

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMON-CAROLINA  
PANEL VII

RAÚL QUIÑONES  
BENÍTEZ

Apelante

VS.

DEPARTAMENTO DE  
EDUCACIÓN, *ET ALS.*

Apelados

KLAN201700691

APELACIÓN  
procedente del  
Tribunal de  
Primera Instancia,  
Sala Superior de  
Bayamón

Caso Núm.:  
D DP2016-0528  
(506)

Sobre:  
Daños y Perjuicios;  
Hostigamiento  
Laboral;  
Incumplimientos;  
violación de  
Derechos Civiles

Panel integrado por su presidente el Juez Flores García,  
la Jueza Domínguez Irizarry y el Juez Cancio Bigas.

Cancio Bigas, Juez Ponente

**SENTENCIA**

(ARCHIVO ADMINISTRATIVO)

En San Juan, Puerto Rico a 30 de junio de 2017.

Comparece la parte apelada, representada por la  
Oficina del Procurador General de Puerto Rico, mediante  
un *"Aviso de Paralización de los Procedimientos Por  
Virtud de la Petición Presentada por el Gobierno de  
Puerto Rico Bajo el Título III de PROMESA"* y nos solicita  
que proveamos de conformidad con lo solicitado. Por  
tanto, debemos resolver si podemos seguir entendiendo en  
el presente caso.

Es de conocimiento general y nos informa la parte  
apelada que la Junta de Control Fiscal, en  
representación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
(*"ELA"*), ha presentado una petición de restructuración  
(o quiebra) ante la Corte de Distrito de los Estados  
Unidos, para el Distrito de Puerto Rico, caso número BR  
17-1578, bajo el Título III de la *Puerto Rico Oversight,*

*Management and Economic Stability Act*, 48 USC sec. 2101 et seq ("PROMESA"). Dicha petición fue presentada el día 3 de mayo de 2017. Tomamos conocimiento judicial de la petición presentada bajo el número referido.

Nuestra conclusión de que el efecto de la presentación de ese caso es impedirnos continuar atendiendo el recurso de referencia, se basa en el efecto que tiene de paralizar el de epígrafe por operación de lo dispuesto en la sección 301 de PROMESA, 48 USC sec. 2161, y en las secciones 362(a) y 922(a) del Código de Quiebras de los Estados Unidos, (Código de Quiebras), 11 USC secs. 362(a) y 922(a). Veamos.

#### **B**

El 15 de mayo de 2017, el apelante comparece ante nosotros alegando que el Tribunal de Primera Instancia erró al desestimar su reclamación en daños y perjuicios contra el ELA por el primero no haber notificado al Secretario de Justicia, de su intención de demandar, dentro del término dispuesto en el Art. 2a de la Ley 104 del 29 de junio de 1955, Ley de Reclamaciones y Demandas Contra el Estado, 32 LPRA sec. 3077a.<sup>1</sup> El 14 de junio de 2017, el ELA presentó su oposición alegando que tal omisión a notificar al Secretario de Justicia ocurrió, sin que existiera justa causa para ello. Además, alegó que los procedimientos estaban paralizados debido a la presentación de la petición de reestructuración y/o

---

<sup>1</sup> El demandante, un empleado del Departamento de Educación, presentó su demanda por discrimen y daños y perjuicios contra el Departamento de Educación, su Secretario, el ELA y contra Pauline Pantoja López, en su carácter personal y como funcionaria del Departamento de Educación, el 5 de agosto de 2016. Luego de varios trámites, el tribunal de primera instancia emitió una Sentencia Parcial en reconsideración el 27 de febrero de 2017, notificada el 14 de marzo, desestimando la demanda en cuanto al ELA, por no haberse llevado a cabo la notificación previa conforme a la Ley de Pleitos Contra el Estado, *supra*. De esta sentencia, la parte demandante recurre ante nosotros.

quiebra de la Junta de Contro Fiscal al amparo del Título III de PROMESA, *supra*. En esa misma fecha el ELA presentó también su "Aviso de Paralización de los Procedimientos Por Virtud de la Petición Presentada por el Gobierno de Puerto Rico Bajo el Título III de PROMESA", solicitando la paralización del pleito bajo los fundamentos antes expuestos.

**C**

El 30 de junio de 2016, entró en vigor la ley denominada PROMESA, *supra*. En lo pertinente, dicha legislación provee al ELA la posibilidad de reestructurar sus deudas mediante acceso a procesos judiciales de quiebra. PROMESA, *supra*, sec. 2161. Según antes relatamos, estando este caso pendiente de resolución, advinimos en conocimiento de la petición de reestructuración que el ELA presentara el 3 de mayo de 2017, ante el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, amparándose en las disposiciones del título III, de la Ley PROMESA, *supra*.

