

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

ANDREINA TORRES
ADROVET

RECURRENTE

V.

NEGOCIADO DE
SEGURIDAD DE EMPLEO
RECURRIDA

KLRA202100229

REVISIÓN JUDICIAL
procedente del
Departamento del
Trabajo y Recursos
Humanos

APEL NÚM.:
A-01806-20S
S.S. NÚM.:
XXX-XX-1579

SOBRE:
ARCHIVO DE APELACIÓN
POR TARDÍA SECCIÓN 5(f)
DE LA LEY NÚM. 74 DEL
21 DE JUNIO DE 1956,
SEGÚN ENMENDADA (29
LRA SECCIONES 701-717)

Panel integrado por su presidente el Juez Figueroa Cabán, el Juez Salgado Schwarz y le Juez Hernández Sánchez.¹

Salgado Schwarz, Carlos G., Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 10 de septiembre de 2021.

Comparece ante esta curia Andreina Torres Adrovét (Recurrente), mediante recurso de revisión y nos solicita la revocación de un dictamen emitido por la Oficina de Apelaciones ante el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos (Secretario del Trabajo) la cual confirmó una resolución emitida por la División de Apelaciones del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DA). En la referida resolución el DA determinó que la Recurrente había presentado de manera tardía la apelación sobre la determinación del Negociado de Seguridad de Empleo (NSE) declarándola inelegible para recibir los beneficios del desempleo.

Considerados los escritos de las partes, así como los documentos que los acompañan, a la luz del derecho aplicable, **confirmamos** la determinación recurrida.

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2021-140 del 5 de agosto de 2021 se designa al Hon. Juan R. Hernández Sánchez en sustitución del Hon. Gerardo A. Flores García para entente y votar.

-I-

A continuación, resumimos los hechos procesales pertinentes a la adjudicación del presente recurso.

Surge del expediente ante nuestra consideración, que el 18 de agosto de 2020, la Recurrente presentó una solicitud para acogerse a los beneficios del desempleo ante el NSE.

La determinación del NSE fue enviada mediante una misiva de dos páginas, con fecha de envío del 23 de septiembre de 2020.² En síntesis, le informaban que había sido declarada inelegible a recibir los beneficios conforme a la sección 4(b)(3) de la Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada, conocida como la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, (Ley Núm. 74).³ En la parte inferior de la misiva advertía, entre otras cosas, que de no estar de acuerdo con la determinación podía consultar con un representante de la oficina donde había radicado la reclamación. Además, advertía que podía apelar de la decisión en el periodo de quince (15) días siguientes a la fecha en que se le envió por correo. Específicamente, indicaba que el periodo para apelar la determinación culminaba el 8 de octubre de 2020.

Inconforme con la determinación, el 13 de noviembre de 2020, la Recurrente presentó un recurso de apelación ante la DA mediante correo electrónico, en la que, en resumidas cuentas, indicó no estar de acuerdo con la determinación del NSE. La Recurrente no indicó las razones por las cuales presentó el recurso pasado el término de 15 días indicado en la misiva antes referida.⁴

El 12 de enero de 2021, la DA emitió una resolución en la cual hacía constar que la apelación había sido presentada

² Apéndice del recurso, págs. 1-2.

³ 29 LPRA seccs.701, *et seq.*

⁴ Apéndice del recurso, pág. 3.

tardíamente, pues al momento de la presentación del recurso, había transcurrido el término de quince (15) días dispuesto en la Sección 5(f) de la Ley Núm. 74.⁵ Añadía, que la Recurrente tuvo la oportunidad de expresar la razón por la cual apelaba tardíamente, sin embargo, no acreditó la justa causa por lo que confirmaba la determinación del NSE del 23 de septiembre de 2020.

