

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN Y CAROLINA
PANEL VII

CARMENCITA PÉREZ DÍAZ

Apelada

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO, ET AL

Apelante

MERCEDES-BENZ
FINANCIAL SERVICES, USA,
LLC

Parte Interventora

KLAN201700878

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala de
Carolina

Sobre:
Impugnación de
Confiscación;
Solicitud de
Intervención

Caso Número:
F AC2015-2267

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

RESOLUCIÓN

En San Juan, Puerto Rico a 28 de julio de 2017.

El apelante, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (E.L.A.), comparece ante nos y solicita nuestra intervención para que revoquemos un *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Carolina, el 6 de marzo de 2017 y notificada a las partes de epígrafe el 23 de marzo de 2017. Mediante el referido dictamen, el foro primario acogió una solicitud de sentencia sumaria promovida por Mercedes-Benz Financial Services, USA, LLC, parte interventora en el presente pleito de impugnación de confiscación. En consecuencia, el foro apelado ordenó al E.L.A. a devolverle a la parte interventora el automóvil objeto de la confiscación impugnada o, en su defecto, el pago del valor de tasación, más intereses.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, ordenamos el archivo administrativo del caso de epígrafe.

I

El 6 de mayo de 2015, la señora Carmencita Pérez Díaz, parte apelada, presentó ante el Tribunal de Primera Instancia una demanda contra el E.L.A., impugnando la confiscación del vehículo de motor marca Mercedes-Benz, modelo CLA 250. La apelada alegó que la confiscación le fue notificada fuera del término jurisdiccional de treinta (30) días que dispone la Ley Núm. 119-2011, conocida como la Ley Uniforme de Confiscaciones de 2011, 34 LPRA sec. 1724 *et seq.* El E.L.A. contestó la demanda y negó que la notificación fuera tardía.

Así las cosas, el 1 de febrero de 2016, Mercedes-Benz Financial, USA, LLC, compareció ante el foro primario y presentó una solicitud para intervenir en el pleito de marras. En la misma, alegó ser el acreedor del gravamen financiero sobre el vehículo objeto de la confiscación y que la confiscación del vehículo no le fue notificada oportunamente. Por su parte, el E.L.A. se opuso a la referida solicitud de intervención. Argumentó que la solicitud de intervención era tardía, toda vez que la Ley Núm. 119-2011, *supra*, dispone un término jurisdiccional de treinta (30) días para que cualquier parte con interés presente su acción de impugnación de confiscación.

Luego de evaluar los argumentos de las partes, el foro primario permitió la referida intervención. Así las cosas, el 16 de noviembre de 2016, la parte interventora presentó una solicitud de sentencia sumaria. En la petición, solicitó que se declarara *Con Lugar* la presente acción, toda vez que argumentó no existía controversia alguna en cuanto a que la notificación de la confiscación se había realizado fuera del término jurisdiccional dispuesto por ley. El 6 de febrero de 2016, el E.L.A. presentó su respectiva oposición. En síntesis, reafirmó que la intervención de

Mercedes-Benz Financial Services en el pleito era tardía por ser realizada fuera del término provisto por ley.

Evaluada las posiciones de las partes, el 6 de marzo de 2017, el Tribunal de Primera Instancia emitió la *Sentencia* apelada declarando *Ha Lugar* la solicitud de sentencia sumaria. Ordenó al Estado devolver el automóvil objeto de la confiscación a la parte interventora o, en su defecto, el pago del valor de tasación, más los correspondientes intereses. Oportunamente, el E.L.A. presentó una moción de reconsideración, la cual fue denegada por el foro apelado.

Inconforme con el dictamen, el 19 de junio de 2017, el E.L.A. compareció ante nos mediante el presente recurso de apelación. En el mismo formula el siguiente planteamiento:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al declarar con lugar la solicitud de sentencia sumaria presentada por la parte interventora, Mercedes-Benz Financial Services, cuando dicha parte no acudió dentro del término jurisdiccional de treinta (30) días para impugnar la demanda, según lo dispone el Artículo 15 de la Ley Núm. 119-2011 y la Opinión emitida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso [*Reliable Financial v. ELA*, res. el 7 de febrero de 2017, 2017 TSPR 19].