Conforme con lo preceptuado en PROMESA *supra*, secciones 301 (haciendo aplicables varias disposiciones del Código de Quiebras) y 304 (sobre la presentación de una petición voluntaria de reestructuración)<sup>2</sup>, y cumplidos los requisitos aplicables del estatuto, la

---

<sup>2</sup> Las secciones 301 y 304 de Promesa, *supra*, disponen en parte:

SEC. 301. APPLICABILITY OF OTHER LAWS; DEFINITIONS. (a) SECTIONS APPLICABLE TO CASES UNDER THIS TITLE. Sections... of title 11, United States Code, apply in a case under this title..

SEC. 304. PETITION AND PROCEEDINGS RELATING TO PETITION.

(a) COMMENCEMENT OF CASE. -A voluntary case under this title is commenced by the filing with the district court of a petition by the Oversight Board pursuant to the determination under section 206 of this Act.

[...]

(c) ORDER FOR RELIEF. -The commencement of a case under this title constitutes an order for relief.

mera presentación de una petición voluntaria ante el tribunal de distrito de los Estados Unidos, activa la protección de la paralización automática bajo las secciones 362(a) y 922(a) del Código de Quiebras, *supra*, en cuanto a todos los casos judiciales y administrativos y otras reclamaciones que estuvieran pendientes contra el ELA a la fecha en que se presentó la petición, o de aquellos que hubieren podido presentarse antes de esa fecha. PROMESA, *supra*, sec. 2161; 11 USC secs. 362(a) y 922(a).

La estructura creada bajo el título III de PROMESA, *supra*, permite que una petición a su amparo constituya una orden de relevo ("*an order for relief*"), PROMESA, *supra*, sec. 304(c), aplicándose las secciones mencionadas del Código de Quiebras, *supra*, que viabilizan la paralización automática. PROMESA, *supra*, secs. 2161 y 2164. Como resultado la petición con su paralización automática u orden de relevo tienen el efecto de una orden de interdicto para impedir "*el comienzo o la continuación de cualquier proceso judicial, administrativo o de otra índole que fue o pudo haber sido interpuesto en contra del deudor, o para ejercitar cualquier acción cuyo derecho nació antes de que se iniciara la quiebra.*" Marrero Rosado v. Marrero Rosado, 178 DPR 476, 490-491 (2010) (Énfasis nuestro). "Puede también impedir la ejecución de una sentencia previa o detener la creación, perfección o ejecución de un gravamen anterior a la interposición de la quiebra." *Id.* Los efectos de la paralización "*se manifiestan desde que se presenta la petición de quiebra*" y no "*requiere una notificación formal para que surta efecto.*" Marrero Rosado v. Marrero Rosado, *supra*, pág. 491. "*Provoca [...]*

*que los tribunales estatales queden privados de jurisdicción automáticamente e incluso, es tan abarcadora que paraliza litigios que tienen poco o nada que ver con la situación financiera del deudor." Id. (Nuestro énfasis.)*

**D**

Ante este cuadro, como adelantamos arriba, no tenemos alternativa sino concluir que estamos impedidos de continuar atendiendo el presente recurso ya que la actuación del ELA a través de la Junta de Control Fiscal tuvo el efecto de paralizarlo. Hasta tanto la quiebra decretada concluya, se desestime, o alguno de los litigantes de epígrafe acredite haber solicitado y obtenido del Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, el relevo de la orden automática de paralización bajo las secciones 362(a) y 922(a) del Código de Quiebras de los Estados Unidos, 11 USC 362, el presente caso queda paralizado.

Por lo tanto, se ordena el cierre y archivo administrativo de este caso hasta que otra cosa se disponga o sea reabierto. Este Tribunal se reserva su jurisdicción para decretar la reapertura y continuación de los procedimientos a solicitud de parte interesada, en caso de que la orden de paralización bajo la Ley PROMESA, *supra*, quede o sea dejada sin efecto o modificada para permitir la continuación.

El Juez Flores García concurre con opinión escrita.

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

**LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS**  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones



Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMON-CAROLINA  
PANEL VII

RAÚL QUIÑONES  
BENÍTEZ

Apelante

Vs.

DEPARTAMENTO DE  
EDUCACIÓN, ET ALS.

