

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
**PANEL IV**

**DANIEL ROSARIO  
GONZÁLEZ**  
RECURRENTE(S)

v.

**DEPARTAMENTO DEL  
TRABAJO Y RECURSOS  
HUMANOS (DTRH)**  
RECURRIDA(S)

**KLRA202200292**

***Revisión de Decisión  
Administrativa***

procedente del  
Departamento del  
Trabajo y Recursos  
Humanos

Caso Núm.  
**PUA-01407-21**

Sobre:  
Inelegibilidad Bene-  
ficios Pandemic  
Unemployment  
Assistance (PUA)

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Pagán Ocasio y la Juez Barresi Ramos.

Barresi Ramos, juez ponente

**S E N T E N C I A**

En San Juan, Puerto Rico, hoy día 18 de noviembre de 2022.

El 6 de junio de 2022, **Daniel Rosario González (Rosario González)**, por derecho propio, acude ante este Tribunal de Apelaciones mediante un *Recurso de Revisión Especial*. En su escrito, nos solicita que revisemos la *Decisión del Secretario del Trabajo y Recurso Humanos (Decisión)* dictada el 6 de mayo de 2022 por el **Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH)**.<sup>1</sup> Esta *Decisión* confirma la *Resolución* del árbitro que declaró a **Rosario González** inelegible para los beneficios de compensación de seguro por desempleo bajo la Ley CARES, según enmendada.<sup>2</sup>

A continuación, exponemos el trasfondo fáctico y procesal de este recurso.

<sup>1</sup> Esta determinación administrativa fue notificada y archivada en autos el 6 de mayo de 2022. Véase Apéndice del *Escrito en Cumplimiento de Resolución*, págs. 16- 21.

<sup>2</sup> *Íd.*, págs. 10- 11.

## I.

El día 13 de octubre de 2020, el **DTRH** emitió un *Aviso de Emisión No-Monetaria COVID-19 Elegibilidad* en la cual se expuso que, en conformidad con la sección 2102 de la Ley CARES, **Rosario González** no cumplió con los requisitos de elegibilidad del programa, ello a partir de la semana terminando el 8 de febrero de 2020.<sup>3</sup>

Posteriormente, el 13 de octubre de 2021, **Rosario González** presentó una *Solicitud de Apelación ante el Secretario*. Argumentó que había acreditado, en múltiples ocasiones, evidencia médica de haber contraído y sufrido COVID-19 durante el año 2020.<sup>4</sup> El 18 de octubre de 2021, **Rosario González** presentó una *Solicitud de Audiencia*.<sup>5</sup> Ante esta situación, el 20 de diciembre de 2021, el **DTRH** expidió una *Orden y Señalamiento de Audiencia ante el Árbitro Audiencia Telefónica* en la cual se pautó audiencia para el 12 de enero de 2022 a la 1:30 de la tarde.<sup>6</sup>

El 12 de enero de 2022, se celebró la audiencia telefónica. En la misma, se le advirtió a **Rosario González** que su expediente carecía de evidencia sobre sus ingresos para el año 2019 y de un Certificado de Registro de Comerciante vigente. A esos efectos, se le requirió mostrar causa por la cual no había presentado la documentación. Según explicó **Rosario González**, este: tenía un negocio por cuenta propia desde el año 1987; poseía un Certificado de Registro de Comerciante emitido el 29 de octubre de 2012; había radicado sus Planillas para los años 2019 y 2020, y recibía ingresos de la Administración del Seguro Social. En vista de lo alegado por **Rosario González**, se le concedió hasta el 14 de enero de 2022 para suplir la documentación requerida.

Mediante la *Resolución* de 3 de febrero de 2022 se decretó lo siguiente: “[s]e confirma la determinación del NSE del 13 de octubre de

---

<sup>3</sup> En inglés: Notice of Non-Monetary Issue COVID-19 Eligibility. Véase Apéndice del *Escrito en Cumplimiento de Resolución*, págs. 1- 2.

<sup>4</sup> *Id.*, págs. 3- 5.

<sup>5</sup> *Id.*, págs. 6- 7.

