

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

HÉCTOR M. SÁNCHEZ
TORRES

Recurrente

v.

NEGOCIADO DE
SEGURIDAD DE
EMPLEO (NSE)

Recurrida

KLRA202200564

Revisión
procedente del
Departamento del
Trabajo y Recursos
Humanos

Caso Núm.:
C-00871-22

Sobre:
Inelegibilidad a los
beneficios del Seguro
por Desempleo
Sección 4(b)(2) de la
Ley de Seguridad de
Empleo de Puerto
Rico, según
enmendada

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Birriel Cardona, el Juez Bonilla Ortiz y la Jueza Martínez Cordero¹.

Martínez Cordero, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de junio de 2023.

Comparece la parte recurrente, el Sr. Héctor M. Sánchez Torres (en adelante, recurrente), para solicitarnos que se revise y revoque la *Resolución* del Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos emitida el 6 de septiembre de 2022 y notificada el 7 de septiembre de 2022, en la cual confirmó la *Resolución* de la División de Apelaciones declarando al recurrente inelegible para los beneficios del seguro de desempleo.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se confirma la *Resolución* recurrida.

I

El recurrente fue empleado de Makko Construction, LLC (en adelante, patrono) como ayudante de electricistas en proyectos de

¹ Véase, Orden Administrativa OATA-2023-001 del 9 de enero de 2023, en la que se asigna el presente recurso a la Hon. Beatriz M. Martínez Cordero en sustitución del Hon. Ángel Pagán Ocasio.

construcción desde el año 2019. Por dos (2) años, el recurrente laboró en proyectos ubicados en San Juan, Carolina, San Lorenzo y Guaynabo, siendo trasladado, según hubiese sido necesario. En el mes de abril del año 2021, el patrono le informó al recurrente que sería trasladado a un proyecto ubicado en el municipio de Fajardo. En aquel momento, el recurrente dependía de un compañero de trabajo para la transportación, debido a que su vehículo personal se encontraba averiado. Sin embargo, su compañero de trabajo fue trasladado a otro proyecto, quedándose sin transportación el recurrente. El recurrente se comunicó con el patrono en búsqueda de transportación, pero el patrono le indicó que la guagua que proveía transportación a Fajardo estaba llena y no tenía cabida. Así las cosas, el 28 de abril de 2021, el recurrente presentó su *Carta de Renuncia* con efectividad el 30 de abril de 2021.²

El 13 de mayo de 2021, el recurrente instó una reclamación de desempleo ante el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH).³ Al día siguiente, el recurrente recibió la *Transcripción de Salarios y Determinación Monetaria* del DTRH la cual indicaba que era elegible para recibir un beneficio mensual desde el 2 de mayo de 2021, hasta el 30 de abril de 2022, aunque alegadamente nunca recibió pago por este beneficio de desempleo.⁴

El 4 de marzo de 2022, el Negociado de Seguridad de Empleo, División de Seguro por Desempleo del DTRH (en adelante el Negociado), notificó una *Determinación* concluyendo que el recurrente renunció a su empleo por razones personales, no atribuibles al patrono y, por ende, sin justa causa, descalificando al recurrente desde el 2 de mayo de 2021, e indefinidamente hasta trabajar por cuatro (4) semanas y ganar diez (10) veces su beneficio

² Véase apéndice del recurso KLRA202200564, pág. 7.

³ *Id.*, págs. 8-11.

⁴ *Id.*, págs. 12-13.

semanal.⁵ Inconforme, el recurrente solicitó oportunamente una audiencia telefónica, de acuerdo a las instrucciones provistas en la *Determinación*. El 10 de marzo de 2022, el DTRH señaló una audiencia telefónica con un árbitro para el 28 de marzo de 2022.⁶

El 28 de marzo de 2022, se celebró la audiencia ante el árbitro. Allí, el árbitro recibió los testimonios del recurrente y de un representante del patrono. Posteriormente, el 4 de abril de 2022, la División de Apelaciones del DTRH notificó una *Resolución* confirmando la determinación del Negociado y declarando al recurrente inelegible a los beneficios de compensación de seguro por desempleo.⁷ En su determinación, el DTRH concluyó que el recurrente renunció a un empleo adecuado debido a problemas de transportación, que ello no constituía justa causa para la renuncia y que no aplicaba ninguna de las excepciones. El 18 de abril de 2022, el recurrente apeló la *Resolución*, por derecho propio, mediante carta al DTRH dirigida al árbitro que celebró la audiencia y emitió su determinación.⁸