A raíz de la *Petición de Quiebra* que presentó el E.L.A. ante el Tribunal de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico el 3 de mayo de 2017, éste Tribunal concedió a la parte apelante hasta el 11 de julio de 2017 para que mostrara causa por la cual el caso de epígrafe no debía ser paralizado de conformidad con lo dispuesto en la sección 301 de la ley denominada *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* (PROMESA), 48 USC sec. 2161. En cumplimiento con nuestra orden, el 11 de julio de 2017 el E.L.A. presentó un escrito mediante el cual solicitó se paralizara los procedimientos pendientes en el caso de epígrafe.

II

El 30 de junio de 2016 comenzó en vigor la ley denominada *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* (PROMESA), supra. En lo pertinente, la referida legislación busca brindar al Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus agencias e instrumentalidades acceso a los procesos judiciales de reestructuración de deuda. Véase, R. Emanuelli Jiménez, *PROMESA*, 1ra ed., Puerto Rico, Ed. SITUM, 2017, pág. 48. Específicamente, el Título III de PROMESA permite que ciertas entidades del Gobierno de Puerto Rico (denominadas *covered entities*) puedan hacer una petición de quiebra por conducto de la Junta de Supervisión Fiscal (*Financial Oversight and Management Board*). Entre las entidades cubiertas bajo PROMESA se encuentra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.¹

La Sección 301 de PROMESA, 48 USC sec. 2161, incorpora a dicha ley las disposiciones referentes a las paralizaciones automáticas (*automatic stays*) bajo el Código de Quiebras de los Estados Unidos, según recogidas en 11 USC secs. 362(a) y 922(a). Al amparo de las referidas secciones, una vez alguna de estas entidades cubiertas hace su petición de quiebra ante el Tribunal de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, se activa una paralización sobre todas las acciones civiles, administrativas o de otra índole que se intenten iniciar o se hayan iniciado contra la entidad con anterioridad a la fecha de petición de quiebra.

La paralización automática de los procedimientos es una de las protecciones más fundamentales que las leyes de quiebra conceden a un deudor. *Collier on Bankruptcy*, op. cit., n.6. Así pues, sus efectos se prolongan a lo largo de todo el procedimiento

¹ Financial Oversight and Management Board. Covered Entities, <https://juntasupervision.pr.gov/wp-content/uploads/wpfd/50/58345e7a9bd5a.pdf> (última visita, 13 de julio de 2017).

de quiebra, desde la presentación de la petición hasta que recae la sentencia final. *Marrero Rosado v. Marrero Rosado* 178 DPR 476, 491 (2010). De igual modo, tampoco se requiere de una notificación formal para que esta surta efecto. Id.; *Jamo v. Katahdin Fed. Credit Union*, 283 F.3d 392, 398 (1er Cir. 2002). Inclusive, la paralización automática es tan abarcadora que paraliza litigios que tienen poco o nada que ver con la situación financiera del deudor. *Marrero Rosado v. Marrero Rosado*, supra.

El 3 de mayo de 2017, el E.L.A. presentó una *Petición de Quiebra* ante el Tribunal de Distrito de Puerto Rico al amparo del Título III de PROMESA, supra.² Consecuentemente, se activó una paralización a partir de la referida fecha sobre todos los procedimientos y causas de acción que surgieron con anterioridad al 3 de mayo de 2017 en lo que respecta al E.L.A. y todas las agencias y departamentos por los que éste tenga que responder.

III

La causa de acción que nos ocupa surgió con anterioridad al 3 de mayo de 2017. A tenor con el derecho reseñado, resulta forzoso concluir que el presente caso quedó paralizado a partir del 3 de mayo de 2017, fecha en la que el E.L.A. presentó la *Petición de Quiebra* ante el Tribunal de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico. Consecuentemente, ordenamos el archivo administrativo del presente caso. Reservamos nuestra jurisdicción para ordenar la reapertura del mismo, en caso de que por operación de ley o por dictamen del Tribunal de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, se deje sin efecto la paralización y se nos solicite la continuación de los procedimientos.

² Véase, *In re: The Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, as representatives of the Commonwealth of Puerto Rico, et. al*, Caso Núm.: 17 BK 3283-LTS.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se ordena el archivo administrativo del presente recurso de apelación.