<sup>6</sup> *Id.*, págs. 8- 9.

2020 y se determina a la parte reclamante inelegible a los beneficios de compensación por desempleo bajo la Ley CARES".<sup>7</sup> Inconforme con lo resuelto, el 14 de febrero de 2022, **Rosario González** presentó una *Solicitud de Apelación Ante el Secretario*.<sup>8</sup> De este modo, el 16 de marzo de 2022, el **DTRH** cursó una *Orden y Señalamiento de Audiencia ante el Secretario Audiencia Telefónica* en la cual se pautó audiencia para el 1 de abril de 2022 a las 10:30 de la mañana.<sup>9</sup>

El 1 de abril de 2022, se celebró la audiencia telefónica. En dicha audiencia **Rosario González** testificó que: en diciembre de 2020, se contagió con COVID; durante los meses de enero y febrero de 2021, se sintió mal de salud, y es acreedor de los beneficios por haber padecido de COVID. Escuchado el testimonio de **Rosario González** y examinado la totalidad de los expedientes, el 6 de mayo de 2022, se pronunció la *Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos impugnada*.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> *Id.*, págs. 10- 12. La *Resolución* incluye las siguientes determinaciones de hechos:

1. Reclamante informó radicó planillas 2019 y 2020 sin embargo no las presentó en el término provisto el día de la audiencia.
2. Reclamante presentó Registro de Comerciante con número 0538812-0018 y fecha de emisión 29 de octubre de 2012. Refiérase a Exhibit I.
3. El Reclamante no presentó Registro de Comerciante vigente.
4. Reclamante suministró informativa de Seguro Social para validar ingresos recibidos no obstante no son del alegado negocio por cuenta propia.
5. Reclamante no suministró evidencia para validar ingresos del Negocio por cuenta propia según fue requerido ni estableció como se afectó por la Pandemia Covid-19.

<sup>8</sup> Véase Apéndice del *Escrito en Cumplimiento de Resolución*, págs. 13.

<sup>9</sup> *Id.*, págs. 14- 15.

<sup>10</sup> *Id.*, págs. 16- 21. La *Decisión* contiene las determinaciones de hechos siguientes:

1. El reclamante-apelante alegó tener un negocio de uñas de acrílico, llamado ORIGI-NAILS para el año 2019 antes de la pandemia y a principios de 2020'
2. Presentó como evidencia para sustentar su caso, un certificado de registro de comerciante con fecha de emisión de 29 de octubre de 2012.
3. En cuanto a las evidencias de ingreso no presentó su planilla de contribución sobre ingreso de 2019 a pesar de haber sido solicitada por el Árbitro y éste otorgarle 2 días para enviarlas.
4. La planilla de 2019 fue de igual forma solicitada en la audiencia telefónica ante la Oficina de Apelaciones Ante el Secretario (OAS). Se le otorgó un término mayor y no se recibieron según acordado.
5. En la vista ante la OAS, también se le exigió prueba de la renovación de su certificado de registro de comerciante vigente al 2019, o 2020. El reclamante-apelante alegó que hizo gestiones, pero que no lo consiguió a través de SURI, ni mediante visita a Hacienda. Por lo cual, se le otorgó tiempo adicional para presentarlo y de igual forma que con la evidencia anterior, el mismo no fue sometido.
6. El reclamante-apelante presentó una prueba rápida de COVID-19 con fecha de 19 de diciembre de 2020, donde surge IgG AB evidencia un resultado positivo. Testificó que durante los meses de enero y febrero de 2020 se había sentido mal de salud.
7. El reclamante-apelante testificó y así lo expresó en su apelación que es acreedor a los beneficios de desempleo bajo la Ley CARES por el único hecho de haber padecido COVID-19 y fundamentando su argumento en el Anejo I del UIPL NO> 16-20, página I-9, letra F sobre E-COVID-19 Related Reasons.

Descontento, **Rosario González** presentó una solicitud de reconsideración. El 31 de mayo de 2022, el **DTRH** expidió una *Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos en Reconsideración* en la cual se declaró no ha lugar la solicitud de reconsideración.<sup>11</sup>

Aun insatisfecho, el 6 de junio de 2022, **Rosario González** instó un *Recurso de Revisión Especial*. En la misma, señala el(los) siguiente(s) error(es):

La licenciada María S. Hidalgo Ortiz erró al denegar el PUA utilizando como razón que el apelante no contaba con Registro de Comerciante a la fecha de la reclamación. Jesús F. Méndez Rodríguez certificó que Daniel Rosario González se encontraba inscrito en el Registro de Comerciantes del Departamento de Hacienda desde el 29 de octubre de 2012 y dicho documento no tiene fecha de expiración.

El 28 de junio de 2022, pronunciamos *Resolución* en la cual concedimos un plazo de treinta (30) días para presentar alegato(s) en oposición al recurso. El 29 de julio de 2022, el **DTRH**, por conducto de la Oficina del Procurador General de Puerto Rico, presentó su *Escrito en Cumplimiento de Resolución*.

Evaluado concienzudamente el expediente del caso, y contando con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, exponemos las normas de derecho pertinentes a la(s) controversia(s) planteada(s) a los fines de adjudicar o resolver el caso.

## II.

### A. **Ámbito de la Revisión Judicial**

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido en reiteradas ocasiones que, las determinaciones de las agencias administrativas son “revisables en todos sus aspectos por el tribunal”.<sup>12</sup> Es harto conocido que los tribunales son los expertos en las cuestiones de derecho. No obstante, nuestra jurisprudencia ha hecho hincapié en que no por eso, los tribunales descartarán ligeramente las conclusiones de derecho hechas por las agencias administrativas. Ciertamente es que, los procedimientos y las

<sup>11</sup> *Id.*, págs. 22- 23.

<sup>12</sup> *Ramos Román v. Corp. Centro de Bellas Artes*, 178 DPR 867, 884 (2010).

decisiones de un organismo administrativo tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarla.<sup>13</sup> Por lo tanto, la decisión de una agencia debe estar fundamentada en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo.<sup>14</sup> Nuestro máximo foro judicial definió el término “*evidencia sustancial*” como, “aquella evidencia relevante que una mente racional podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”.<sup>15</sup> Dicho de otro modo, de existir evidencia sustancial, los tribunales revisores no intervendrán con las decisiones administrativas. En consecuencia, los tribunales deberán abstenerse de sustituir el criterio de la agencia por el judicial, si las determinaciones de las agencias son basadas en el criterio rector de razonabilidad.<sup>16</sup>

La Sec. 4.5 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU),<sup>17</sup> establece que, “[l]as 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”, limitando de este modo la facultad del foro judicial para revisar las determinaciones de hechos de las agencias.<sup>18</sup>

En nuestro ordenamiento jurídico, “[e]l expediente administrativo constituye la base exclusiva para la decisión de la agencia y para la revisión judicial de la misma”.<sup>19</sup> Por ende, quien impugne judicialmente las determinaciones de una agencia administrativa tiene el peso de probar que “existe otra prueba **en el récord** 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”.<sup>20</sup>

<sup>13</sup> *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206 (2012).

<sup>14</sup> *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011).

<sup>15</sup> *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Federation Des Industries de la Parfumerie v. Ebel International Limited*, 172 DPR 615, 648 (2007).

<sup>16</sup> *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 323 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005).

<sup>17</sup> Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada.

<sup>18</sup> *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 386, 396 (2011).

<sup>19</sup> *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

<sup>20</sup> *Ramírez Rivera v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999). (énfasis nuestro).