El 6 de septiembre de 2022, notificada el 7 de septiembre de 2022, la Secretaría Auxiliar de Asuntos Legales y Normas del DTRH emitió la *Decisión de Secretario del Trabajo y Recursos Humanos* confirmando la *Resolución* de la División de Apelaciones y nuevamente declarando al recurrente como inelegible a los beneficios del seguro por desempleo.⁹

Inconforme aún, el 11 de octubre de 2022, el recurrente instó un recurso revisión judicial ante esta Curia, esgrimiendo los siguientes señalamientos de error:

PRIMER ERROR: Erró el DTRH al declarar inelegible al Recurrente a los beneficios del desempleo conforme lo dispuesto en la Sección 4(b)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, tras entender que éste

⁵ *Id.*, pág. 22.

⁶ *Id.*, págs 23-24.

⁷ *Id.*, págs. 25-26.

⁸ *Id.*, pág. 28.

⁹ *Id.*, págs. 1-3.

renunció a un empleo adecuado porque confrontó problemas de transportación, sin tomar en consideración que el empleo se convirtió en **no adecuado** en el momento en que el Patrono ordenó trasladar al Recurrente a otro proyecto en el pueblo de Fajardo, siendo ese un lugar demasiado distante de su residencia, lo que constituye justa causa para renunciar al trabajo y a[u]n así recibir los beneficios del desempleo a tenor con la Sección 4(c)(2) de la misma Ley.

SEGUNDO ERROR: Erró el DTRH al confirmar la Resolución de la División de Apelaciones del 4 de abril de 2022 pese a que la misma omite hacer determinaciones de hechos en cuanto a que el Recurrente trabajaba en el área metropolitana y el Patrono ordenó trasladarlo a otro proyecto en el pueblo de Fajardo, y que la transportación del Patrono no tenía cabida disponible para el Recurrente, siendo estos hechos pertinentes los que provocaron la renuncia del Recurrente, y tras omitirse, no consideraron lo dispuesto en la Sección 4(c)(2), supra, a los efectos de determinar que el trabajo del reclamante no era adecuado.

TERCER ERROR: Erró el DTRH al tardar todo un (1) año en determinar y/o notificar la alegada inelegibilidad del Recurrente a los beneficios del desempleo pese a que la Sección 5(d) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico dice que debe hacerlo "prontamente", lo que laceró el debido proceso de ley del Recurrente y lo mantuvo bajo la creencia de que recibiría los beneficios del desempleo porque le notificó una Transcripción de Salarios y Determinación Monetaria en la que se le declaraba elegible, y le estuvo enviando los formularios de reclamación subsiguientes.

Transcurrido varios trámites procesales, el 19 de enero de 2023, notificada el 20 de enero de 2023, este Tribunal de Apelaciones emitió una *Resolución* ordenando la entrega de la regrabación de los procedimientos ante el árbitro al recurrente para que se llevaran a cabo los procedimientos correspondientes para la presentación de prueba oral y se ordenó la presentación de copia certificada del expediente administrativo del caso C-00871-22, caso perteneciente al presente recurso de revisión judicial.

El 3 de febrero de 2023, el DTRH presentó *Moción en Cumplimiento de Resolución*, anejando la copia certificada del expediente administrativo. Así las cosas, el 27 de febrero de 2023, el recurrente presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden*

sometiendo copia de la transcripción de la prueba oral y acreditando que se envió a la parte recurrida. En la misma fecha, el recurrente presentó un *Alegato Suplementario* luego de contar con copia certificada del expediente administrativo y con la transcripción de prueba oral. Pasado varios asuntos procesales, el 16 de mayo de 2023, el DTRH presentó su alegato en oposición mediante *Escrito en Cumplimiento de Resolución*.