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

Mildred Ivonne Rodríguez Rivera
Secretaria del Tribunal de Apelaciones Interina

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN
PANEL VII

CARMENCITA PÉREZ
DÍAZ
Apelada

V.

ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO
RICO, ET AL
Apelante

KLAN201700878

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia,
Sala de Carolina

Núm. Caso:
F AC2015-2267

Sobre:
Impugnación de
confiscación;
solicitud de
Intervención

MERCEDES-BENZ
FINANCIAL SERVICES,
USA, LLC
Parte Interventora

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

**VOTO CONCURRENTE NUNC PRO TUNC DEL
JUEZ FLORES GARCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 1 de agosto 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,¹ 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".²

La solicitud del Estado exige una ponderación de su alcance a la luz del nuevo ordenamiento jurídico vigente y sus efectos sobre los casos ante la

¹ 11 U.S.C.A. secs. 362 (a), 922 (a); 48 U.S.C.A. Sec. 2161 (a).

² 48 U.S.C.A. sec. 2121 (b) (2).

consideración de la Rama Judicial de Puerto Rico, los derechos constitucionales de los puertorriqueños y la nueva organización política del territorio.

Veamos.

En la Constitución de Puerto Rico se hilvanaron diversas disposiciones constitucionales que procuraban "mantener la estabilidad económica del gobierno",³ mediante la aprobación de presupuestos balanceados y la emisión de deuda garantizada por los recursos del Estado.⁴ Sin embargo, el propio Estado incumplió con este mandato constitucional y la insolvencia del Estado Libre Asociado resulta indisputable.⁵

La violación al esquema establecido en la Constitución de Puerto Rico ha provocado la falta de recursos económicos para operar el Estado y ofrecer los servicios a la ciudadanía, así como la operación gubernamental con presupuestos deficitarios y un servicio a la deuda que no se puede cumplir por la falta de recursos y de acceso a los mercados.

Hoy, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA), con frágiles poderes políticos,⁶ carente de recursos económicos, políticas fiscales y monetarias que le permitan superar la crisis y estimular el

³ 4 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico, 2587 (1961).

⁴ Art. III, Secs. 17 y 20, Const. E.L.A., LPR Tomo 1; Art. VI, Secs. 2, 3, 6, 7 y 8, Const. E.L.A., LPR 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.

⁵ Desde 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.

⁶ 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).

desarrollo económico de Puerto Rico,⁷ es un reflejo de cualquier otro ciudadano de a pie, que busca protección bajo el Código de Quiebras federal. No cuenta con dinero en efectivo en su bolsillo, no tiene dinero en su chequera, no tiene crédito disponible en sus tarjetas de crédito, no paga sus préstamos, nadie le presta por su mal historial crediticio, y se enfrenta al reclamo judicial, y extrajudicial, de sus acreedores.

La similitud anterior, sin embargo, no tiene el alcance de tratar al ELA como un ciudadano más.

PROMESA es el mecanismo federal creado por el Congreso, dentro de sus poderes para administrar el territorio de Puerto Rico y peticionado por el propio ELA, con el propósito de reorganizar las finanzas, asegurar el pago a los acreedores y restaurar el crédito territorial. Se trata de una legislación excepcional y novel, pues no existe legislación federal que permita a los estados declararse en bancarrota y acogerse a los mecanismos de reestructuración de sus obligaciones, como se permite a sus ciudades y entidades municipales.⁸

Esta legislación federal, adoptada al amparo de

⁷ 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 que tienen disponibles los estados que forman parte de los 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 internacionales, no controla la marina mercante y no tiene representación en el Congreso, ni votar por el Presidente de E.E.U.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.

⁸ Véase, Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust, 136 S.Ct. 1938 (2016); U.S. Trust Co. of New York v. New Jersey, 431 U.S. 1 (1977); 11 U.S.C.A. sec. 109.

los poderes plenarios que ostenta el Congreso federal sobre sus territorios, y por tratarse de una legislación posterior, tuvo el efecto de colocar en suspenso aquellas disposiciones de la legislación federal que viabilizó la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que resulten contrarias a PROMESA.⁹ La Sección 4 de Promesa establece que sus disposiciones prevalecerán sobre cualesquiera disposiciones especiales o generales de las leyes territoriales, las leyes estatales o normas que sean incompatibles con Promesa.¹⁰