Otro punto por considerar es que, “[l]a revisión judicial de las determinaciones administrativas se circunscribe a determinar si la actuación de la agencia es arbitraria, ilegal o tan irrazonable que constituya un abuso de discreción”.<sup>21</sup> Como cuestión de derecho, cuando un tribunal se enfrenta a una solicitud de revisión sobre una determinación administrativa, el foro judicial debe analizar si conforme al expediente administrativo: (1) el remedio concedido fue razonable; (2) las determinaciones de hechos están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente; y (3) las conclusiones de derecho del organismo o ente administrativo son correctas.<sup>22</sup>

Ahora bien, en torno a la limitación de la revisión judicial y la norma de otorgarle deferencia a las decisiones de las agencias, esto no significa que el foro no tenga autoridad para proteger la ciudadanía contra actuaciones arbitrarias, inconstitucionales, o incluso *ultra vires* de los foros administrativos. Es en estas instancias, cuando entra en juego el rol del foro judicial revisor como ente imparcial, impartidor de justicia y máximo conocedor del derecho. Por tanto y en cuanto, el tribunal no encuentre base racional que fundamente la actuación de la agencia, este podrá sustituir el criterio del organismo administrativo por el suyo.<sup>23</sup> Empece a esto, no es correcto el pasar por alto lo que nuestra jurisprudencia interpretativa ha establecido reiteradamente sobre el asunto: las agencias son las expertas en las áreas del Derecho que manejan. Por ende, al tratarse de normas y temas que las agencias manejan a diario, estas ostentan un *expertise*, que no debe pasarse por alto, máxime cuando se trata de los propios estatutos creados por el ente administrativo.<sup>24</sup> Lo cierto sobre esto es que las agencias gozan de peritaje en cuanto a sus propias interpretaciones legales siempre y cuando estas oscilen dentro del crisol que ellas administran.

---

<sup>21</sup> *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 179 (2012); *Torres v. Junta de Ingenieros*, *supra*, pág. 708.

<sup>22</sup> *Pagán Santiago, et. al, v. ASR*. 185 DPR 341 (2012).

<sup>23</sup> *Ramos Román v. Corp. Centro de Bellas Artes*, *supra*, pág. 884.

<sup>24</sup> *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty*, 179 DPR 923, 940 (2010).

**B. Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act  
(Ley CARES)**

En marzo de 2020, se aprobó una legislación federal titulada Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus (Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act o Ley CARES por sus siglas en inglés) con el propósito de conceder alivio económico mediante la asistencia directa a personas o negocios afectados por la pandemia del coronavirus.

Entre las subvenciones, se creó el programa de Asistencia de Desempleo por Pandemia (Pandemic Unemployment Assistance o PUA por sus siglas en inglés). El PUA amplió los beneficios de desempleo al conceder trece (13) semanas adicionales para un total o máximo de treinta y nueve (39) semanas. Además, confirió \$300.00 semanales adicionales al beneficio de desempleo regular. Dicho aumento tenía una duración de cuatro (4) meses. Esta ayuda extendida era concedida a: (i) personas que hubiesen perdido su empleo por un diagnóstico de COVID-19 o por tener que cuidar a un familiar con el diagnóstico; (ii) personas que tuviesen que cuidar a menores cuyas escuelas o cuidados estaban cerrados por la cuarentena de COVID-19 y no pudiesen trabajar por ello; (iii) personas que hubiesen perdido su empleo por una cuarentena impuesta por el gobierno federal, estatal o local; (iv) personas que hubieran empezado a laborar y lo hubiesen perdido por la pandemia COVID-19; (v) si el proveedor del hogar (“breadwinner”) falleció por COVID-19, la persona de que dependía de su ingreso para vivir podría recibir los beneficios de desempleo; (vi) trabajadores a tiempo parcial (“part-time”); y (v) personas que trabajasen por cuenta propia o trabajadores temporales.

Sin embargo, para ser elegible se debía cumplir con varios requisitos: (i) no ser elegible para ninguna otra ayuda por desempleo federal o estatal; (ii) hallarse desempleado o parcialmente desempleado por la emergencia causada por la pandemia de COVID-19; y (iii) no poder laborar de forma remota o recibir beneficios por licencia por enfermedad (“paid leave”). De manera que, las siguientes personas no tenían derecho

a esta asistencia: aquellos empleados que pudiesen laborar desde su hogar de forma remota; los trabajadores que estuviesen bajo una licencia por enfermedad o cubiertos bajo el *Family Leave Act*; y tampoco aquellas personas que no tuviesen empleo cuando ocurrió la emergencia de la pandemia.

Así las cosas, el gobierno federal autorizó a los distintos estados cambiar sus leyes concernientes a los beneficios de desempleo debido a la pandemia del COVID-19.

