

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

MUNICIPIO DE PONCE

RECURRENTE

V.

NEGOCIADO DE
SEGURIDAD DE EMPLEO

RECURRIDO

KLRA201900769

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

Caso Núm.:
P-02093-19SE

Sobre: Ley de
Seguridad de
Empleo de Puerto
Rico

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Colom García, la Jueza Soroeta Kodesh y el Juez Sánchez Ramos

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 30 de noviembre de 2020.

El Municipio Autónomo de Ponce acude ante nosotros, solicita la revisión y revocación de una determinación emitida el 29 de agosto de 2019 por la Oficina de Apelaciones del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. Mediante la misma, se confirmó una resolución previa del Negociado de Seguridad de Empleo que declaró elegible a Jorge Albizu Zambrana para los beneficios de compensación de seguro por desempleo de conformidad con la Sección 4(B)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada, 29 LPRÁ secs.701 *et seq.*

Número Identificador

SEN2020_____

Por los fundamentos que exponemos a continuación, se revoca la decisión de la Secretaria del Trabajo y Recursos Humanos.

ANTECEDENTES

El 18 de marzo de 2019, por razones de salud, Albizu Zambrana presentó su carta de renuncia como empleado del Municipio de Ponce, efectiva al 1 de abril. Aceptada la renuncia, el 27 de junio se notificó su elegibilidad para ser beneficiario del seguro por desempleo, debido a que la razón para abandonar el empleo fue considerada justificada. El Municipio de Ponce apeló y el 19 de agosto se celebró la audiencia ante el Árbitro.

Transcurridos varios asuntos, el 29 de agosto, el Árbitro emitió una resolución enmendada en la que determinó que Albizu Zambrana era elegible a los beneficios de compensación de seguro por desempleo. En la misma, plasmó las siguientes determinaciones de hecho, a saber:

1. La parte reclamante trabajó para el patrono, **Municipio de Ponce**, en el Área de Mantenimiento hasta el 1 de abril de 2019.
2. **Renunció a su empleo debido a que confrontó problemas por falta de transportación.** La causa del problema fue que no contaba con el medio de transporte adecuado para cumplir con su empleo, lo cual, estaba fuera de su control por las condiciones de empleo y transportación existente. (Énfasis nuestro)

Como conclusión de derecho y fundamento, se determinó lo siguiente:

En el caso ante nuestra consideración la parte reclamante renunció a un empleo adecuado debido a que confrontó problemas de transportación. Según establecido por el Negociado de Seguridad de Empleo de Puerto Rico en el PRSD 7 de 4 de junio de 2012, un problema de transportación generalmente no constituye justa causa para renunciar, en el contexto de la Sección 4 (B)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo.

Las excepciones a dicha regla son las siguientes:

- Ser víctima de delito violencia doméstica.
- Tener que cuidar a un familiar enfermo.
- Acompañar al cónyuge fuera de su lugar de residencia o si las circunstancias son atribuibles al patrono.

Si no están presentes algunas de esas excepciones se entienden que la situación fue una de carácter personal que no constituye justa causa para renunciar. En este caso **sí** está presente alguna de esas excepciones.

En consecuencia, se determina que la Sección 4 (B)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo **no** es de aplicación a este caso.

En desacuerdo, el 26 de septiembre, el Municipio de Ponce apeló ante la Oficina de Apelaciones de la Secretaria del Trabajo y Recursos Humanos. En síntesis, expuso que las determinaciones de hecho plasmadas en la resolución no eran acordes con los hechos del caso, pues Albizu Zambrana había renunciado por razones de salud y no por falta de transportación, lo que lo hacía inelegible para recibir los beneficios de compensación de seguro por desempleo. El 10 de octubre, la Secretaria del Trabajo y Recursos Humanos confirmó la resolución apelada. Específicamente, expuso que “[d]el récord surgen dos razones para la renuncia, enfermedad y problemas con la transportación”.¹ El 28 de octubre, el Municipio de Ponce presentó reconsideración, la cual fue declarada No Ha Lugar el 12 de noviembre de 2019.

Inconforme, el Municipio de Ponce comparece ante nosotros, arguye que:

Erró el Árbitro con las determinaciones de hecho expuestas en la RESOLUCIÓN. Las determinaciones de hecho no están basadas en la prueba desfilada del caso, ni con la evidencia que obra en el expediente.

¹ Véase, Apéndice IX del recurso de Revisión Judicial.