La Ley limita su extensión y alcance de su interpretación al cumplimiento con las leyes federales, así como a los requisitos y obligaciones que surjan por programas autorizados por el gobierno federal relacionados a la salud, seguridad y el medioambiente.¹¹ De igual forma, la legislación impide a la Junta ejercer su autoridad para impedir aquellas acciones del territorio dirigidas a cumplir con determinaciones judiciales o administrativas sobre programas federales; impedir la implementación de un

⁹ Ley Pública 82-447, 66 Stat. 327, de 3 de julio 1952. La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, según redactada y aprobada por la Convención Constituyente de Puerto Rico el 6 de febrero de 1952, fue propuesta y ratificada por los electores en el referéndum celebrado el 3 de marzo de 1952. Fue sometida al Presidente y Congreso de los Estados Unidos de América, quienes la aprobaron, sujeto a que se excluyera la Sección 20 del Artículo II y que se enmendara la Sección 5 del Artículo II y la Sección 3 del Artículo VII (véase la Ley Pública 82-447, 66 Stat. 327, de 3 de julio 1952). El Gobernador de Puerto Rico proclamó la vigencia del texto aprobado, efectivo al 25 de julio de 1952. Véase, además, Puerto Rico v. Sánchez Valle, 579 US __, 136 S. Ct. 1863 (2016).

¹⁰ "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 U.S.C.A. sec. 2103.

¹¹ 48 U.S.C.A. sec. 2106: "Except as otherwise provided in this chapter, nothing in this chapter shall be construed as impairing or in any manner relieving a territorial government, or any territorial instrumentality thereof, from compliance with Federal laws or requirements or territorial laws and requirements implementing a federally authorized or federally delegated program protecting the health, safety, and environment of persons in such territory".

programa federal autorizado o delegado, y de leyes estatales para ejecutar requisitos o normas federales que sean cónsonas con el Plan Fiscal, y les prohíbe ejecutar acciones que vayan en contra de la preservación y mantenimiento de los programas de transportación masiva subvencionados con fondos federales.¹²

PROMESA creó un nuevo modelo de organización política territorial, y un marco jurídico *sui generis*, que rige la vida de los puertorriqueños, dejando sin efecto los poderes delegados por el Congreso a las ramas constitucionales del gobierno territorial en el año de 1952, así como las normas constitucionales para el funcionamiento del gobierno de Puerto Rico.

La legislación federal estableció una Junta de Control y Administración Fiscal, como una entidad territorial, no federal, al amparo de los poderes plenarios del Congreso sobre sus territorios.¹³ La Junta se creó con el propósito de asegurar y promover la responsabilidad fiscal por parte del territorio y lograr nuevamente acceso a los mercados financieros. PROMESA otorgó a la Junta amplios poderes para el establecimiento y ejecución de su política pública sobre el territorio.¹⁴

El Congreso ya había utilizado este tipo de organización administrativa para un territorio, en el

¹² 48 U.S.C.A. sec. 2144 (d). La legislación dispone además que, "This chapter may not be construed to permit the discharge of obligations arising under Federal police or regulatory laws, including laws relating to the environment, public health or safety, or territorial laws implementing such Federal legal provisions. This includes compliance obligations, requirements under consent decrees or judicial orders, and obligations to pay associated administrative, civil, or other penalties". 48 U.S.C.A. sec. 2164 (h).

¹³ 48 U.S.C.A. sec. 2121. La propia Junta decidirá el término de su existencia sujeto a las condiciones que establece la Sección 209, 48 U.S.C.A. sec. 2149, de PROMESA.

¹⁴ 48 U.S.C.A. sec. 2124.

caso del Distrito de Columbia, pero con variantes significativas que restaban menos poderes a la administración del territorio de la Capital Federal, como ocurre en el caso de Puerto Rico bajo PROMESA.¹⁵

Las Juntas también han operado en cientos de ciudades, y entidades municipales de los Estados, bajo el riguroso proceso que establece el Código de Quiebra Federal cuando una entidad municipal se declara en bancarrota.¹⁶

PROMESA estableció un mecanismo inicial para detener las reclamaciones en contra del ELA¹⁷, mientras se constituía la Junta como el nuevo cuerpo federal que administraría el territorio y se adoptaba un Plan Fiscal como nuevo modelo de administración pública. Como medida cautelar, la legislación deja en suspenso las disposiciones constitucionales del ELA relativas a su crédito, y prohíbe al Gobierno de Puerto Rico a emitir deuda o tomar alguna acción respecto a la deuda existente sin autorización de la Junta.¹⁸ Sin embargo, protege al territorio deudor, impidiendo que los tribunales emitan alguna orden, o sentencia, a favor de los acreedores que tenga el efecto de interferir

¹⁵ 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.

