

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

VILMA A. VEGA
SAAVEDRA

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DEL
TRABAJO Y RECURSOS
HUMANOS

Recurrido

KLRA202200508

Revisión Judicial
procedente del
Departamento del
Trabajo y Recursos
Humanos

Sobre: Elegibilidad
por COVID-19,
Sección 2102 de la
Ley CARES

Caso Número:
PUA-01972-22
A00-000-1809-6073

Panel integrado por su presidenta, la Juez Domínguez Irizarry, la Juez Lebrón Nieves y la Juez Rivera Marchand

Domínguez Irizarry, jueza ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 12 de diciembre de 2022.

La recurrente, Vilma A. Vega Saavedra, comparece por derecho propio ante nos y solicita que dejemos sin efecto el pronunciamiento emitido por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, el 18 de agosto de 2022. Mediante el mismo, el organismo competente confirmó la determinación del Negociado de Seguridad de Empleo (Negociado), en virtud de la cual decretó que la recurrente no es elegible para ser acreedora de los beneficios de seguro por desempleo, a tenor con el *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* (CARES Act).

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

I

Según el expediente traído ante nuestra consideración, la recurrente laboró como abogada en su propia compañía de responsabilidad limitada, V.V. Social Security Disability Claims, LLC, desde el 27 de agosto de 2009, hasta el 15 de marzo de 2020,

ofreciendo servicios legales a personas que solicitaban los beneficios de Seguro Social por incapacidad en Puerto Rico. Conforme surge, la recurrente se mudó para el estado de Florida en el año 2008. Sin embargo, alegó que viajaba a Puerto Rico para brindar sus servicios legales hasta que, en el año 2020, no pudo viajar a la Isla para continuar con sus labores, por motivos de la pandemia.

Así las cosas, la recurrente solicitó los beneficios de compensación de seguro por desempleo del *Pandemic Unemployment Assistance* (PUA), bajo el CARES Act. La recurrente sostuvo que el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (Departamento) le aprobó la suma de \$11,586.00 por las semanas previamente reclamadas del 4 de abril de 2020 al 22 de agosto de 2020. Según adujo, volvió a solicitar los beneficios del PUA desde el 23 de agosto de 2020 hasta el 4 de septiembre de 2021.

Evaluada las solicitudes, el Negociado emitió una serie de determinaciones notificadas, a través de cartas, todas bajo el mismo número de reclamación (A00-000-1809-6073) y enviadas a la misma dirección. En esencia, el Negociado le notificó a la recurrente que los documentos presentados por esta no eran suficientes para acreditar que tenía un trabajo por cuenta propia, previo a verse afectada por el Covid-19, por lo que no cumplía con los requisitos de elegibilidad para recibir los beneficios del PUA.

En desacuerdo, la recurrente apeló las referidas cartas y solicitó una audiencia ante la Árbítro. En específico, planteó lo siguiente:

Estoy apelando debido a que la determinación es una violación al debido proceso de ley. La determinación indica que no son suficientes los documentos enviados para la verificación laboral. Sin embargo, no indica que otros documentos son necesarios para que sea suficiente. O sea[,] no sabemos qu[é] es lo que se requiere. También indica que se identificó un asunto, pero no se informa qu[é] asunto. O sea, la determinación es una estereotipada que no aplica a la situación nuestra. Soy una persona que trabaja por cuenta propia. Los servicios legales los doy en mi oficina

en Puerto Rico. La pandemia limitó nuestro trabajo e inclusive se nos hace difícil viajar, ya que nuestros viajes son cortos y no podemos mantenernos en cuarentena. El riesgo era inminente y el doctor nuestro nos prohibió viajar para evitar contagio debido al alto riesgo por condiciones médicas. Hemos suministrado la planilla del 2019 como fue requerido, siendo dicho año también afectados por el Huracán y posterior los temblores.¹

Tras entender sobre toda la prueba, y celebrada una audiencia a tales efectos, mediante *Resolución* del 5 de abril de 2022, notificada el mismo día, la Arbitro confirmó la determinación emitida por el Negociado. Como parte de sus conclusiones, la Arbitro detalló que la recurrente tenía hasta el 1 de octubre de 2020 para solicitar su Certificado de Registro de Comerciante. Sin embargo, enfatizó que el Certificado que presentó la recurrente como parte de la evidencia documental tenía fecha de emisión del 25 de agosto de 2021, lo cual, la hacía inelegible para obtener los beneficios de compensación de seguro por desempleo bajo el CARES Act. A su vez, la Arbitro indicó que la recurrente ofreció en evidencia copia de sus planillas federales de los años 2019 y 2020, mas no las estatales. En vista de ello, concluyó que la recurrente no había presentado evidencia bona fide que probara su alegación de que fue afectada económicamente como consecuencia de la pandemia.