Apelados

KLAN201700691

APELACIÓN  
procedente del  
Tribunal de  
Primera Instancia,  
Sala Superior de  
Bayamón

Caso Núm.:  
D DP2016-0528

Sobre:  
Daños y  
Perjuicios;  
Hostigamiento  
Laboral;  
Incumplimientos;  
violación de  
Derechos Civiles

Panel integrado por su presidente el Juez Flores García,  
la Jueza Domínguez Irizarry y el Juez Cancio Bigas.

**VOTO CONCURRENTE DEL JUEZ FLORES GARCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a \_\_\_ de junio de 2017.

Nuevamente nos enfrentamos a una controversia en la que el Estado solicita la paralización automática de los procedimientos judiciales ante este Tribunal General de Justicia como resultado de la aplicación de las secciones 362 y 922 del Título 11 del Código de Quiebras Federal,<sup>1</sup> al activarse la Sección 304 del Título III de la ley federal, Public Law 114-187 on 6/30/2016 (Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act or PROMESA), conocida como "PROMESA".<sup>2</sup>

El Estado Libre Asociado, (ELA), al declararse en bancarrota, conforme le autoriza PROMESA, ha invocado

<sup>1</sup> 11 U.S.C. Secs. 362 (a), 922 (a); 48 U.S.C. Sec. 2161 (a).

<sup>2</sup> Título I, Art. 101 (b) (2).

la protección que ordinariamente ofrece el Código de Quiebras Federal a una persona natural, o entidad jurídica, para procurar la paralización de los procesos judiciales en su contra pendientes al momento de presentar la solicitud de insolvencia.

El amparo invocado es cónsono con el propósito que persigue una declaración de bancarrota, a saber, permitir al deudor, aunar sus recursos, reconocer y reconciliar sus deudas y reorganizar sus finanzas, para establecer un plan de pago conjunto de conformidad a sus activos y pasivos. Lo anterior en una persona natural, o un ente jurídico, no tendría mayores consecuencias, que la falta de pago al acreedor. Sin embargo, en el novel caso de un estado o territorio gubernamental insolvente, la prohibición de que los ciudadanos puedan mantener un reclamo en contra de ese Estado en el ejercicio de su poder de estado, no puede aplicarse de manera "automática" descansando en una legislación federal que no fue diseñada para ese contexto. En otras palabras, la suspensión de las reclamaciones que tenga la ciudadanía en contra del Estado no puede tener el alcance de una suspensión automática de sus derechos constitucionales, o del estado democrático que garantiza la Constitución federal.

El ELA, al amparo de PROMESA, ha solicitado la paralización de las reclamaciones de los ciudadanos y entidades jurídicas en su contra en una diversidad de reclamaciones, sin ninguna otra distinción que no sea, el ELA como parte demandada. Lo anterior, ha provocado la solicitud de paralización en casos de daños y perjuicios, transacciones de personal del Estado,



impugnación de confiscaciones, cobro de dinero, recursos extraordinarios, expropiaciones, contratos, reclamaciones de confinados e indigentes e inclusive en casos donde se alega una violación a un derecho constitucional cobijado por la Constitución local y federal, independientemente que involucre o no un desembolso económico por parte del ELA.

La solicitud de la paralización de los casos de personas naturales y jurídicas en contra de un estado o territorio insolvente es una controversia novel, que no puede ser despachada mediante la aplicación automática de una legislación federal (Código de Quiebras) que no fue diseñada para atender este tipo de casos. El Código de Quiebras fue creado para atender controversias entre personas naturales, jurídicas y en ciertos casos, para entidades municipales, sin embargo, no contempla la interferencia de la legislación federal con los derechos constitucionales de los ciudadanos, o con la organización del Estado a través de un sistema republicano de gobierno.

La premisa anterior levanta serias interrogantes que exigen ser atendidas en ánimo de conciliar la aplicación de tres legislaciones federales que se enfrentan a otras garantías y disposiciones contenidas en la Constitución federal. En este caso, las legislaciones federales que dieron vida a la Constitución del ELA, a PROMESA, y al Código de Quiebras, requieren ser contextualizadas dentro de los derechos constitucionales que garantiza la Constitución federal a los ciudadanos americanos de

Puerto Rico y de los poderes plenarios del Congreso sobre sus territorios.

