el señor Serrano violó la confianza del patrono y le aplicó la sección 4 (B) (3) de la Ley de Seguridad en el Empleo, sobre instancias de descalificación por haber incurrido en una conducta incorrecta relacionada con su empleo. Por tal razón, confirmó la determinación del Negociado de Seguridad de Empleo de Puerto Rico y determinó a la parte inelegible a los beneficios.

El señor Serrano interpuso un recurso de apelación ante el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, mediante el cual impugnó la Resolución de la División de Apelaciones. El Secretario del Trabajo emitió una decisión en la que adoptó por referencia, e hizo formar parte de su decisión, las determinaciones formuladas por el Árbitro en su Resolución y confirmó la determinación apelada. El señor Serrano presentó una reconsideración que fue denegada por el Secretario del Trabajo.

Inconforme con tal determinación administrativa, acude ante nosotros el recurrente señor Serrano y aduce que “[e]rró el Negociado de Seguridad en el Empleo al acoger las

determinaciones formuladas por el Árbitro en su Resolución toda vez que la misma no está sustentada ni fundamentada en el expediente administrativo, en incumplimiento con lo establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes violentando así el debido proceso de ley que le cobija al Sr. Serrano Rivera”.

II

A. Ley de Seguridad de Empleo

El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos creó el Negociado de Seguridad de Empleo (NSE) para poner en vigor la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, Ley 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada, 29 LPRC sec. 701 *et seq.*, (Ley de Seguridad de Empleo). El propósito de esta ley es promover la seguridad en los empleos, mantener un sistema de oficinas públicas de empleo para facilitar las oportunidades de trabajo y proveer para el pago de personas desempleadas mediante la acumulación de reservas. Sección 1 de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 LPRC sec. 701; Castillo v. Depto. Del Trabajo, 152 DPR 91 (2000). Esta ley debe ser interpretada liberalmente para cumplir con sus propósitos. Sección 1 de la Ley de Seguridad de Empleo, *supra*; Avon Products, Inc. v. Srio. del Trabajo, 105 DPR 803 (1977).

El NSE tiene la autoridad, responsabilidad y funciones administrativas para administrar el Servicio de Empleo de Puerto Rico. Sección 13 de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 LPRC sec. 712. La Ley de Seguridad de Empleo estableció un fondo de desempleo, el cual será independiente de los fondos y dineros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y será administrado por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos. Sección 10 de la Ley de Seguridad de Empleo, 21 LPRC sec. 710. Las personas

desempleadas son las únicas elegibles a recibir los beneficios del Fondo de Desempleo. Castillo v. Dept. Del Trabajo, *supra*.

La Sección 4 inciso (b) de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 LPRa sec. 704(b), establece las situaciones en las cuales un trabajador asegurado puede ser descalificado para recibir los beneficios del desempleo. Específicamente, la Subsección 4(b)(3), 29 LPRa sec. 704(b)(3), establece que el trabajador asegurado no será elegible a recibir los beneficios del desempleo si el Director determina que:

(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; [...].

Conforme la sección 6 inciso (c) de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 LPRa sec. 706(c), a las partes se le concederá con prontitud una oportunidad razonable para la celebración de una justa audiencia ante un árbitro. El árbitro investigará y dilucidará los hechos relacionados a la controversia, admitirá y considerará evidencia e incluirá en el récord toda la documentación del NSE que sea pertinente al caso. *Id.*

El Reglamento para Regular el Pago de Beneficios bajo la Ley de Seguridad de Empleo en Puerto Rico, Reglamento Núm. 1223 del 27 de diciembre de 1968 (Reglamento Núm. 1223), según enmendado, dispone los procedimientos para el reclamo y pago de beneficios establecidos en la Ley de Seguridad de Empleo, *supra*. Sección 1, Reglamento Núm. 1223. La Sección 6 del Reglamento Núm. 1223 establece los procedimientos pertinentes para apelar una determinación ante un Árbitro del Departamento o ante el Secretario. La Sección 6.1-3 del Reglamento Núm.