¹⁶ Las juntas de control fiscal se han establecido en cientos de ciudades a través de los Estados Unidos y en el ámbito internacional han servido como acuerdos de supervisión fiscal entre países y el Fondo Monetario Internacional. En el caso de los Estados Unidos, la Ciudad de Nueva York, NY, es la ciudad con mayor población (7,894,862) con una Junta de Control Fiscal del 1975 al 1986. La ciudad de West Millgrove Village en el estado de Ohio es la ciudad con menor población, 171 habitantes, con una Junta de Control Fiscal durante los años 1996 al 2000.

¹⁷ La Ley dispuso para que en sus inicios la paralización de los casos de cobros en contra del ELA se extendiera hasta el 15 de febrero de 2017. 48 U.S.C.A. sec. 2194(d)(1)(A)(i). La paralización podía ser extendida hasta el 17 de abril de 2017, a discreción del Tribunal de Distrito para el Distrito de Puerto Rico, o a discreción de la Junta hasta el 1 de mayo de 2017, previa audiencia y luego de evidenciar justa causa. Peaje Investments LLC v. García Padilla, 845 F3d 505, 510 (2017).

¹⁸ 48 U.S.C.A. sec. 2147.

con los poderes gubernamentales o políticos del territorio, sus propiedades o el uso y disfrute de las propiedades que le generen ingresos al deudor.¹⁹

La legislación federal, estableció un nuevo esquema para la aprobación del presupuesto territorial,²⁰ refrendar legislación,²¹ para la reestructuración del sistema de pensiones, la contratación gubernamental, entre otras facultades.²² Este nuevo marco jurídico dejó sin efecto las normas jurídicas establecidas en la Constitución del ELA dirigidas a entender sobre estos asuntos.

PROMESA concede jurisdicción original, y exclusiva, a los tribunales federales para atender los casos que surjan al amparo de esta legislación, particularmente sobre aquellos asuntos que incidan sobre el Título III de PROMESA.²³ Sin embargo, el

¹⁹ 48 U.S.C.A. sec. 2165. Nótese que desde *Meriwether v. Garret*, 102 U.S. 472, 501 (1880), el Tribunal Supremo federal limitó el alcance de aquellos recursos de una ciudad que podrían verse afectado como resultado de una declaración de insolvencia económica. ("Property held for public uses, such as public buildings, streets, squares, parks, promenades, wharves, landing-places, fire-engines, hose and hose-carriages, engine-houses, engineering instruments, and generally everything held for governmental purposes, cannot be subjected to the payment of the debts of the city. Its public character forbids such an appropriation.")

²⁰ Sobre el nuevo proceso de aprobación de presupuesto, véase, voto de conformidad del Juez Flores García en el caso KLCE2016-01001.

²¹ Sobre el nuevo proceso de aprobación de legislación bajo PROMESA, véase presentación, *Efectos de PROMESA sobre el proceso legislativo en Puerto Rico*. Conferencia dictada el 7 de abril de 2017, para la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, El Capitolio. Oficina de Servicios Legislativos.

²² La legislación federal se compone de 6 títulos, estando los primeros 2 dirigidos al establecimiento y alcance de los poderes y responsabilidades de la Junta de Control Financiera y Administrativa, el Título III sobre los ajustes de las deudas gubernamentales, el IV sobre Disposiciones Generales, el V sobre la revitalización de la infraestructura de Puerto Rico y el Título VI sobre la acción colectiva de los acreedores.

²³ Véase, Secciones 305 y 306; 48 U.S.C.A. 2165 y 2166. La Sección 305 de PROMESA dispone:

Subject to the limitations set forth in titles I and II of this Act, notwithstanding any power of the court, unless the Oversight Board consents or the plan so provides, the court may not, by any stay, order, or decree, in the case or otherwise, interfere with—

propio lenguaje de 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.²⁴ Aún en estos últimos casos, según dispone la legislación, la Constitución del ELA ha quedado supeditada a la voluntad de la Junta y del Plan Fiscal.