El 8 de junio de 2020, el Gobierno de Puerto Rico, representado por el Procurador General solicitó la desestimación del recurso. En su moción, argumentó, que a pesar de que el patrono tenía la oportunidad de participar durante el trámite administrativo, carecía de legitimación activa para impugnar la determinación final relacionada a la elegibilidad de Albizu Zambrana a los beneficios de la compensación de seguro por desempleo y presentar un recurso de revisión judicial, por lo que este Tribunal de Apelaciones carecía de jurisdicción para atender el caso en sus méritos.

El 3 de septiembre de 2020, le ordenamos al Municipio de Ponce, al Procurador General y al Negociado de Seguridad de Empleo del Departamento del Trabajo que compareciera especialmente, a los fines de exponer si las cuantías cobradas al patrono, relacionadas con el programa de seguro por desempleo, pudieran o no variar, en función de la cantidad de desembolsos por desempleo que se distribuyen a sus exempleados.

El 28 de septiembre de 2020, el Municipio de Ponce presentó su escrito. Luego, el 22 de octubre de 2020, el Procurador General presentó su posición. Con el beneficio de sus argumentaciones, resolvemos.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

Como cuestión de umbral, nos corresponde auscultar nuestra jurisdicción y determinar si el Municipio de Ponce está facultado para comparecer y presentar este recurso de revisión.

La Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, Ley 74 del 21 de junio de 1956, según enmendada, dispone que a partir de enero de 1992, la tasa contributiva a pagar por cada patrono, conocida como tipo contributivo, se fija a base de la experiencia. Ello funciona como un disuasivo para evitar "turnover", pues se afecta directamente proporcional la tasa contributiva con los

despidos. Sin embargo, con los municipios la tasa es distinta. Estos en vez de pagar un tipo contributivo para nutrir el fondo del cual se pagan los beneficios de desempleo a los exempleados, contribuyen por reembolso, en proporción a los beneficios que efectivamente se han pagado a los empleados cesanteados. El Secretario del Departamento del Trabajo les envía una factura trimestral por la suma igual al total de los beneficios regulares y adicionales, más la mitad de la cantidad de beneficios extendidos atribuibles a servicios prestados al municipio que hayan sido pagados durante el periodo de la factura.

Esto establece una gran diferencia, pues mientras al patrono privado se le cobra la cantidad de prima como participante del Fondo del Seguro por Desempleo con un tipo contributivo fijado a base de experiencia, a los municipios se les recobra íntegramente el total de los beneficios regulares pagados al empleado, más la mitad de otros beneficios, disminuyendo directa y proporcionalmente sus bienes propios susceptibles de estimación económica.

Luego de un análisis detenido, somos del criterio que el Municipio de Ponce tiene legitimación activa para comparecer ante nosotros, en la revisión de la determinación de la Oficina de Apelaciones de la Secretaria del Trabajo y Recursos Humanos. Ello, pues la compensación que se le otorgue al exempleado municipal por conducto del beneficio de seguro por desempleo será reembolsada al Departamento del Trabajo por el municipio, disminuyendo directa y proporcionalmente en su presupuesto. Es decir, que ante la determinación favorable de elegibilidad por parte del Departamento del Trabajo, el Municipio de Ponce sufre un daño económico, claro, palpable, inmediato, preciso, no abstracto ni hipotético, existe una relación causal razonable entre

la determinación recurrida y el daño alegado y el reclamo surge al amparo de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, *supra*. Col. Peritos Electricistas v. A.E.E., 150 DPR 327, 331 (2000). No hay duda, existe una controversia genuina entre las partes, pues tienen un interés real en obtener un remedio que afectará sus relaciones jurídicas y su patrimonio. Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, 190 DPR 122, 131-132 (2014). Así pues, concluimos que el Municipio de Ponce tiene legitimación activa para presentar el recurso de revisión judicial, por lo que determinamos que tenemos jurisdicción para atender la controversia en sus méritos. *Id.*; MAPFRE v. ELA, 188 DPR 517, 533 (2013).

Aclarado el asunto jurisdiccional, atendemos el error señalado.

Las conclusiones de derecho, realizadas por las agencias administrativas en el proceso adjudicativo, tal y como surge de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9675, pueden ser revisadas por el Tribunal revisor en todos sus aspectos. Otero v. Toyota, 163 DPR 716 (2005). Este hará una evaluación a la luz de la totalidad del expediente. "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". *Id.* La revisión judicial de las determinaciones administrativas está limitada a determinar si la actuación administrativa fue razonable y cónsona con el propósito legislativo o si por el contrario fue irrazonable, ilegal o si medió abuso de discreción. T-JAC v. Caguas Centrum Limited, 148 DPR 70 (1999); Agosto v. Fondo del Seguro del Estado, 132 DPR 866 (1993).