1223, *supra*, dispone que los procedimientos de apelación ante los árbitros serán informales y se les debe proporcionar a las partes la oportunidad de tener una audiencia justa¹ ante un árbitro imparcial. *Id.*

En cuanto a la sección 6.2-8 del Reglamento Núm. 1223, según enmendado por el Reglamento Núm. 8151 efectivo el 25 de febrero de 2012, en lo pertinente estableció que:

Cualquier procedimiento ante el Secretario del Trabajo será considerado y decidido por dicho funcionario en la forma dispuesta en este Reglamento para audiencia ante los árbitros; excepto que cualquier caso apelado al Secretario de acuerdo con lo dispuesto en las subsecciones 6.2-3 [Iniciación de Revisión por el Secretario] o 6.2-6 [Determinación en caso de Disputas Obreras] de esta sección y cualquier decisión de un árbitro con respecto a la cual se inicie procedimiento de revisión en armonía con lo dispuesto en la subsección 6.2-3 [Iniciación de Revisión por el Secretario] de esta sección podrá ser revisado por el Secretario a base del récord tomado ante el árbitro o el árbitro especial. [...].

B. Revisión judicial

La revisión de las decisiones administrativas del Secretario del Trabajo, por ser la determinación final sobre el beneficio laboral reclamado, se rige por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017² (LPAU). Esta ley adoptó la norma jurisprudencial sentada y reiterada por el Tribunal Supremo durante décadas para la revisión judicial de las adjudicaciones finales de las agencias administrativas.

¹ "El derecho de una parte a una audiencia justa incluirá el de obtener que su reclamación sea decidida a base de testimonios y cualquiera otra evidencia dada o presentada en la audiencia e incluida en el récord; así como examinar, explicar y controvertir dicha evidencia; interrogar y contrainterrogar testigos con respecto a la evidencia; a solicitar y obtener la comparecencia de testigos para ser interrogados y contrainterrogados; y producir evidencia pertinente a la reclamación y presentar argumentos". Sección 6.1-6 del Reglamento Núm. 1223.

² La Ley 38-2017 derogó la Ley 170 del 12 de agosto de 1988.

La Sección 4.5 de la LPAU, dispone que las determinaciones de hechos de las agencias serán sostenidas si se fundamentan en la evidencia sustancial³ que obre en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Las conclusiones de derecho, por el contrario, serán revisables en su totalidad. *Id.*; Misión Ind. P.R. v. J.C.A., 145 DPR 908 (1998).

Los tribunales deben darle gran peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia administrativa hace de aquellas leyes particulares que les corresponde poner en vigor. Rivera v. A & C Development, Corp., 144 DPR 450 (1997). Ello es así, debido a que las agencias son las que cuentan con conocimientos altamente especializados acerca de los asuntos que les son encomendados. *Id.* De ahí que un foro apelativo no puede descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia y sustituir el criterio de ésta por el suyo. Mun. de San Juan v. J.C.A., 152 DPR 673 (2000). En efecto, "el Tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa." Otero v. Toyota, 163 DPR 716 (2005); Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 DPR 64 (1998).

Por lo dicho, los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Pacheco v. Estancias, 160 DPR 409 (2003). La revisión judicial de tales determinaciones se limita a evaluar si la actuación administrativa fue razonable y esta solo puede ceder al escrutinio judicial cuando esté presente alguna de las siguientes situaciones: (1) cuando la decisión no está basada

³ Por evidencia sustancial se entiende "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión" Pacheco v. Estancias, 160 DPR 409, 432 (2003).

en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley; y (3) cuando ha mediado una actuación ilegal o una decisión carente de una base racional. Otero v. Toyota, supra.

Las determinaciones administrativas deben ser sostenidas por los tribunales, a menos que su presunción sea derrotada por medio de prueba suficiente y no por meras alegaciones. A.R.P.E. v. Junta de Apelaciones, 124 DPR 858 (1989). Para ello la parte que impugna la determinación tiene que “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 presentada que tuvo ante su consideración.” Otero v. Toyota, supra. En ausencia de tal prueba, las determinaciones de la agencia deben ser sostenidas. Domínguez v. Caguas Expressway Motors, 148 DPR 387 (1999). Esto es, el peso de la prueba descansa sobre la parte que impugna la determinación. Comité de Vecinos Pro-Mej., v. Jta. de Planificación, 147 DPR 750 (1999). Cuando las determinaciones de hecho impugnadas se basen en la prueba testifical desfilada en el proceso administrativo y la credibilidad que la misma le mereció al juzgador, es imprescindible que se traiga a la consideración del foro revisor la transcripción de la vista celebrada o una exposición narrativa de la prueba. Camacho Torres v. AAFET, 168 DPR 66 (2006). En ausencia de tal prueba difícilmente se podrá descartar la determinación impugnada. *Id.* Asimismo, “debe respetarse el dictamen de un foro administrativo en cuanto a la credibilidad de los testigos”. Otero v. Toyota, supra, pág. 731.