En desacuerdo con la determinación de la DA, la Recurrente presentó un recurso de apelación ante el Secretario del Trabajo en la cual indicaba que a pesar que en la determinación el NSE indicaba que ésta tenía un periodo de quince (15) días para apelar, es decir, hasta el 8 de octubre de 2020, ésta recibió la determinación el 31 de octubre de 2020.⁶ Arguyó, que al no recibir la determinación hizo una cita con la agencia para el 9 de noviembre de 2020, donde le indicaron la dirección de correo electrónico donde debía presentar la apelación y los documentos que debía anejar, pero alegó que no le indicaron que debía indicar las razones por la cual la apelación fue presentada tardíamente. Añadió que debido a la Pandemia del Covid-19, el correo postal había experimentado demoras inusuales.

Así pues, el 22 de enero de 2021, notificada el 23 del mismo mes y año, el Secretario del Trabajo emitió una determinación en la cual indicó que haciendo uso de la discreción que le confería la Sección 6(f) de la Ley Núm. 74, luego de revisar a base de la totalidad del expediente, únicamente en cuanto a la apelación tardía instada por la Recurrente, sin entrar en los méritos del caso, determinaban confirmar la resolución recurrida, por lo que la declaraban

⁵ *Id.*, pág. 4.

⁶ *Id.*, pág. 6.

inelegible a los beneficios a tenor con la Sección 4(b)(3) de la Ley Núm. 74.⁷

En desacuerdo con la determinación, la Recurrente presentó una solicitud de reconsideración, la cual fue declarada *no ha lugar*.

Inconforme, la Recurrente presentó el recurso de epígrafe en el cual arguye que el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos cometió los siguientes errores:

El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos privó a la Recurrente de su derecho al desempleo de manera injusta, y sin brindarle las garantías mínimas del debido proceso de ley, ya que procedía que se celebrara una vista en su caso.

El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos no aceptó la apelación tardía de la Recurrente a la denegatoria del desempleo, a pesar de que la totalidad de las circunstancias demuestran que hubo justa causa para la tardanza.

-II-

-A-

Como axioma de la doctrina de revisión judicial, sabido es que los tribunales apelativos venimos llamados a otorgar amplia deferencia a las decisiones de las agencias administrativas, por motivo de la experiencia y pericia que se presume tienen dichos organismos para atender y resolver los asuntos que le han sido delegados.⁸ Tanto la LPAUG,⁹ como su jurisprudencia interpretativa establecen que la función revisora de las decisiones administrativas concedida a los tribunales apelativos consiste, esencialmente, en determinar si la actuación de la agencia fue dictada dentro de las

⁷ *Id.*, págs. 7-9.

⁸ *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117 (2019); *Rolón Martínez v. Superintendente*, 201 DPR 26 (2018); *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 175 (2010); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 130 (1998).

⁹ Ley Núm. 38-2017, conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.*

facultades que le fueron conferidas por ley y si la misma es legal y razonable.¹⁰

En otras palabras, la revisión judicial es limitada, pues esta solo determina si la actuación administrativa fue una razonable y cónsona con el propósito legislativo o si por el contrario fue irrazonable, ilegal o medió abuso de discreción.¹¹ Es por ello, que en nuestro ordenamiento jurídico las decisiones de las agencias gozan de una presunción de regularidad y corrección.¹² Por lo tanto, quien alegue lo contrario tendrá que presentar evidencia suficiente para derrotar tal presunción, no pudiendo descansar únicamente en meras alegaciones.¹³

Asimismo, nuestro Más Alto Foro ha reiterado que, al evaluar recursos de revisión administrativa, los tribunales revisores tenemos que sostener las determinaciones de hechos emitidas por la agencia, si las mismas se encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad.¹⁴ Por evidencia sustancial se entiende "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión".¹⁵

Así pues, conforme a lo antes esbozado, la parte afectada que impugne las referidas determinaciones de hechos deberá "demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia

¹⁰ *T-JAC v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999).

¹¹ *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 280 (1999); *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, *supra*, a la pág. 84; *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750, 761 (1999); *Fuertes y otros v. A.R.P.E.*, 134 DPR 947, 953 (1993).

¹² *Hatillo Cash & Carry v. A.R.P.E.*, 173 DPR 934, 960 (2008).

