Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS

CARLA M. ESCOBAR HERNÁNDEZ Recurrente Vs. NEGOCIADO DE SEGURIDAD DE EMPLEO (NSE) Recurrido	KLRA201600707	Revisión administrativa procedente del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos Caso Núm.: C-01842-16S Sobre: Inelegibilidad a los beneficios de compensación por desempleo

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

García García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 septiembre de 2016.

Comparece ante nos, por derecho propio y en calidad de litigante indigente, Carla M. Escobar Hernández (en adelante, la recurrente) mediante recurso de revisión especial, en el cual nos solicitó la revocación de la Decisión del Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (en adelante Departamento del Trabajo) notificada el 26 de mayo de 2016. Mediante esta, el Departamento del Trabajo confirmó la *Resolución* del Árbitro de la División de Apelaciones, la cual, a su vez, había confirmado la descalificación de la recurrente para recibir los beneficios de compensación por desempleo.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la decisión impugnada.

I

Los hechos del caso revelan que la recurrente laboró en el bufete Cancio Nadal Rivera & Díaz, CSP (en adelante, Cancio

Nadal), como asistente legal por aproximadamente doce años, luego de lo cual tuvo que renunciar debido a que no tenía cuido para su hija y por tener a cargo a su madre enferma.[1]

Luego de solicitar los beneficios por desempleo, el 6 de abril de 2016, el Negociado de Seguridad en el Empleo (en adelante, el Negociado) la declaró inelegible para recibir los referidos beneficios. La recurrente presentó recurso de *apelación administrativa* ante el Árbitro quien celebró vista el 3 de mayo de 2016 y el 4 de mayo de 2016, el Árbitro notificó su *Resolución* mediante la cual confirmó la decisión de inelegibilidad del Negociado.[2] El Árbitro fundamentó su decisión en la Sección 4 (b) (2) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, *infra*, 29 LPRA sec. 704.

Seguidamente, la recurrente apeló ante el Departamento del Trabajo y el 26 de mayo de 2016, el Secretario del Departamento del Trabajo emitió su *Decisión* en la que adoptó las determinaciones de hechos del Árbitro y confirmó su Resolución, reiterando así la determinación de inelegibilidad emitida por el Negociado.[3]

Aún en desacuerdo, la recurrente presentó una *Moción de Reconsideración*. El 17 de junio de 2016, el Secretario del Departamento del Trabajo emitió su *Decisión en Reconsideración* y confirmó nuevamente la Decisión del Árbitro.[4]

Inconforme, la recurrente presentó este recurso de revisión administrativa ante nos y reconoció que había tenido que renunciar por falta de cuido para su hija, además de otras dificultades de salud confrontadas por la madre de la recurrente.

Así las cosas, el 10 de agosto de 2016, Cancio Nadal presentó ante esta Curia una *Moción de desestimación* y arguyó

---

[1] *Véase,* la Resolución del Árbitro, págs. 15-16 del apéndice de la oposición al recurso.
[2] *Véase,* la Resolución del Árbitro, págs. 15-16 del apéndice de la oposición al recurso.
[3] *Véase,* la Decisión del Secretario, págs. 11-13 del apéndice de la oposición al recurso.
[4] *Véase,* la Decisión del Secretario en Reconsideración, págs. 4-6 del apéndice de la oposición al recurso.

que procedía la desestimación del recurso, toda vez que el mismo no fue notificado a todas las partes afectadas, dentro del término para acudir en revisión administrativa. A tenor con ello, el 19 de mayo de 2016, emitimos una Resolución en la que ordenamos a la recurrente a mostrar causa por la cual no debíamos desestimar el recurso por falta de notificación a las partes involucradas en el procedimiento administrativo. El término concedido transcurrió y la parte recurrente no compareció.

Por su parte, el Departamento del Trabajo compareció, según ordenado.

II

a. Revisión Judicial

La Sec. 4.5 de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, mejor conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2175, dispone en lo pertinente que:

> El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.
>
> Las determinaciones de hechos 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 por el tribunal.