Sabido es que meras alegaciones o teorías no constituyen prueba. Asociación Auténtica Empl. v. Municipio de Bayamón, 111 DPR 527 (1981). Los tribunales estamos obligados a considerar y resolver los casos por el expediente elevado del foro recurrido. Pueblo v. Pérez, 61 DPR 470 (1943). No estamos autorizados para basar nuestros fallos en hipótesis o conjeturas sobre lo que pasó ante el foro inferior. *Id.* Así pues, las determinaciones administrativas deben ser sostenida por los tribunales a menos que su presunción sea derrotada por medio de prueba suficiente y no por meras alegaciones. A.R.P.E. v. Junta de Apelaciones, *supra*. En fin, el tribunal debe limitar su intervención a evaluar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. Otero v. Toyota, *supra*, pág. 728.

III

En su recurso la parte recurrente, el señor Serrano, sostiene que erró el foro administrativo al acoger las determinaciones formuladas por el Árbitro, pues alega que tales determinaciones no están sustentadas ni fundamentadas en el expediente administrativo. Aduce que el expediente administrativo no consta documento que recoja la evaluación de la prueba hecha por el funcionario que presidió la vista y que ello trunca la posibilidad de refutar y cuestionar el dictamen administrativo. Además, arguye que no hay fundamento legal alguno para que el aquí apelante no pueda ser beneficiario del seguro por desempleo. Pues entiende que en este caso no se pudo demostrar justa causa para su despido. No tiene la razón en sus señalamientos.

El señor Serrano sostiene que del expediente no surge un documento que recoja la evaluación de la prueba y aduce que las determinaciones realizadas en su caso no están sustentadas en el

expediente administrativo. En su recurso de revisión el señor Serrano anejó la Decisión del Secretario del Trabajo, pero no incluyó las determinaciones formuladas por el Arbitro en la Resolución notificada el 16 de agosto de 2017 que adoptó el Secretario del Trabajo. Así las cosas, la parte recurrida compareció y presentó la referida Resolución, **que consta en el expediente administrativo.** En ella el Árbitro realizó las determinaciones de hechos y de derecho al igual que los fundamentos por los que se confirmó la determinación de inelegible a los beneficios de compensación. Tales determinaciones sustentan la decisión del Secretario del Trabajo y demuestran que en efecto el señor Serrano fue despedido por conducta incorrecta en relación con su empleo. Toda vez que “entró sin autorización a un área de acceso restringido para examinar unos documentos no relacionados a sus funciones”. Es por ello que la Decisión del Secretario del Trabajo no nos parece irrazonable.

El señor Serrano no está conforme con las determinaciones de hechos realizadas por el Árbitro y sostiene que no se basan en el expediente administrativo ni en la prueba desfilada en la vista. Sin embargo, no presentó evidencia alguna que menoscabara la decisión que pretende revisar. Sabido es que cuando se pretende impugnar las determinaciones del foro recurrido la parte tiene que “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 presentada que tuvo ante su consideración”. El señor Serrano hace referencia a la vista celebrada y a los documentos presentados en ella, pero no presentó ante nosotros la

transcripción de la vista celebrada o una exposición narrativa de la prueba, ni documentos que menoscaben o reduzcan el valor probatorio de la evidencia impugnada a tal punto que demuestre que la determinación administrativa sea incorrecta. Sabido es que meras alegaciones no constituyen prueba y estamos obligados a considerar y resolver los casos por el expediente elevado del foro recurrido ante nosotros. En ausencia de tal prueba difícilmente se podrá descartar la determinación impugnada. Esta debe ser sostenida en la medida que sea razonable.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, CONFIRMAMOS la determinación recurrida del foro administrativo.

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