¹³ *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 893 (2008); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000).

¹⁴ *Pacheco v. Estancias*, *supra*, a la pág. 432. Véase, además, la sec. 4.5 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9675.

¹⁵ *Rolón Martínez v. Superintendente*, *supra*; *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 277 (2013); *Otero v. Toyota*, *supra*, a la pág. 728-729.

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.¹⁶ De conformidad con lo expresado, los tribunales debemos limitar nuestra facultad revisora a evaluar si la determinación de la agencia es razonable, evitando sustituir injustificadamente el criterio de la agencia por el nuestro. En palabras del Tribunal Supremo:

Podemos decir que la deferencia reconocida a la decisión de una agencia administrativa, cede en las circunstancias siguientes: (1) cuando no está basada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley,¹⁷ y (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal.¹⁸ Si el tribunal no se encuentra ante alguna de estas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, debe sostener la que seleccionó la agencia encargada. "La cuestión es si la determinación de la agencia es razonable y no si la agencia logró la determinación correcta del hecho o los hechos."¹⁹

En el ámbito de las conclusiones de derecho, la sec. 4.5 de la LPAUG dispone que son revisables en todos sus aspectos.²⁰ Ahora bien, lo anterior "no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia".²¹ Consecuentemente, cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, éste debe determinar si la divergencia responde a un ejercicio razonable de la discreción administrativa fundamentado, ya en su pericia, en consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba que tuvo ante sí.²² Con lo cual, dicho de otro modo,

¹⁶ Sec. 4.5 de la LPAUG, *supra*, 3 LPRA sec. 9675; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, *supra*, a la pág. 127 citando *Otero v. Toyota*, *supra*, a la pág. 728.

¹⁷ *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004); *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 DPR 85 (1997).

¹⁸ *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, *supra*.

¹⁹ *Otero v. Toyota*, *supra*, a la pág. 729. Véase, además, *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, *supra*; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, *supra*, a la pág. 35.

²⁰ 3 LPRA sec. 9675; *Otero v. Toyota*, *supra*, a la pág. 729.

²¹ *Id.*

²² *Id.*

los tribunales podremos sustituir el criterio de la agencia por el propio, solo cuando no hallemos una base racional para explicar la decisión administrativa.²³

-B-

La concesión de beneficios a los trabajadores que quedan desempleados está regida por la Ley Núm. 74, *supra*. Este estatuto fue aprobado con el "propósito de 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". Esto ante la preocupación del Estado por los efectos de la inseguridad.²⁴

Para darle vigencia a este estatuto, se estableció un fondo especial, distinto y separado de los fondos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que constituye un fondo de desempleo, el cual es administrado por el Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.²⁵ Una vez un trabajador queda desempleado, la ley le permite presentar una solicitud para que se determine su condición de asegurado.²⁶

La Sección 4 de la Ley Núm. 74, 29 LPRA sec. 704, establece las condiciones de elegibilidad para recibir los beneficios por desempleo. Además, enumera las causas para descalificar a un reclamante de estos beneficios. En lo pertinente al caso de epígrafe, la Sección 4(b)(3) de la Ley de Seguridad de Empleo, 29 LPRA sec. 704(b)(3), descalifica a la persona que: "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

²³ *Id.*

²⁴ Sección 1, 29 LPRA sec. 701.

²⁵ Sección 10, 29 LPRA sec. 710; *Castillo v. Depto. Del Trabajo*, 152 DPR 91, 98 (2000).

²⁶ Sección 2, 29 LPRA sec. 705.

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.

En lo pertinente al caso de marras, la Secciones 5(f) (g) de la Ley Núm. 74 establecen lo siguiente:

f) Carácter final de la determinación— Una determinación será considerada como final a menos que la parte que tenga derecho a ser notificada de la misma solicite su reconsideración o apele de ella dentro de quince (15) días desde que dicha notificación le hubiere sido enviada por correo o de algún otro modo a su última dirección conocida. Disponiéndose, que dicho período puede ser prolongado por justa causa. A los fines del inciso (g) de esta sección, un pago de beneficios será considerado como una determinación, y se dará aviso al reclamante de su elegibilidad para recibir pago por el período cubierto por la misma.