En armonía con lo anterior, nuestro más Alto Foro ha enfatizado que las decisiones que tomen las agencias administrativas merecen gran deferencia por parte de los foros judiciales. Por consiguiente, en el ejercicio de esa deferencia, las decisiones de las agencias administrativas tienen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales deben respetar mientras que la parte que las impugna no produzca suficiente evidencia para derrotarlas. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). No obstante, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por los tribunales

apelativos. *Comisionado Seguros P. R. v. Integrand*, 173 DPR 900 (2008). Siendo ello así, a estas se les adjudica una presunción de corrección por virtud de la experiencia y especialidad que se les reconoce en las áreas específicas que regulan. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, *supra*, pág. 215; *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 174 (2010).

De conformidad con lo antes citado, el criterio rector al revisar una decisión administrativa será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, *supra*, pág. 216; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004). Al revisar una determinación administrativa, los tribunales se deben limitar a evaluar "si la actuación de la agencia fue una arbitraria, caprichosa, ilegal o que por ser tan irrazonable constituye un abuso de discreción." *Mun. de San Juan v. CRIM*, *supra*, págs. 175-176. En su labor de revisión administrativa el tribunal debe revisar tres aspectos, a saber, la concesión del remedio solicitado, las determinaciones de hechos y las conclusiones de derecho. *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 961 (2007). De igual forma, el tribunal apelativo debe evaluar toda la prueba. Esto incluye la que sostenga la decisión de la agencia y aquella que reduzca o menoscabe el peso de prueba considerada para emitir la resolución. *Íd.*

Es menester mencionar que, en cuanto a la evaluación de prueba documental o pericial, los tribunales apelativos se encuentran en las mismas condiciones que los tribunales de instancia, por lo que no es aplicable la norma de deferencia judicial. Es por eso que los tribunales apelativos pueden adoptar su propio criterio en cuanto al valor probatorio de ese tipo de evidencia. *Dye-Tex P.R., Inc. v. Royal Ins. Co. P.R.*, 150 DPR 658, 662 (2000).

No obstante, los foros apelativos no deben intervenir con las determinaciones de hechos de las agencias administrativas si están sostenidas por evidencia sustancial que surja de la totalidad del expediente administrativo. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, *supra*, pág. 216; *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485, 511-512 (2011); *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692 (2010); *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, 148 DPR 387, 397 (1999). Según lo ha definido el Tribunal Supremo en distintas ocasiones, la norma de evidencia sustancial es aquella que aplica a las determinaciones de hecho de una agencia administrativa. Esta se define como: "evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión." *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, *supra*, págs. 960-961. Esta norma se utiliza para evitar que el tribunal revisor sustituya su criterio por el del organismo administrativo. *Reyes Salcedo v. Policía de Puerto Rico*, 143 DPR 85, 95 (1997).

Si en la solicitud de revisión la parte afectada no demuestra que existe otra prueba que sostiene que la actuación de la agencia no se basó en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada, el tribunal debe respetar las determinaciones de hecho de la agencia y no debe sustituir su criterio por el de la agencia. *Otero v. Toyota*, *supra*, pág. 728.

El peso de la prueba recae sobre la parte que impugna la determinación administrativa. *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750, 761 (1999). En ese sentido, la parte debe demostrar que existe otra evidencia 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 que tuvo ante su consideración. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, supra, págs. 216-217; *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, supra,

págs. 512-513; *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra, pág. 76; *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, supra, págs. 397-398.

Entretanto, el tribunal puede revisar las conclusiones de derecho de la agencia, en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. Esto no significa, sin embargo, que al ejercer su función revisora, el tribunal pueda descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia, sustituyendo el criterio de esta por el propio. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, supra, pág. 217; *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra, pág. 77.

En vista de ello, 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, *Misión Ind. P.R. v. J.P.,* 146 DPR 64, 134-135 (1998); o cuando la agencia haya actuado de forma ilegal, arbitraria o caprichosa de manera que su decisión constituya un abuso de discreción. *Hatillo Cash & Carry v. ARPe*, 173 DPR 934, 954 (2008); *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004); *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra, pág. 76.

b. Ley de Seguridad de Empleo

La Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, Ley Núm. 74 del 21 de junio de 1956, según enmendada, 29 LPRA sec. 701 *et seq.* (Ley Núm. 74), se aprobó con el propósito de facilitar 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. Esta ley establece un esquema remedial para favorecer aquellas personas de nuestra jurisdicción que hubieran quedado desempleadas. *Avon Products, Inc. v. Srio. del Trabajo,* 105 DPR 803 (1977).