¿Supera PROMESA el escrutinio de la Constitución Federal?<sup>3</sup> ¿Quedan suspendidos los derechos constitucionales que se establecen en la Constitución del ELA creados por virtud de una legislación federal por una legislación federal posterior, PROMESA?<sup>4</sup> ¿Encuentran su límite PROMESA y los actos derivados por la Junta y los tribunales estatales y federales en los derechos constitucionales reconocidos en la Constitución Federal o en alguna otra legislación federal?<sup>5</sup> ¿Superan los poderes conferidos al Congreso en la Constitución federal<sup>6</sup> para la administración de sus territorios, los derechos que la propia Constitución Federal extiende a los ciudadanos americanos de Puerto Rico? ¿Es distinguible PROMESA de la legislación adoptada por el Congreso para atender la insolvencia del Distrito de Columbia, y su

---

<sup>3</sup> El historial legislativo de PROMESA refleja las preocupaciones de los propios Congresistas sobre la constitucionalidad de la legislación. Véase, *Congressional Record - Senate*, June 29, 2016, *House of Representative*, June 9, 2016. Véase además, *Statement of Andrew Kent, Law Professor, Fordham Univ. School of Law, Discussion Draft, HR 5278 Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA): Hearing before H. Comm. Natural Resources*, 114 Cong. 30 (April 13, 2016).

<sup>4</sup> La Sección 4 de PROMESA dispone que, "The provisions of this Act shall prevail over any general or specific provisions of territory law, State law, or regulation that is inconsistent with this Act." 48 USC 2103. PROMESA prohíbe al Gobernador y a la Asamblea Legislativa ejercer control, supervisar o fiscalizar las actividades de la Junta. Como tampoco podrán implantar legislación que sea contraria a las disposiciones de PROMESA, conforme lo determine la Junta de Control Fiscal. Art. 108 (a) (1)(2). Por otro lado, la Sección 305 impide a los tribunales federales, salvo que la Junta y el Plan Fiscal dispongan lo contrario, intervenir con los poderes gubernamentales o políticos del territorio deudor, las propiedades o los ingresos del territorio deudor o con el uso y disfrute de los ingresos que generen las propiedades del deudor.

<sup>5</sup> Véase, *United States Trust Co of New York v. New Jersey*, 431 U.S. 1, 97 S. Ct. 1505, 52 L. Ed. 2d 92 (1977).

<sup>6</sup> La Sección 3 del Art. IV de la Constitución federal dispone: "El Congreso tendrá facultad para disponer y formular todos los reglamentos y reglas necesarios con respecto al Territorio y otros bienes que pertenezcan a los Estados Unidos, y ninguna parte de esta Constitución será interpretada de manera que cause perjuicio a los derechos reclamados por los Estados Unidos o por cualquier Estado individual".

casuística federal interpretativa?<sup>7</sup> ¿Aplica de forma automática el lenguaje del Código de Quiebras a la insolvencia del ELA bajo PROMESA? ¿Resulta práctico y manejable para la sala federal a cargo del caso, la paralización automática y archivo de todos los casos donde el ELA sea parte demandada, involucre o no el desembolso de fondos públicos?

Estas controversias jurídicas básicas tan solo representan algunos de los cuestionamientos que exigen ser allanados en este marco jurídico y político novel que tiene efectos insospechados sobre la organización política del territorio, los derechos y la vida de millones de ciudadanos americanos residentes en Puerto Rico. Mientras tanto, diariamente, la ciudadanía y los tribunales nos enfrentamos a controversias noveles producto de los casos que surgen bajo PROMESA, y de los efectos de las determinaciones del nuevo poder político que representa la Junta de Control Financiera y Administrativa, compuesta por funcionarios no electos, establecida por el Congreso para implantar un nuevo ordenamiento jurídico que rige la vida de los puertorriqueños.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> En el año 1995 el Congreso aprobó la legislación, Law No: 104-8, conocida como, "District of Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Authority" para, entre otras cosas, imponer una Junta de Control Fiscal sobre el Distrito de Columbia. Véase además, American Federation of Government Employee v. District of Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Authority, 113 F.Supp.2ed.75 (2001); Thomas v. Networks Solutions, 176 F.3d. 500, (1999); WASHINGTON TEACHERS' UNION LOCAL # 6, AMERICAN FEDERATION OF TEACHERS, AFL-CIO, et al., vs. The BOARD OF EDUCATION OF THE DISTRICT OF COLUMBIA, et al., 109 F.3d 774 (1997).

<sup>8</sup> El Art. 101 de PROMESA establece que la propia Junta decidirá el término de su existencia sujeto a las condiciones que establece el Art. 209 de PROMESA. PROMESA otorgó a la Junta amplios poderes para el establecimiento y ejecución de su política pública sobre el territorio, incluyendo sobre la aprobación del presupuesto y la legislación que incida sobre el Plan Fiscal establecido por la Junta. Art. 104 PROMESA.