(g) Reconsideración de determinación—

(1) El Director podrá reconsiderar a su discreción cualquier determinación a solicitud de cualquier parte con derecho a ser notificada en la misma, presentada dentro del período concedido en el inciso (f) de esta sección, o podrá hacer dicha reconsideración a iniciativa propia dentro de quince (15) días a partir de la fecha de dicha determinación.

Por su parte, el Reglamento Núm. 9056 de 8 de noviembre de 2018, conocido como el Reglamento para Administrar el Programa de Seguro por Desempleo (Reglamento 9056), fue adoptado por el Departamento del Trabajo en virtud de la Ley de Seguridad de Empleo, con el propósito de establecer los procedimientos que han de seguirse ante reclamaciones y pago de beneficios por desempleo.²⁷

En lo pertinente al caso de marras, el Art. 6.2 (a) del Reglamento 9056 dispone sobre la radicación y el perfeccionamiento de las apelaciones. El mismo establece que cualquier parte con derecho a ser notificado de una

²⁷ Art. 1 del Reglamento.

determinación podrá apelar la misma dentro de quince (15) días desde que dicha notificación le hubiese sido enviada por correo o algún otro medio a su última dirección conocida. Esta apelación deberá hacerse por escrito, ya sea por correo u otro medio electrónico disponible, y será presentada ante la División de Apelaciones dentro del periodo indicado de quince (15) días. Añade, que el término de quince días puede ser prorrogado si el reclamante demuestra justa causa para ello.

-III-

En el segundo señalamiento de error, la Recurrente alega que erró el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos al no aceptar la apelación tardía presentada por ésta en cuanto a la denegatoria del desempleo, a pesar de que la totalidad de las circunstancias demuestran que hubo justa causa para la tardanza.

Conforme al derecho antes reseñado, la secc. 5(f) de la Ley Núm. 74, establece que la determinación del NSE será considerada final a menos que la parte que tenga derecho a ser notificada de la misma solicite su reconsideración o apele de ella dentro de los quince (15) días desde que dicha notificación le hubiere sido enviada por correo o de algún otro modo a su última dirección conocida. Dicho término podrá ser prorrogado, pero solo se si el reclamante demuestra justa causa para ello. Así mismo lo establece el Reglamento 9056.

Luego de revisar el expediente ante nuestra consideración, pudimos corroborar que en efecto la determinación del NSE, con fecha del 23 de septiembre de 2019, contiene la advertencia del término de quince (15) días que tenía la Recurrente para presentar su apelación. Sin embargo, del escrito de apelación presentado por la Recurrente mediante correo electrónico con fecha de 13 de

noviembre de 2019, no surge justificación alguna para haber presentado el recurso pasados treinta y seis días del término que le fuera conferido. Por tanto, la DA consideró su determinación final pues el recurso de apelación fue presentado tardíamente. Según el derecho antes citado, la Recurrente tenía que notificar la justa causa para haber presentado el recurso fuera del término advertido, de manera que la DA pudiera determinar si procedía prorrogar el referido término. Si bien es cierto que la Recurrente incluyó las razones para haber presentado el recurso fuera del término concedido, esto lo hizo en el recurso de apelación presentado ante la Oficina del Secretario, quien se limitó a revisar únicamente lo relacionado a la apelación tardía ante la DA. La Recurrente está impedida de alegar que no conocía de este requisito formal, pues es harto conocido que el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento.

En conclusión, la determinación de la DA en cuanto a que no procedía la apelación presentada por la Recurrente, por tardía, y en consecuencia confirmar la determinación del NSE fue razonable, al igual que la posterior determinación del Secretario del Trabajo.

Por lo antes expuesto, no es meritorio discutir el primer señalamiento de error presentado por la Recurrida.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se **confirma** la determinación recurrida.

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

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