Para darle vigencia a este estatuto, la Sección 10 de la Ley Núm. 74 establece un fondo especial, distinto y separado de los fondos del Estado, que constituye un fondo de desempleo y que es

administrado por el Secretario del Departamento. 29 LPRA sec. 710. Una vez que un trabajador queda desempleado, la Ley Núm. 74 le permite como reclamante presentar una solicitud para que se determine su condición de asegurado. 29 LPRA sec. 702(f).

La Ley Núm. 74 será interpretada liberalmente para cumplir con su propósito de promover la seguridad de empleos y proveer para el pago de compensación a personas desempleadas por medio de la acumulación de reservas. Sin embargo, ello no significa que deba interpretarse de manera que se le reconozca beneficios a quienes no cualifican. *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 DPR 91 (2000).

Es evidente que solamente personas desempleadas que sean elegibles recibirán los beneficios por desempleo. *Íd.* Dispone la ley que un trabajador será elegible para recibir los beneficios de desempleo si cumple con los siguientes requisitos: que haya notificado oficialmente su desempleo; que se haya registrado para trabajar en una oficina del servicio de empleo; que se haya registrado para recibir crédito por semana de espera o sometido reclamación por beneficios; y que participe de los servicios de reempleo disponibles si el reclamante ha sido identificado como un posible agotador de los beneficios regulares con necesidad de recibir servicios de reempleo. 29 LPRA sec. 704 (a) (1).

Ahora bien, un trabajador podrá ser descalificado de los beneficios de desempleo si el Negociado determina que la persona incurrió en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad: no estaba apto para trabajar o no estaba disponible para realizar un trabajo adecuado; abandonó un trabajo adecuado voluntariamente y sin justa causa; fue despedido o suspendido por conducta incorrecta en relación con su trabajo; sin justa causa hubiere dejado de solicitar un empleo disponible y adecuado a que hubiere sido referido por una oficina de empleo, o que no aceptara un

trabajo adecuado que le fuera ofrecido; por aquella semana en que haya recibido o esté gestionando recibir beneficios por desempleo bajo otra ley; por aquella semana en que la razón de desempleo se deba a un paro o disputa obrera; cuando se cometa fraude en aras de recibir el beneficio; cuando reciba una pensión gubernamental o de cualquier otra naturaleza que corresponda a determinado periodo de trabajo; cuando la cantidad del beneficio semanal que recibiría por desempleo sea igual o menor al pago por vacaciones regulares o por licencia de enfermedad acumulada prorrateada semanalmente; cuando el trabajo realizado corresponda a la participación en deportes o a servicios prestados por un extranjero; y cuando la persona que reclama el beneficio tenga una deuda por concepto de sustento de menores. 29 LPRA sec. 704 (b).

En virtud de la Ley Núm. 191-2011, se añadieron ciertas enmiendas a la Ley 74 con el fin de impartir flexibilidad y apertura a la evaluación de las razones de separación de un empleo. En lo pertinente a este recurso, se añadieron las siguientes excepciones a la causal de inelegibilidad de renuncia o abandono a su empleo:

> (14) No se considerará inelegible a ningún reclamante por cesar en su empleo por causa de una situación familiar en la que se haga excesivamente oneroso o impráctico el acceso o la asistencia regular al lugar de empleo por las siguientes razones:
>
> A. Necesidad de cambiar o relocalizar su domicilio por causa del traslado laboral o nuevo empleo del cónyuge.
>
> B. Situaciones o incidentes de violencia doméstica en que el acceso o la asistencia regular al empleo constituya un riesgo para la seguridad propia o de miembros del grupo familiar. Disponiéndose, que se considerará familiar inmediato el cónyuge, padres o hijos menores de edad.
>
> [...]
>
> C. Situaciones o incidentes en que el reclamante sea víctima de delito o testigo de la comisión de algún delito, que por causa de esta situación, el acceso o la asistencia regular al empleo constituya un riesgo para la seguridad física del reclamante que le requiera cambiar o relocalizar el domicilio.