Nos corresponde a los tribunales, primariamente a aquellos que ostentan jurisdicción sobre PROMESA, conciliar la diversidad de fuentes jurídicas y establecer las nuevas pautas que regirán la vida de los puertorriqueños frente al Estado, sus derechos y la nueva organización política del gobierno local. En este proceso, los derechos constitucionales, como tampoco la organización democrática de nuestro sistema republicano de gobierno garantizado por la Constitución federal, pueden reducirse a una negociación entre acreedores y deudores bajo un Código de Quiebras que no fue redactado, ni pensado para atender la insolvencia, ni la organización política de un estado o territorio.

La insolvencia del Estado Libre Asociado es indisputable. En la Constitución de Puerto Rico se hilvanaron diversas disposiciones constitucionales que procuraban "mantener la estabilidad económica del gobierno",<sup>9</sup> mediante la aprobación de presupuestos balanceados y la emisión de deuda garantizada por los recursos del Estado.<sup>10</sup> Sin embargo, el propio Estado incumplió con este mandato constitucional.<sup>11</sup> La violación al esquema establecido en la Constitución de Puerto Rico ha provocado la falta de recursos económicos para operar el Estado, y ofrecer servicios a la ciudadanía, presupuestos deficitarios y un

---

<sup>9</sup> 4 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, 2587 (1961)

<sup>10</sup> Art. III, Secs. 17 y 20, Const. E.L.A., LPRA Tomo 1; Art. VI, Secs. 2, 3, 6, 7 y 8, Const. E.L.A., LPRA Tomo 1. Véase además, J. J. Álvarez González, Derecho constitucional de Puerto Rico y relaciones constitucionales con los Estados Unidos, Bogotá, Ed. Temis, 2009, págs. 246-247.

<sup>11</sup> En Hernández Torres v. Gobernador 129 DPR 824 (1992), se planteó el incumplimiento del Estado con estas disposiciones constitucionales, sin embargo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estimó que no podía entender en la controversia amparándose en las doctrinas de autolimitación judicial.

servicio a la deuda que no se puede cumplir por la falta de recursos y acceso a los mercados. Hoy, el ELA, con sus frágiles poderes políticos,<sup>12</sup> carente de recursos económicos, políticas fiscales y monetarias,<sup>13</sup> es un reflejo de cualquier otro ciudadano que busca protección bajo la Ley de Quiebras federal; no cuenta con dinero en efectivo, no tiene dinero en su chequera, no paga sus préstamos y nadie le presta por su historial de crédito.

PROMESA representa el mecanismo federal creado por el Congreso, a petición del propio ELA, para reorganizar las finanzas, asegurar el pago a los acreedores y restaurar el crédito territorial. En este delicado proceso político, financiero y jurídico, nos corresponde como árbitros, entre la ciudadanía y el Estado, servir de garantes de los derechos constitucionales de los ciudadanos y velar por el funcionamiento y respeto de las instituciones democráticas del Estado, dentro de nuestra condición política. Sin embargo, no podemos avanzar los propósitos de PROMESA, ni nuestro deber constitucional,

---

<sup>12</sup> Véase, Commonwealth v. Sánchez Valle, 136 S. Ct. 1863 (2016); PR v. Franklin California Tax-Free Trust, 136 S.Ct. 1938 (2016); Torres v. Commonwealth of Puerto Rico, 442 US 465, 470 (1979); Cincinnati Soap Co. v. United States, 301 US 308, 317 (1937); Grafton v. U.S., 206 U.S. 333, 335 (1907); Railway Labor Executives' Ass'n v Gibbons, 455 U.S. 4457, 465-69 (1982); Sere v Pilot, 10 US 322, 336-37 (1810).

<sup>13</sup> El Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como territorio de Estados Unidos bajo los poderes plenarios del Congreso para administrar sus territorios carece de las herramientas de política fiscal y monetaria q tienen disponibles los estados de Estados Unidos o la mayoría de los países independientes, a saber, no puede producir dinero, no controla las tasas de interés, no cuenta con ingresos para estimular la economía a través del gasto público, no puede tomar prestado por falta de crédito, no puede acudir a organismos internaciones, no controla la marina mercante y no tiene representación en el Congreso, ni votar por el Presidente de E.U. para alcanzar el poder político necesario para exigir la igualdad en la paridad de fondos federales como el resto de los ciudadanos americanos. Las únicas herramientas de desarrollo económico que cuenta el ELA son el control sobre las tasas contributivas a sus ciudadanos y los fondos federales que recibe como territorio americano.

aplicando automáticamente las disposiciones del Código Federal de Quiebras creadas para una realidad distinta a la controversia ante nuestra consideración.

Lo anterior me obliga a concurrir respetuosamente de la determinación de la mayoría.

Gerardo A. Flores García  
Juez de Apelaciones