En desacuerdo, el 11 de abril de 2022, la recurrente presentó la correspondiente apelación ante el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos. En síntesis, alegó que sometió prueba fehaciente que la hacía elegible para recibir los beneficios del PUA y que no se cumplió con los principios básicos del debido proceso de ley. Arguyó que la *Resolución* del 5 de abril de 2022 no era cónsona con lo apelado, pues hacía referencia a la Carta Núm. L0013119621, la cual no había sido notificada. Por otro lado, sostuvo que lo único que se le había cuestionado fue su identidad y sus ingresos. Sobre

¹ Véase, Anejo 1 del recurso, *Decisión del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos* del 18 de agosto de 2020, págs. 23-24.

ese particular, sostuvo que, en cuanto a la identidad, había presentado copia de su pasaporte y licencia de conducir, mientras que, en cuanto al cuestionamiento de los ingresos, presentó copia de la planilla federal de los años 2019 y 2020. Asimismo, indicó que había presentado como prueba de comerciante por cuenta propia el Certificado de Registro de Comerciante emitido 21 de agosto de 2021.

Tras evaluar el expediente del caso, y celebrada una audiencia a esos efectos, el 18 de agosto de 2022, notificada el mismo día, el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos emitió su *Decisión*. Mediante esta, el funcionario adoptó las determinaciones efectuadas por la Árbitro y, consecuentemente, confirmó la *Resolución* apelada ante la agencia. Particularizó que la recurrente hizo admisión de parte de que no poseía un Certificado de Registro de Comerciante para el término que reclamó los beneficios de desempleo bajo el CARES Act. Aclaró que, contrario a lo alegado por la recurrente, esta tenía conocimiento de la Carta Núm. L0013119621, pues la había apelado junto a tres apelaciones adicionales. Asimismo, añadió que la Árbitro le requirió, en varias ocasiones, a la recurrente, evidencia de las planillas de contribuciones sobre ingreso estatal, pero esta no pudo proveerlas porque no las había radicado.

Inconforme, el 21 de septiembre de 2022, la recurrente compareció ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial. En el mismo, formula los siguientes planteamientos:

Cometió error de Derecho el Departamento de Trabajo [y] Recursos Humanos al realizar una decisión arbitraria, abusando de su discreción sin tomar en consideración las propias determinaciones realizadas y notificadas a la recurrente.

Erró el [Departamento de Trabajo y Recursos Humanos] al no notificar la determinación de la Carta L0013119621 a la recurrente y proseguir unas vistas arbitrarias con las controversias que ellos decidían en violación a las determinaciones anteriores hechas por el propio Departamento; sin aclarar a la recurrente cuál era la controversia existente, sin notificación adecuada

conforme establece la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme y sin un debido proceso de ley al no estar informada adecuadamente.

Luego de examinar el expediente que nos ocupa, y con el beneficio de las partes, procedemos a resolver.

II

A

Es norma firmemente establecida en el estado de derecho vigente, que los tribunales apelativos están llamados a abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por las agencias administrativas, todo en deferencia a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados. *Capó Cruz v. Jta. Planificación et al.*, 204 DPR 581 (2020); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26 (2018); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923 (2010). En este contexto, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, establece el alcance de la revisión judicial respecto a las determinaciones administrativas. A tal efecto, la referida disposición legal expresa como sigue:

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.

3 LPRA sec. 9675.

Al momento de revisar una decisión agencial, los tribunales deben ceñirse a evaluar la *razonabilidad* de la actuación del organismo. *Capó Cruz v. Jta. Planificación et al.*, supra; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra. Por ello, los tribunales no deben intervenir o alterar

las determinaciones de hechos que emita, siempre que estén sostenidas por *evidencia sustancial* que surja de la *totalidad del expediente administrativo*. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003). Nuestro Tribunal Supremo ha definido el referido concepto como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Capó Cruz v. Jta. Planificación et al.*, supra; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425 (1997).