> D. Enfermedad o incapacidad constatable de un miembro del grupo familiar inmediato, que requiera que el reclamante se haga cargo del cuidado y acompañamiento del familiar por un período de tiempo mayor al que el patrono pueda garantizar mediante alguna licencia. Disponiéndose, que se considerará familiar inmediato el cónyuge, padres o hijos menores de edad.
>
> De ocurrir un despido relacionado o motivado por las razones arriba indicadas y el Secretario del Trabajo determinar que el mismo estuvo asociado a las razones familiares de peso aquí aludidas, declarará al reclamante elegible a beneficios. (subrayado nuestro) 29 LPRA sec. 704 (b) (14) (Sup. 2015)

El Negociado se creó con el propósito de poner en vigor las disposiciones de la Ley 74. Esta ley, entre otros asuntos, establece los requisitos para cualificar para los beneficios por desempleo. *Acevedo v. Western Digital Caribe, Inc.*, 140 DPR 452 (1996). Compete al Director del NSE evaluar la solicitud de beneficios y el cumplimiento con los criterios de elegibilidad bajo el mencionado estatuto. 29 LPRA secs. 704 y 705(d) (1).

La citada ley provee para que se pueda apelar ante un Árbitro del Departamento la determinación que haga el Negociado sobre elegibilidad en cuanto a una solicitud de beneficios por desempleo. 29 LPRA sec. 706(b). La Sec. 5 de la Ley Núm. 74 establece el plazo para presentar apelación administrativa ante el Árbitro del Departamento. 29 LPRA sec. 705.

En fin, la Ley 74 provee para que la determinación del Árbitro pueda ser objeto de revisión por el Secretario del Departamento. 29 LPRA sec. 706(f). La decisión del Secretario será final, a no ser que alguna de las partes solicite su reconsideración o interponga un recurso de revisión judicial dentro del término jurisdiccional dispuesto para ello. 29 LPRA sec. 706 (i). Tanto la vigente Ley de Judicatura de 2003, 4 LPRA sec. 24y, como el Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 57, al igual que la LPAU, 3 LPRA secs. 2164-2165 y 2172, y la Ley 74,

29 LPRA sec. 706 (i), *inter alia*, claramente establecen que el plazo para revisar judicialmente las decisiones finales de las agencias es de treinta días a partir del archivo en autos de copia de notificación de la resolución u orden final del organismo administrativo.

III

Atendemos inicialmente el planteamiento desestimatorio de Cancio Nadal, en el cual apuntan que procede la desestimación del recurso, ya que la recurrente no cumplió con el requisito de notificación del recurso, establecido en la LPAU, *supra*. Cancio Nadal expone que la recurrente presentó su recurso de revisión administrativa el 13 de julio de 2016 pero, nunca le notificó el escrito. Por estar dirigido específicamente a impugnar nuestra jurisdicción, atendemos el señalamiento de falta de jurisdicción por el incumplimiento con el requisito de notificación esbozado en la LPAU, así como en nuestro reglamento.

Surge del expediente que, por ser un recurso de revisión especial al amparo de la Regla 67 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, la Secretaría de este Tribunal notificó el recurso presentado al: Negociado de Seguridad en el Empleo, Gerente Auxiliar de Seguro por Desempleo, Procurador General y Cancio Nadal Rivera & Díaz. En razón de ello, se declara *No Ha Lugar* la moción de desestimación presentada.

En relación a los méritos del recurso el expediente ante nuestra consideración revela que la recurrente renunció a su trabajo por razones atribuibles a situaciones de familia y de salud, que aunque entendibles, no necesariamente justifican una elegibilidad de manera automática para la compensación de beneficios por desempleo, conforme a la ley. Las lamentables situaciones confrontadas por la recurrente, si bien pueden estimarse como causas justificadas para su renuncia, o haber

constituido motivos para su despido, ninguna de estas cosas ocurrió, al menos en el cuadro fáctico según probado en este caso. No surge del expediente que la recurrente le planteara su situación al patrono, ni que se discutiera previo a esta tomar la decisión de presentar su renuncia.

En ese mismo orden de asuntos, ciertamente podemos comprender que la recurrente pueda tener razones justificadas para haber renunciado, no obstante, ello no cambia el orden de los hechos, el cual resulta en la inelegibilidad de la recurrente. Entiéndase que los beneficios de la Ley Núm. 74, *supra,* fueron diseñados y están disponibles para casos de despidos y, de manera excepcional, para contados casos de renuncias.

Consecuentemente, procede confirmar el dictamen recurrido.

IV

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se confirma la decisión impugnada.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada