

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL IV

JORGE LUIS RAMÍREZ,
ET ALS
Recurrido

KLCE201701749

Recurso de
certiorari
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de
San Juan

v.

Civil Núm.
K AC2013-0736
consolidado con
K AC2013-1004

ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO
RICO, DEPARTAMENTO
DE EDUCACIÓN
Peticionario

Sobre:
Cobro de
Honorarios de
Abogado

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Cintrón Cintrón y la Juez Rivera Marchand.

Rivera Marchand, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de enero de 2018.

Comparece ante nosotros el Gobierno de Puerto Rico mediante recurso de *certiorari* y nos solicita la revocación de la *Orden* dictada el 31 de julio de 2017 por el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala de San Juan. Mediante el referido dictamen, el TPI declaró No Ha Lugar el *Aviso de paralización de los procedimientos por virtud de la presentación de la petición de quiebra presentada por el Gobierno de Puerto Rico bajo el Título III de la Ley PROMESA*.

I.

El Sr. Jorge Luis Ramírez Negrón y la Sra. María Elena Cintrón Mercado por sí y en representación de su hijo GARC, instaron dos demandas sobre reclamaciones de honorarios de abogado en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Los demandantes alegaron haber prevalecido en cuatro querellas presentadas ante el Programa de Educación Especial del

Departamento de Educación.¹ Según los demandantes, el Departamento de Educación le concedió a GARC la compra de servicios en el mercado privado para los años escolares 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.² La compra de los servicios cubriría ciertas necesidades del estudiante relacionadas con la condición dentro del espectro de autismo.³

En consecuencia, en la primera *Demanda* (KAC2013-07736) reclamaron el pago de \$5,512.50 por honorarios de abogado incurridos en el trámite administrativo y \$2,500 por honorarios de abogado del caso judicial de epígrafe.⁴ En la segunda *Demanda* (KAC2013-1004) se reclamó el pago de \$1,597.50 por los honorarios de abogado relacionados con el trámite administrativo y \$1,200 por los honorarios de abogado correspondientes al litigio de epígrafe.⁵ Los casos fueron consolidados posteriormente.

El ELA contestó ambas demandas y se opuso al reclamo de los demandantes.⁶ El 12 de abril de 2017, las partes sometieron un *Acuerdo transaccional* por la suma de \$9,750 con el propósito de ponerle fin al litigio.⁷ El 17 de abril de 2017, el TPI dictó *Sentencia* mediante la cual aprobó y acogió el *Acuerdo transaccional* presentado por las partes. La *Sentencia* fue notificada el día 26 del mismo mes y año.⁸ Sin embargo, el 3 de mayo de 2017, el ELA presentó una petición de quiebra ante el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico (Tribunal Federal) al amparo de la ley federal conocida como *Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act* (PROMESA), Ley Púb. 114-187 de 30 de junio de 2016, 48 USC sec. 2101 y siguientes. Ante

¹ Recurso de *certiorari*, Apéndice, págs. 4 y 71.

² *Íd.*, págs. 4-6 y 71.

³ *Íd.*

⁴ *Íd.*, pág. 10.

⁵ *Íd.*, pág. 75.

⁶ *Íd.*, págs. 100-118.

⁷ *Íd.*, pág. 120.

⁸ *Íd.*, págs. 125-127.

esta situación, el Gobierno de Puerto Rico presentó ante el TPI un escrito intitulado *Aviso de paralización de los procedimientos por virtud de la presentación de la petición de quiebra presentada por el Gobierno de Puerto Rico bajo el Título III de la Ley PROMESA*.

La parte demandante se opuso a la paralización y expresó que el Gobierno de Puerto Rico no podía utilizar la paralización automática de la ley PROMESA para evadir el cumplimiento de las obligaciones y deberes impuestos por la ley federal conocida como *Individuals with Disabilities Education Improvement Act (IDEA)*, 20 USC secs. 1401 y siguientes. En apoyo de su contención, el señor Vera González citó el Art. VI de la Constitución de los Estados Unidos de América (LPR Tomo I), la Sección 7 de PROMESA (48 USC sec. 2106) y un acuerdo alcanzado en *Rosa Lydia Vélez v. Departamento de Educación*, KPE1980-1738.⁹