A tenor con esta norma, los foros judiciales limitan su intervención a evaluar si la decisión de la agencia es razonable y no si hizo una determinación correcta de los hechos ante su consideración. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra. En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener lo concluido por la agencia, evitando sustituir el criterio del organismo por sus propias apreciaciones. *Pacheco v. Estancias*, supra. Ahora bien, esta norma de deferencia no es absoluta. La misma cede cuando está presente alguna de las siguientes instancias: (1) cuando la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la apreciación de la ley, y; (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable, o ilegal. *Costa Azul v. Comisión de Seguridad*, 170 DPR 847 (2007).

B

Por su parte, en materia de derecho administrativo, el debido proceso de ley, en su vertiente procesal, se extiende al ejercicio de las facultades adjudicativas delegadas a la agencia, esto por su intervención directa con intereses de estirpe constitucional. *Almonte et al. v. Brito*, 156 DPR 475 (2002). La *adjudicación* constituye el procedimiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios que corresponden a una parte. Sección 1.6

(b), Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9603 (b). De este modo, la ejecución de la referida garantía necesariamente debe propender al ejercicio de un proceso justo y uniforme para todos los involucrados.

La Ley Núm. 38-2017, *supra*, incorpora en sus disposiciones los criterios necesarios para imprimir legalidad a los procesos administrativos de adjudicación. En particular, la sección 3.1 (a) del aludido estatuto, así como la jurisprudencia interpretativa pertinente, reconocen a todas las partes en un procedimiento adjudicativo las siguientes garantías mínimas del debido proceso de ley en su vertiente procesal: (a) notificación adecuada de los cargos o querellas o reclamos contra las partes; (b) derecho a presentar evidencia; (c) derecho a una adjudicación imparcial y; (d) derecho a que la decisión sea basada en el expediente. 3 LPRA sec. 9641 (a); *Álamo Romero v. Adm. De Corrección*, 175 DPR 314 (2009); *Almonte et al. v. Brito*, *supra*; *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 DPR 881 (1993). Las antedichas salvaguardas constituyen el medio para asegurar que un organismo administrativo tenga ante sí todos los elementos de juicio necesarios para emitir una decisión adecuada. Por igual, conforme al entendido doctrinal aplicable, sirven para erradicar cualquier manifestación de arbitrariedad administrativa en el ejercicio de las funciones de adjudicación. *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 DPR 109, 113 (1996).

C

El 27 de marzo de 2020 el Congreso de los Estados Unidos promulgó el *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act*, conocido como el CARES Act, 15 USC sec. 9001 *et seq.*, con el propósito de mitigar los efectos económicos que trajo consigo la pandemia por el Covid-19. Conforme el estatuto, se estableció el programa de asistencia de desempleo por pandemia, conocido como

el *Pandemic Unemployment Assistance* (PUA), dirigido a proveer un alivio temporero a la clase trabajadora que se vio afectada por la pandemia. Como parte de los beneficios del PUA, las personas elegibles, que están desempleadas o parcialmente empleadas por razones relacionadas al Covid-19 y que no cualifican para los beneficios por desempleo regular, reciben una compensación de desempleo parcial o total por un término máximo de treinta y nueve (39) semanas. 15 USC sec. 9021. Los requisitos para que un trabajador se considere elegible bajo el CARES Act para recibir el beneficio del PUA, son los siguientes:

(3) COVERED INDIVIDUAL.—The term “covered individual”—

(A) means an individual who—

(i) is not eligible for regular compensation or extended benefits under State or Federal law or pandemic emergency unemployment compensation under section 2107, including an individual who has exhausted all rights to regular unemployment or extended benefits under State or Federal law or pandemic emergency unemployment compensation under section 2107; and

(ii) provides self-certification that the individual—

(I) is otherwise able to work and available for work within the meaning of applicable State law, except the individual is unemployed, partially unemployed, or unable or unavailable to work because—

(aa) the individual has been diagnosed with COVID-19 or is experiencing symptoms of COVID-19 and seeking a medical diagnosis;

(bb) a member of the individual’s household has been diagnosed with COVID-19;

(cc) the individual is providing care for a family member or a member of the individual’s household who has been diagnosed with COVID-19;

(dd) a child or other person in the household for which the individual has primary caregiving responsibility is unable to attend school or another facility that is closed as a direct result of the

COVID-19 public health emergency and such school or facility care is required for the individual to work;

(ee) the individual is unable to reach the place of employment because of a quarantine imposed as a direct result of the COVID-19 public health emergency;

(ff) the individual is unable to reach the place of employment because the individual has been advised by a health care provider to self-quarantine due to concerns related to COVID-19;

(gg) the individual was scheduled to commence employment and does not have a job or is unable to reach the job as a direct result of the COVID-19 public health emergency;

(hh) the individual has become the breadwinner or major support for a household because the head of the household has died as a direct result of COVID-19;

(ii) the individual has to quit his or her job as a direct result of COVID-19;

(jj) the individual's place of employment is closed as a direct result of the COVID-19 public health emergency; or

(kk) the individual meets any additional criteria established by the Secretary for unemployment assistance under this section; or

(II) is self-employed, is seeking part-time employment, does not have sufficient work history, or otherwise would not qualify for regular unemployment or extended benefits under State or Federal law or pandemic emergency unemployment compensation under section 2107 and meets the requirements of subclause (I); and

(B) does not include—

(i) an individual who has the ability to telework with pay; or

(ii) an individual who is receiving paid sick leave or other paid leave benefits, regardless of whether the individual meets a qualification described in items (aa) through (kk) of subparagraph (A)(i)(I).

Con el propósito de mantener la integridad del programa de desempleo y atajar el posible fraude en programas federales de asistencia económica, el 11 de mayo de 2020, el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos emitió el *Unemployment Insurance Program Letter (UIPL)*, No. 23-20. Mediante el pronunciamiento, se orientó a los estados y territorios estadounidenses sobre las funciones requeridas para implementar el PUA de forma íntegra, entre otros programas de ayuda económica contemplados en el CARES Act.

A tenor con lo anterior, el 13 de julio de 2020, la entonces gobernadora de Puerto Rico, Wanda Vázquez Garced, promulgó una Orden Ejecutiva, OE-2020-053, para autorizar al Departamento de Hacienda a compartir la información sobre las planillas de contribución sobre ingresos y determinaciones de elegibilidad a los beneficios del PUA con el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. De esa forma, se pretendió implementar estrategias más efectivas y ágiles para administrar los programas de desempleo y, a su vez, evitar el fraude.

En virtud de ello, y toda vez que el PUA hace extensiva la compensación por desempleo para los contratistas independientes, el 15 de septiembre de 2020, el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos adoptó la Carta Circular Núm. 2020-04. La misma fue acogida con el fin de establecer y publicar las normas aplicables a su política de requerimiento del Certificado de Registro de Comerciantes vigente, para que los trabajadores por cuenta propia pudiesen ser elegibles a recibir los beneficios del PUA. De igual forma, mediante la referida Carta se establecieron las normas aplicables a los trabajadores que se encontraban recibiendo el beneficio o que lo recibieron en el pasado, que no constaban en el Registro de Comerciantes, por haber solicitado PUA previo a la

implementación de dicha política. En particular, la Carta Circular Núm. 2020-04 dispone lo siguiente:

Todo solicitante del programa PUA que se identifique como contratista independiente o trabajador por cuenta propia deberá tener un Certificado de Registro de Comerciante (Modelo SC 2918) vigente. **A partir del 2 de octubre de 2020, los trabajadores por cuenta propia que no consten en el Registro de Comerciantes del Departamento de Hacienda, no serán elegibles para PUA ni para reclamar semanas subsiguientes de desempleo, incluyendo aquellos individuos que interesen reclamar semanas anteriores a dicha fecha. Los trabajadores por cuenta propia que hayan reclamado semanas de desempleo previo al 1 de octubre de 2020 y que se encuentren actualmente recibiendo el beneficio o que recibieron en el mismo en el pasado, tienen hasta dicha fecha para solicitar su Certificado de Registro de Comerciante en SURI.** De lo contrario, podrían estar sujetos a que se les requiera la devolución de la totalidad del beneficio recibido. (Énfasis nuestro).

En lo atinente, la sección 4060.01 de la Ley Núm. 1-2011, conocida como el Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico de 2011 (Código de Rentas Internas), 13 LPRA sec. 30011 *et seq.*, según enmendada, requiere un Certificado de Registro de Comerciante emitido por el Departamento de Hacienda a toda persona que desee hacer negocios en Puerto Rico. 13 LPRA sec. 32141. Es decir, antes de comenzar las operaciones de un negocio en la isla, la persona, empresa, sociedad o corporación deberá tener el referido certificado. Toda persona que lleve a cabo un negocio como comerciante en Puerto Rico, sin contar con el Certificado de Registro de Comerciantes vigente, estará sujeto a penalidades. 13 LPRA sec. 33163.

III

En la presente causa, la recurrente impugna la determinación emitida por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, por la cual se ratificó su inelegibilidad para recibir los beneficios de seguro por desempleo, según provistos por el CARES Act. En específico, afirma que el recurrido erró al evaluar arbitrariamente el requisito de poseer un Certificado de Registro de Comerciante y

determinar que la recurrente no presentó evidencia bona fide que demostrara que había sido afectada económicamente por la pandemia. Por otro lado, sostiene que el Negociado de Seguridad de Empleo no cumplió con el debido proceso de ley al no realizar una notificación adecuada de la Carta Núm. L001311921. Habiendo examinado sus argumentos a la luz de los hechos acontecidos y de la prueba que obra en autos, resolvemos no imponer nuestro criterio sobre el ejercido por el organismo recurrido.

Un examen del expediente que atendemos nos permite entrever que la determinación aquí impugnada se apoyó en la prueba ofrecida por la aquí recurrente durante la audiencia celebrada ante la Ábitro. Según surge, la recurrente presentó como prueba documental un Certificado de Registro de Comerciante con fecha del **25 de agosto de 2021**. Ahora bien, tal cual esbozáramos anteriormente, mediante la Carta Circular Núm. 2020-04, se estableció el requisito de Certificación del Registro de Comerciante en el Departamento de Hacienda en o antes del **1 de octubre de 2020**, ello con el propósito de que los solicitantes del PUA que alegaban ser trabajadores por cuenta propia, en efecto, lo evidenciaran. Ello, a su vez, no constituye un requisito al vacío, pues el Código de Rentas Internas, *supra*, claramente establece que, todo comerciante que labore por cuenta propia en Puerto Rico, deberá presentar una solicitud de Certificado de Registro de Comerciante. Asimismo, surge de los hechos antes detallados que la recurrente falló en presentar las planillas de contribución sobre ingreso estatales, requisito necesario para acreditar su elegibilidad para recibir los beneficios del PUA. La recurrente se limitó a presentar sus planillas federales de los años 2019 y 2020. Tal cual reseñado, existen unos requisitos para ser elegibles al beneficio de desempleo, cuando la persona trabaja por su cuenta, que aquí no se cumplieron. Ciertamente, los documentos presentados por la

recurrente eran insuficientes para acreditar su elegibilidad al PUA. Por consiguiente, el primer señalamiento de error no se cometió.

Por otro lado, en su recurso la recurrente plantea que no se cumplió con el debido proceso de ley porque, presuntamente, desconocía sobre la Carta Núm. L001311921. Habiendo analizado la totalidad del expediente ante nos, colegimos que, contrario a lo propuesto por la recurrente, no se le violentó el debido proceso de ley. Surge del expediente que todas las cartas se realizaron bajo un mismo número de reclamación (A00-000-1809-6073),² las cuales originaron las apelaciones ante el Negociado. Es decir, no se tomó en consideración ningún elemento que no hubiese sido notificado con anterioridad. Al contrario, todos los planteamientos traídos por la recurrente en sus apelaciones fueron atendidos, tanto por la Árbitero como por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos. Además, en múltiples ocasiones se le dio a la recurrente la oportunidad de presentar la evidencia correspondiente para sustentar la solicitud de su reclamo, cumpliendo así con el debido proceso de ley. En conclusión, tampoco se cometió el segundo señalamiento de error.

En mérito de lo anterior, y dado a que la recurrente no identificó evidencia alguna en el expediente administrativo capaz de derrotar la corrección de las determinaciones de hechos emitidas por la agencia concernida, no podemos sino abstenernos de intervenir con lo resuelto. A la luz de la prueba que obra en el expediente que nos ocupa, el dictamen en disputa es uno razonable y legalmente oponible, razón por la cual merece sostenerse en toda su extensión.

² Cabe destacar que todas las cartas fueron enviadas por el Negociado de Seguridad de Empleo a la misma dirección: Ext. Parcelas Sabana Eneas, 441 Calle 17, San Germán, PR, 00683-3707.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la resolución administrativa recurrida.

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

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