Habiendo comparecido las partes y presentado sus respectivos escritos, damos por perfeccionado el recurso y procedemos a exponer el derecho aplicable.

II

A. La revisión judicial de decisiones administrativas

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin delimitar la discreción de los organismos administrativos, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.¹⁰ Esta doctrina dispone que corresponde a los tribunales examinar si las decisiones de las agencias administrativas fueron tomadas dentro de los poderes delegados y si son compatibles con la política pública que las origina.¹¹ A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos: la concesión del remedio apropiado, la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial, y la revisión completa de las conclusiones de derecho.¹² Dentro de este marco, nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que los tribunales apelativos, al ejercer su función revisora, deben conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido

¹⁰ *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferré v. ARPe*, 172 DPR 254, 264 (2007).

¹¹ *Rolón Martínez v. Caldero López*, 201 DPR 26, 35 (2018).

¹² *Batista, Nobre v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012), citando a *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 279-280 (1999).

encomendados.¹³ Por un lado, nuestro Tribunal Supremo ha enfatizado que los tribunales, aplicando el criterio de razonabilidad y deferencia, no alterarán las determinaciones de hechos de las agencias, siempre que surja del expediente administrativo evidencia sustancial que las sustente.¹⁴

Igualmente, las determinaciones de los entes administrativos tienen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales deben respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas.¹⁵ A la luz de esto, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados.¹⁶ Ahora bien, esta deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas cede en algunas situaciones: (1) cuando la decisión no esté basada en evidencia sustancial; (2) cuando la agencia haya errado en la aplicación de la ley; (3) cuando su actuación resulte ser arbitraria, irrazonable o ilegal; y (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales.¹⁷

El Tribunal Supremo ha establecido que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el Tribunal, si se basan en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad.¹⁸ La evidencia sustancial es "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión".¹⁹ Dicho análisis requiere que la evidencia sea

¹³ *Rolón Martínez v. Caldero López, supra.*; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, *supra*, pág. 940.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 892 (2008).

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 822 (2012) citando a *Empresas Ferrer v. ARPe, supra.*

¹⁸ *Batista, Nobre v. Jta. Directores, supra*, pág. 216, citando a *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485, 511-512 (2011); *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 DPR 387, 397-398 (1999).

¹⁹ *Id.*; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

considerada en su totalidad, esto es, tanto la que sostenga la decisión administrativa como la que menoscabe el peso que la agencia le haya conferido.²⁰ Ello implica que, de existir un conflicto razonable en la prueba, debe respetarse la apreciación de la agencia.²¹ Además, la norma de prueba sustancial se sostiene en la premisa de que son las agencias las que producen y determinan los hechos en los procesos administrativos y no los tribunales.²²

Debido a la presunción de regularidad y corrección de los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas, quien alegue ausencia de evidencia sustancial tendrá que presentar prueba suficiente para derrotar esta presunción, no pudiendo descansar en meras alegaciones.²³ Para ello, deberá 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 que tuvo ante su consideración.²⁴

Si la parte afectada no demuestra la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca o menoscabe el valor de la evidencia impugnada, el Tribunal respetará las determinaciones de hecho y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo.²⁵ En cambio, las conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos.²⁶ De esta manera, los tribunales, al realizar su función revisora, están compelidos a considerar la especialización y la experiencia de la agencia con respecto a las leyes y reglamentos que

²⁰ *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 437 (1997).

²¹ *Hilton v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

²² *OCS v. Triple-S*, 191 DPR 536, 554 (2014).

²³ *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

²⁴ *Gutiérrez Vázquez v. Hernández*, 172 DPR 232, 245 (2007).

²⁵ *Otero v. Toyota*, *supra*.