PROMESA destinó el Título III de la legislación para permitir, que de conformidad al proceso establecido en la ley, el ELA se pudiera declarar insolvente y acogerse a un proceso de reorganización y pago de sus deudas, bajo la tutela del tribunal

(1) any of the political or governmental powers of the debtor; (2) any of the property or revenues of the debtor; or (3) the use or enjoyment by the debtor of any income-producing property.

Por su parte la Sección 306 de la referida legislación establece:

(A) FEDERAL SUBJECT MATTER JURISDICTION.—The district courts shall have—

(1) except as provided in paragraph (2), original and exclusive jurisdiction of all cases under this title; and

(2) except as provided in subsection (b), and notwithstanding any Act of Congress that confers exclusive jurisdiction on a court or courts other than the district courts, original but not exclusive jurisdiction of all civil proceedings arising under this title, or arising in or related to cases under this title.

(b) PROPERTY JURISDICTION.—The district court in which a case under this title is commenced or is pending shall have exclusive jurisdiction of all property, wherever located, of the debtor as of the commencement of the case.

(c) PERSONAL JURISDICTION.—The district court in which a case under this title is pending shall have personal jurisdiction over any person or entity.

De igual forma, las reglas federales de procedimiento de quiebras aplican a cualquier caso bajo el título III como para todos los procedimientos civiles. 48 U.S.C.A. sec. 2165.

²⁴ Id.

federal y el nuevo organismo administrativo federal del territorio.

La Sección 304 de PROMESA establece que la Junta podrá presentar voluntariamente una solicitud ante la Corte de Distrito Federal para el Distrito de Puerto Rico para que un deudor certificado²⁵ pueda acogerse al proceso de insolvencia que establece el Título III de PROMESA.²⁶ En tal caso, la Junta deberá emitir una certificación de conformidad a las Secciones 206 (a) y (b) de PROMESA constatando que el "deudor" cumplió con los requisitos necesarios para poder iniciar el proceso de quiebra en los tribunales.²⁷

El 3 de mayo de 2017, a petición del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo Rosselló Nevares, la Junta presentó ante la Corte de Distrito federal para el Distrito de Puerto Rico, una petición de quiebra para la entidad territorial, Gobierno de Puerto Rico y para las instrumentalidades territoriales, Autoridad de Carreteras de Puerto Rico y Sistema de Retiro de los Empleados del ELA.²⁸ El 5 de mayo se hizo igual petición para la instrumentalidad territorial Corporación del Fondo de Interés Apremiante, el 2 de julio de 2017 para la Autoridad de Energía Eléctrica y el 14 de julio de 2017 para el Banco Gubernamental de Fomento.

Como resultado de lo anterior, el Estado Libre Asociado, al declararse en bancarrota, conforme le autoriza PROMESA, invocó la protección que

²⁵ La Sección 302 de la PROMESA define lo que se considera un "deudor" para fines de la legislación. 48 U.S.C.A. sec. 2162

²⁶ 48 U.S.C.A. sec. 2164 (a).

²⁷ 48 U.S.C.A. sec. 2146.

²⁸ Caso No. 17 BK 3283-LTS. Véase de forma ilustrativa declaración de insolvencia de la ciudad de Detroit, Michigan en In Re City of Detroit, 2013 BL 33 (Bankr. E.E. Mich. Dec. 5, 2013).

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.²⁹

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, al referirse a los efectos de la paralización en los procesos de quiebras individuales y de entidades jurídicas ha dispuestos que los mismos, "se manifiestan desde que se presenta la petición de quiebra" y no "requiere una notificación formal para que surta efecto."³⁰ "Provoca ... que los tribunales estatales queden privados de jurisdicción automáticamente...".³¹

Aunque amplia en su naturaleza, la paralización automática no es absoluta.³² La Sección 362 del Código de Quiebras, según incorporada a PROMESA, establece ciertas excepciones a la paralización automática de litigios de un deudor.³³ Sin embargo, gran parte de las excepciones consignadas en esta legislación especializada van dirigidas a casos que involucran a personas naturales o jurídicas como parte de una controversia. Sólo algunas instancias podrían por analogía resultar de aplicación a los procedimientos relacionados con la insolvencia y reorganización económica de un territorio como persigue PROMESA, como los casos que involucren el cobro de impuestos, gravámenes, asuntos sobre relaciones familiares que involucren al Estado, entre otros asuntos.³⁴

²⁹ 11 U.S.C.A. Secs. 362 (a), 922 (a); 48 U.S.C.A. Sec. 2161 (a).