Por otra parte, el Negociado de Seguridad de Empleo fue creado con el propósito de poner en vigor la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada, 29 LPRa 701 *et seq.*, cuya finalidad, es "promover la seguridad de empleo facilitando las oportunidades de trabajo por medio del mantenimiento de un sistema de oficinas públicas de empleo y proveer para el pago de compensación a personas desempleadas por medio de la acumulación de reservas". 29 LPRa sec. 701.

La sección 3 de la ley antes citada establece que "se pagarán beneficios del fondo a trabajadores que estén desempleados y sean elegibles a beneficios". 29 LPRa sec. 703 (a). La sección 5 indica que, "el Director determinará prontamente si dicho trabajador está descalificado bajo cualesquiera de las disposiciones de la Sección 4(b) [...]". 29 LPRa sec. 705(d)(2).

La referida sección 4 (b) dispone lo siguiente:

(b) Descalificaciones- 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 determine que:

(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 [...] 29 LPRa sec. 704 (b)(2). (Énfasis nuestro)

Para determinar si cualquier trabajo es adecuado para un reclamante y la existencia de justa causa para abandonar o rehusar cualquier trabajo, el Director deberá considerar además:

el grado de riesgo para la salud, seguridad y moral del reclamante, su aptitud física para el trabajo, ingresos anteriores, duración de su desempleo, posibilidades para obtener trabajo de acuerdo a su mayor destreza, distancia entre su residencia y el lugar de trabajo adecuado ofrecido, posibilidades para obtener trabajo en su localidad, y otros factores que pudieran influir en el ánimo de una persona razonablemente prudente ubicado en las mismas circunstancias que el reclamante. 29 LPRA sec. 704c-2.

En el presente caso, la Secretaria del Trabajo y Recursos Humanos determinó que Albizu Zambrana era elegible a los beneficios de compensación por desempleo, pues la causa para renunciar al empleo fue enfermedad y problemas con la transportación. No obstante, luego de evaluar la totalidad del expediente, de los hechos que informan esta causa y determinados por el juzgador de ellos, no surge que Albizu Zambrana, arguyera en algún momento del proceso administrativo, que la causa para su renuncia fue haber tenido inconvenientes con la transportación. La carta de renuncia fue clara y el único fundamento que otorgó para su renuncia fue "por razones de salud".² Si bien la legislación aplicable permite que una persona pueda recibir los beneficios del desempleo bajo unos criterios específicos de justa causa e incluso permite la elegibilidad por razón de alguna situación familiar, ninguno de tales criterios surge del expediente.

Del expediente surge que medió error por parte del Departamento del Trabajo, pues en el expediente no hay base racional para sostener las conclusiones de derecho realizadas por el Departamento del Trabajo. El récord administrativo demuestra

² Apéndice I del recurso de Revisión Judicial.

que Albizu Zambrana renunció al empleo por razones ajenas al patrono, pues se trató de una situación personal de salud, sin explicación ulterior. La renuncia fue una voluntaria y sin justa causa. Por ello, son inaplicables las excepciones dispuesta en ley para que Albizu Zambrana fuera elegible a los beneficios del desempleo. 29 LPRC sec. 704B. Si bien la referida legislación debe ser interpretada liberalmente, ello no significa que se le reconozca beneficios a quien no cualifica. Castillo v. Dept. Del Trabajo, 152 DPR 91, 101 (2000).

Conforme a lo anterior, concluimos que en el expediente administrativo no existe prueba que nos permita coincidir con la determinación recurrida. Medió error en la decisión emitida, toda vez que se incluyó como causa justificada para la renuncia, el que Albizu Zambrana tenía problemas de trasportación, y ello no surge del expediente. Tampoco surge explicación en el expediente que nos permita entender que hubo justa causa para la renuncia, de forma tal que fuera elegible para los beneficios del desempleo. A la luz de la mencionada normativa, determinamos que con la prueba que obra en el expediente, la decisión recurrida carece de base racional que la sostenga, por lo que revocamos la determinación recurrida.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expresados, se revoca la Decisión de la Secretaria del Trabajo y Recursos Humanos.

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

La Jueza Soroeta Kodesh disiente por las razones expuestas en la Sentencia emitida el 31 de enero de 2020 y los fundamentos detallados en mi Voto Disidente en Reconsideración del 30 de noviembre de 2020 en el caso *Annete L. Vázquez Cruz v.*

Negociado de Seguridad de Empleo, desestimaría el recurso de revisión administrativa de epígrafe presentado el 12 de diciembre de 2019 por el Municipio de Ponce, por falta de jurisdicción. El Municipio de Ponce carece de legitimación activa para instar el recurso de revisión que nos ocupa.

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