²⁶ *García Reyes v. Cruz Auto corp.*, *supra*, pág. 894.

administra.²⁷ Así pues, si el punto de derecho no conlleva interpretación dentro del marco de la especialidad de la agencia, entonces el mismo es revisable sin limitación.²⁸

Sin embargo, aun cuando el Tribunal tiene facultad para revisar en todos sus aspectos las conclusiones de derecho de una agencia, se ha establecido que ello no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta para descartarlas libremente.²⁹ Si del análisis realizado se desprende que la interpretación que hace una agencia de su reglamento o de la ley que viene llamada a poner en vigor resulta razonable, el Tribunal debe abstenerse de intervenir.³⁰

B. Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico

La Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, conocida como la “*Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico*” (en adelante Ley de Seguridad de Empleo), tiene como finalidad el promover la seguridad en los empleos facilitando las oportunidades de trabajo a través del mantenimiento de un sistema de oficina públicas de empleo y proveer para el pago de compensación a personas desempleadas por medio de la acumulación de reservas.³¹ El Secretario del Trabajo y Recursos Humanos tiene la obligación de interpretar y administrar el fondo conforme la ley y su primordial objetivo de proteger contra la inseguridad económica y el riesgo del desempleo.³²

La Ley de Seguridad de Empleo expone en detalle el procedimiento administrativo a seguirse para que un trabajador reclame los beneficios de seguro por desempleo. Culminado el trámite administrativo correspondiente, el Negociado de Seguridad

²⁷ *Asoc. Vec. de H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75-76 (2000).

²⁸ *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 461 (1997).

²⁹ *Federation Des Ind. v. Ebel*, 172 DPR 615, 648 (2007); *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626 (2012).

³⁰ *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341, 357 (2005).

³¹ 24 LPRA secc. 701; *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 DPR 91, 98 (2000).

³² *Castillo v. Depto. del Trabajo*, supra.

de Empleo determinará si el solicitante es elegible para recibir los beneficios por desempleo.³³

Según se desprende de la exposición de motivos, únicamente las personas desempleadas serán elegibles para recibir los beneficios provistos bajo esta ley.³⁴ En lo pertinente, la Sección 4(b)(1) y (2) de la Ley de Seguridad de Empleo enumera los requisitos de elegibilidad y que del cual, en ausencia de ellos, quedaría descalificado.³⁵ Para cualificar y ser acreedor a recibir los beneficios, el trabajador debe cumplir con ambos requisitos: 1) haber abandonado su empleo involuntariamente y con justa causa, y 2) estar apto y disponible para trabajar.³⁶ De no reunir uno de estos requisitos, el trabajador quedaría descalificado e inelegible para recibir los beneficios por desempleo.³⁷

Ahora bien, la Sección 4(c)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo dispone que para determinar si un trabajo es adecuado y determinar la existencia de justa causa para abandonar o rehusar cualquier trabajo, se debe considerar varios criterios, siendo estos: “el grado de riesgo para la salud, seguridad y moral del reclamante, su aptitud física para el trabajo, sus ingresos anteriores, la duración de su desempleo, sus posibilidades para obtener trabajo a tono con su mayor destreza, la distancia entre su residencia y el sitio de trabajo adecuado que se le ofrezca, sus posibilidades para obtener trabajo en su localidad, y aquellos otros factores que pudieran influir en el ánimo de una persona razonablemente prudente de las mismas circunstancias del reclamante.”³⁸ Además, también es criterio de consideración las condiciones dispuestas en la Sección 4(c)(1) de la Ley de Seguridad de Empleo.

³³ 24 LPRC secc. 704.

³⁴ *Id.*

³⁵ 29 LPRC secc. 704(b)(1) y (2).

³⁶ *Id.*; *Castillo v. Depto. del Trabajo*, supra, pág. 99.

³⁷ *Id.*

³⁸ 29 LPRC secc. 704(c)(2).

III

Por los señalamientos de error estar íntimamente relacionados, procedemos a discutirlos conjuntamente.

Puntualizamos que la normativa de la revisión judicial reside en que las conclusiones e interpretaciones de los organismos y agencias administrativas especializadas merecen gran consideración y respeto de los tribunales.³⁹ El foro revisor debe limitarse a determinar si actuaron arbitrariamente, ilegal o en forma tan irrazonable que la actuación constituya un abuso de discreción.⁴⁰ Teniendo ello en mente, procedemos a resolver.