³⁰ Marrero Rosado v. Marrero Rosado, 178 DPR 476, 491 (2010).

³¹ *Id.*

³² In re 229 Main St. Ltd. P'ship, 262 F.3d at 3.

³³ 11 U.S.C.A. sec. 362(b).

³⁴ 11 U.S.C.A. 362 (b) (1), (2) (9).

Nótese además que la paralización automática también puede quedar sin efecto cuando la propiedad deje de formar parte del caudal;³⁵ se cierre el caso;³⁶ se desestime la petición;³⁷ se conceda o deniegue el descargo (discharge) en un caso bajo el Capítulo 7 cuando el deudor es un individuo o en cualquier otro caso bajo los Capítulos 9, 11, 12 o 13.³⁸

PROMESA también permite a una parte remover o trasladar ("removal") un caso civil al tribunal federal si el tribunal ostenta jurisdicción bajo PROMESA, con excepción de aquellos casos ante la Corte de Quiebras o una acción del gobierno federal para poner en vigor una ley, y de "*a civil action by a governmental unit to enforce the police or regulatory power of the governmental unit*".³⁹ La legislación le

³⁵ 11 U.S.C. 362 (c) (1).

³⁶ 11 U.S.C. 362 (c) (2) (A).

³⁷ 11 U.S.C. 362 (c) (2) (B).

³⁸ 11 U.S.C.A. sec. 362 (c) (2) (C).

³⁹ 48 U.S.C.A. sec. 2166 (d) (1). Nótese que igual excepción a la paralización automática surge en los casos de una persona natural insolvente bajo el Capítulo 11 del Código de Quiebras. 11 U.S.C.A. 362(b) (4). La referida Sección lee:

(4) under paragraph (1), (2), (3), or (6) of subsection (a) of this section, of the commencement or continuation of an action or proceeding by a governmental unit or any organization exercising authority under the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction, opened for signature on January 13, 1993, to enforce such governmental unit's or organization's **police and regulatory power**, including the enforcement of a judgment other than a money judgment, obtained in an action or proceeding by the governmental unit to enforce such governmental unit's or organization's police or regulatory power. [Énfasis Nuestro.]

Es importante destacar que esta Sección aplica cuando el Estado acude en contra de un deudor que es una persona natural, o sea se trata de una acción iniciada por el Estado en contra de una persona natural. En estos casos, se persigue proteger la acción estatal dirigida a la implementación de una política pública relacionada a la salud, bienestar social o seguridad. La doctrina ha distinguido la excepción a la paralización automática de "police and regulatory power", si la acción del Estado tiene: (a) un propósito pecuniario (pecuniary purpose test), o si tiene, (b) un propósito de política pública (public policy test). El *pecuniary purpose test* se refiere cuando el Estado persigue principalmente proteger un interés pecuniario del gobierno en la propiedad del deudor, que no está dirigido a proteger la seguridad y/o salud pública, por lo que **no tiene el efecto de dejar sin efecto la paralización automática**. Por el contrario, bajo el "*public policy test*" el gobierno está implementando una política pública relacionada a la salud, bienestar social o

concede la discreción a la corte federal de devolver ("remand") y trasladar ("transfer"), los casos del tribunal federal al estatal.⁴⁰

El amparo que invoca el Estado, al solicitar la paralización de los casos donde forme parte, es cónsono con el propósito que persigue una declaración de bancarrota para un individuo o entidad jurídica, 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

seguridad, sin adjudicar intereses privados, con **el efecto de dejar sin efecto la paralización automática**. Véase, *In re Nortel Networks, Inc.*, 669 F.3d 128, 139-140 (3d Cir.2011); *Chao v. Hosp. Staffing Servs., Inc.*, 270 F.3d 374, 385 (6th Cir.2001); *In re Spookyworld, Inc.*, 346 F.3d 1, 9 (1st Cir.2003).; *Board of Governors of the Federal Reserve System v. MCorp. Financial Inc.*, 502 U.S. 32, 41 (1991); *Word v. Commerce Oil Co.*, 847 F.2d 291, 295 (6th Cir. 1988); *State of Missouri v. United States Bankruptcy Court*, 647 F.2d 768, 776 (8th Cir. 1981); (*H.R.Rep.No. 595, 95th Cong., 1st Sess. 343 (1977), reprinted in (1978) U.S.Code Cong. & Ad.News 5963, 6299.*); *n re Gandy*, 327 B.R. 796, 803 (Bankr.S.D.Tex.2005).