En Puerto Rico, el **DTRH** le requirió a los interesados suministrar ciertos documentos junto a su solicitud para efectuar las determinaciones de elegibilidad; entre estos: copia de la planilla de contribución sobre ingresos y un Certificado de Registro de Comerciante vigente, según fuese necesario.

### III.

En su señalamiento de error, **Rosario González** argumenta que desacertó el **DTRH** al denegarle los beneficios de compensación de seguro de desempleo. Esto debido a que, según alega, “posee un Certificado de Comerciante válido y se encuentra inscrito en el Registro de Comerciantes del Departamento de Hacienda desde el 29 de octubre de 2012 y entregó copia del Certificado de Comerciante a la fecha de su reclamación inicial del PUA”.

Por otro lado, el **DTRH** interpeló que se confirmara el dictamen impugnado. Se reiteró en que **Rosario González** no demostró ser un comerciante o cuentapropista del negocio de aplicación de acrílico ORIGINALS, ni que la pandemia de COVID-19 afectara sus ingresos. Sostuvo, además, que el Registro de Comerciante presentado por el señor Rosario González con fecha del 29 de octubre de 2021 no se encuentra vigente.

Evaluadas ambas posturas y el derecho aplicable, no podemos respaldar la postura de **Rosario González**. Esto es, la determinación del **DTRH** estuvo fundamentada en la toda la *evidencia sustancial* contenida en el expediente administrativo. Surge de la faz de la *Resolución* recurrida

que el **DTRH** tomó en consideración el Certificado de Registro de Comerciante de 29 de octubre de 2012, y el testimonio de **Rosario González**. El **DTRH** no tuvo ante su consideración un Certificado de Registro de Comerciante vigente ni copia de la planilla de contribución sobre ingresos del año 2019.<sup>25</sup> Ello pese a que dicha documentación le fue requerida en la audiencia ante el Árbitro celebrada el 12 de enero de 2022 y en la *Orden y Señalamiento de Audiencia ante el Secretario* de la Oficina de Apelaciones ante el Secretario (OAS) emitida el 16 de marzo de 2022.

Ante ello, el **DTRH** concluyó confirmar la *Resolución* del árbitro sobre la inelegibilidad de beneficios por desempleo bajo la Ley CARES, según enmendada. En menester señalar que en conformidad con las disposiciones de PUA, toda solicitud de beneficio deberá incluir **todos** los documentos requeridos.

Debemos colegir, por tanto, que en el presente caso se cumplió con las exigencias del derecho a un debido proceso de ley, y que la determinación del foro administrativo fue razonable. Ello, pues no se comprobó que **Rosario González** estuviese inscrito en el Registro de Comerciantes del Departamento de Hacienda ni que hubiese rendido su planilla de contribución sobre ingresos para el año 2019. Tampoco se nos ha demostrado que exista otra prueba en el récord o expediente que reduzca o menoscabe la razonabilidad de la determinación. Ante ello, es forzoso concluir que la determinación recurrida es una apoyada en la *evidencia sustancial* que obra en el expediente administrativo.

#### IV.

Por los fundamentos antes expuestos, **confirmamos** la *Resolución* recurrida decretada el 6 de mayo de 2022 por el **DTRH** en el caso número: PUA-01407-21.

---

<sup>25</sup> En conformidad con la Carta Circular de Rentas Internas 16-21-RI del Departamento de Hacienda, a partir de 31 de octubre de 2016, **todo comerciante** debió realizar la actualización de su Certificado de Registro de Comerciante en el sistema de SURI y se dispuso que dichos certificados tendrán una vigencia de dos (2) años. Además, mediante la Carta Circular Núm. 2020-04 del **DTRH** se concertó que, a partir de 2 de octubre de 2020, los trabajadores por cuenta propia que no constaran en el Registro de Comerciantes del Departamento de Hacienda no serían elegibles para el programa PUA.

**NOTIFÍQUESE INMEDIATAMENTE.**

Lo acordó el Tribunal, y lo certifica la Secretaría del Tribunal de Apelaciones.

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