El recurrente alega que el DTRH erró en declararlo inelegible para los beneficios por desempleo. Sostiene, además, que el empleo se convirtió en no adecuado cuando fue trasladado a Fajardo y que el DTRH no lo consideró, basando su decisión en los problemas de transportación del recurrente. Por último, el recurrente indica que su debido proceso de ley fue lacerado por el DTRH tardarse un año en determinar la elegibilidad del recurrente cuando la Sección 5(d) de la Ley de Seguridad de Empleo dispone que las determinaciones se harán “prontamente”.

En el caso ante nuestra consideración, el DTRH consistentemente determinó que el recurrente era inelegible para los beneficios por desempleo debido a que renunció a su empleo por falta de transportación, siendo esta una razón personal, no atribuible al patrono. Dicha determinación está firmemente apoyada por la evidencia contenida en el presente recurso. Veamos.

Del expediente apelativo ante nos, surge que el recurrente laboró en varios proyectos, cada uno de ellos, ubicado en distintas

³⁹ *Castillo v. Depto. del Trabajo*, supra, pág. 97; *M & V Orthodontics v. Negdo. Seg. Empleo*, 115 DPR 183, 188-189 (1984).

⁴⁰ *Castillo v. Depto. del Trabajo*, supra; *Franco v. Depto. de Educación*, 148 DPR 703, 709 (1999); *Rivera v. Supte. Policía de PR*, 146 DPR 247, 263 (1998); *Henríquez v. Consejo Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987); *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975).

áreas de la isla de Puerto Rico. El recurrente era trasladado basado en la necesidad y disponibilidad de los proyectos asignados, con la expectativa de que el recurrente poseía la transportación necesaria para ello. Según los escritos y la transcripción de prueba oral, el recurrente confrontó problemas de transportación, particularmente con el motor de su vehículo. Así pues, durante ese tiempo, el recurrente dependió de un compañero de trabajo para la transportación, cual duró hasta que el compañero fue trasladado a otro proyecto y el recurrente a Fajardo. El recurrente, luego de dialogar con el patrono, presentó su *Carta de Renuncia* expresamente atribuyendo su decisión a que no poseía transportación para llegar al trabajo. Durante la audiencia telefónica ante árbitro del DTRH y según surge de la transcripción de prueba oral, el recurrente fue entrevistado para otro empleo, pero no pudo aceptarlo “porque no había transportación”.⁴¹

Resulta ineludible que el factor determinante de este caso es la falta de transportación del recurrente. La falta de transportación del recurrente no es una condición atribuible al patrono. El recurrente renunció por razones de carácter personal que no constituyen justa causa y no caen bajo ninguna de las excepciones de la Sección 4(b)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo. Por ende, el recurrente no es elegible para los beneficios por desempleo bajo la Ley de Seguridad de Empleo mientras subsistan estas condiciones.

En torno a la alegación de notificación tardía de la determinación del DTRH, la Sección 5(d) de la Ley de Seguridad de Empleo dispone que “el Director hará prontamente la determinación con respecto al status de asegurado de dicha persona”.⁴² Lo cierto es que la ley, no dispone término específico para la determinación y notificación de la descalificación del trabajador sobre los beneficios

⁴¹ Véase transcripción de prueba oral del recurso KLRA202200564, pág. 12-13.

⁴² 29 LPRC secc. 705(d)(1).

de seguro por desempleo. No obstante, no estamos ante una situación de notificación tardía, pues, el recurrente recibió una *Transcripción de Salarios y Determinación Monetaria* al día siguiente de solicitar los beneficios por desempleo. Ello constituye una determinación hecha prontamente conforme a lo dispuesto en la ley, independientemente de si recibió los beneficios o no. La determinación de descalificación se hizo en respuesta a la *Reclamación Subsiguiente*, a los cuatro (4) días de culminar el periodo establecido en la *Transcripción de Salarios y Determinación Monetaria*. Por tanto, la alegación de notificación tardía de la determinación no procede.

Así, pues en atención al alcance de nuestra función como tribunal revisor, en ausencia de un acto de arbitrariedad, ilegalidad o abuso de discreción, nos vemos impedidos de intervenir con la determinación del DTRH. En vista de lo anterior, nuestro único curso de acción a tomar es confirmar la *Resolución* del Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

IV

Por los fundamentos antes expresados, se *confirma* la *Resolución* recurrida.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Birriel Cardona disiente sin opinión escrita.

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