⁴⁰ 48 U.S.C.A. sec. 2166. Véase, ORDER GRANTING RELIEF FROM THE AUTOMATIC STAY, en *In re: THE FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO as representative of THE COMMONWEALTH OF PUERTO RICO, et al., PROMESA Title III, No. 17 BK 3283-LTS (Jointly Administered)*

constitucionales, o del estado democrático que garantiza la Constitución federal.

El ELA, de conformidad con PROMESA, ha solicitado la paralización de las reclamaciones de los ciudadanos y entidades jurídicas en su contra en miles de reclamaciones, sin ninguna otra distinción que no sea, el ELA como parte demandada.⁴¹ 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, beneficios por desempleo, 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.

Como cuestión de hecho y según se nos informara por la Secretaría de esta segunda instancia judicial, no existe un inventario, ni tracto de los casos que han sido archivados por la aplicación de la paralización bajo PROMESA. Lo anterior provoca que exista una especie de "burbuja" en donde descansan los casos archivados bajo PROMESA por las tres instancias judiciales y aquellos en que la jueza federal ha decidido levantar la paralización y ordenar su curso en los tribunales locales. Como resultado, estoy convencido que la jueza federal a cargo de los casos

⁴¹ Según información provista por el Estado en medios de comunicación, el Estado ha solicitado la paralización de 5,200 casos. Véase, *Jueza de quiebras le deniega al gobierno "espacio para respirar"*, Noticel, 11 de Julio de 2017, Serrano, Oscar y Claudio Daniella. <http://www.noticel.com/noticia/205343/jueza-de-quiebras-le-deniega-al-gobierno-espacio-para-respirar.html> (última visita 27 de julio de 2017)

de PROMESA desconoce el monto y alcance de la paralización de los casos bajo PROMESA. A la atención de la jueza federal sólo llegan aquellos casos donde las partes, con la iniciativa y los recursos económicos necesarios, solicitan el levantamiento de la paralización del caso y la devolución y continuación del caso en los tribunales estatales. En fin, los tribunales locales, aplicando automáticamente la paralización de los casos y en deferencia a la administración de la quiebra por parte de la jueza federal, han ordenado el archivo de miles de casos que la Rama Judicial no contabiliza y la jueza federal no adviene en conocimiento de los mismos, salvo que las partes acudan a su auxilio. ¿Qué pasará el día que se levante la paralización de estos miles de caso?

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?⁴² ¿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?⁴³ ¿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?⁴⁴ ¿Superan los poderes conferidos al Congreso en la Constitución federal para la administración de sus territorios, los derechos que la propia

⁴² 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).

⁴³ La Sección 4 de PROMESA, 48 U.S.C.A. sec. 2103, 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, 48 U.S.C.A. sec. 2165, 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.

⁴⁴ 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).

Constitución Federal extiende a los ciudadanos americanos de Puerto Rico? ⁴⁵ ¿Es distinguible PROMESA de la legislación adoptada por el Congreso para atender la insolvencia del territorio del Distrito de Columbia, y su casuística federal interpretativa?⁴⁶ ¿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?⁴⁷ ¿Debería aplicar la paralización de los casos exclusivamente a la ejecución de las sentencias que involucre un desembolso por parte del Estado?

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

⁴⁵ 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".

⁴⁶ 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 como jurisprudencia interpretativa, 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).

⁴⁷ Según informó el propio Estado, se ha solicitado la paralización en 5,200 casos donde el gobierno es parte. ¿Qué pasaría si todas las partes en este caso acuden a la sala de la Jueza Laura Taylor Swain a solicitar el levantamiento de la paralización de sus casos?

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.

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.

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, 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