Con el beneficio de una réplica del Gobierno de Puerto Rico, el TPI atendió la controversia y declaró No Ha Lugar la solicitud de paralización del ELA.¹⁰ El TPI se limitó a expresar que no procedía la paralización por ser un reclamo al amparo de la ley federal IDEA.¹¹ Oportunamente, el ELA solicitó reconsideración y sometió un documento mediante el cual el Departamento de Educación certifica que los pagos de honorarios de abogado se emite con fondos estatales.¹² El foro primario declaró No Ha Lugar la moción de reconsideración. Insatisfecho con el resultado, el Gobierno de Puerto Rico acudió ante nosotros mediante recurso de *certiorari* y formuló el señalamiento de error siguiente:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al negarse a paralizar los procedimientos en el caso de autos, determinación que resulta ser contraria al propósito del mecanismo de “paralización” automática que provee la Sección 362 del Código Federal de Quiebras.¹³

⁹ Íd., págs. 134-136.

¹⁰ Íd., pág. 184.

¹¹ Íd.

¹² Íd., pág. 193.

¹³ Alegato de la parte peticionaria, pág. 8.

El 8 de diciembre de 2017 emitimos una *Resolución* concediéndole a la parte recurrida 10 días para mostrar causa por la cual no debíamos expedir el auto de *certiorari* y revocar el dictamen del TPI. Vencido el término sin la comparecencia de la parte recurrida, procedemos a resolver el recurso apelativo que tenemos ante nuestra consideración.

II.

A. Expedición del recurso de *certiorari*

El recurso de *certiorari* es el mecanismo discrecional disponible para que un tribunal apelativo revise las resoluciones y ordenes interlocutorias de un tribunal de menor jerarquía. Regla 52.1 de Procedimiento Civil (32 LPRA Ap. V); *Rivera Figueroa v. Joe's European Shop*, 183 DPR 580, 596 (2011). Las Reglas de Procedimiento Civil establecen que el Tribunal de Apelaciones expedirá el recurso de *certiorari* cuando el peticionario recurra de una resolución u orden sobre remedios provisionales, *injunctions* o de la denegatoria de mociones dispositivas. Íd. En ese sentido, el auto de *certiorari* es limitado y excluye aquellas determinaciones interlocutorias que pueden esperar hasta la determinación final del tribunal para formar parte de un recurso de apelación. *IG Builders et al. v. BBVAPR*, 185 DPR 307, 336 (2012).

La Regla 52.1 de Procedimiento Civil, *supra*, establece excepciones que permiten la revisión de: (1) decisiones sobre admisibilidad de testigos de hechos o peritos esenciales, (2) asuntos relativos a privilegios evidenciarios, (3) anotaciones de rebeldía, (4) casos de relaciones de familia, (5) asuntos de interés público y (6) situaciones en la cuales esperar a la apelación constituye un fracaso irremediable a la justicia.

Los criterios que el Tribunal de Apelaciones examina para ejercer la discreción sobre la expedición del *certiorari* se encuentran

en la Regla 40 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones (4 LPRA XXII-B). La referida Regla dispone lo siguiente:

El Tribunal tomará en consideración los siguientes criterios al determinar la expedición de un auto de *certiorari* o de una orden de mostrar causa:

(A) Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.

(B) Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.

(C) Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.

(D) Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.

(E) Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.

(F) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.

(G) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia. (Énfasis nuestro).
Íd.

El foro apelativo debe ejercer su facultad revisora solamente en aquellos casos que se demuestre que el dictamen emitido por el foro de instancia es arbitrario o constituye un abuso de discreción.

Meléndez v. Caribbean Int'l. News, 151 DPR 649, 664 (2000);

Meléndez v. F.E.I., 135 DPR 610, 615 (1994).

B. La paralización automática de la Ley PROMESA y la Ley IDEA

La Sección 301 de PROMESA (48 USC sec. 2161) incorporó la Sección 362 del Código de Quiebras, *supra*, que establece la figura de la paralización automática aplicable a ciertas acciones judiciales o administrativas entabladas en contra de aquellas dependencias gubernamentales acogidas al procedimiento de quiebra instituido en el Título III de PROMESA. Basta con la presentación de la petición de quiebra para activar la paralización automática mencionada. La Sección 362(a) del Código de Quiebras, *supra*, establece, en lo pertinente, lo siguiente:

(a) Except as provided in subsection (b) of this section, a petition filed under section 301, 302, or 303 of this title, or an application filed under section 5(a)(3) of the Securities Investor Protection Act of 1970, operates as a stay, applicable to all entities, of-

(1) the commencement or continuation, including the issuance or employment of process, of a judicial, administrative, or other action or proceeding against the debtor that was or could have been commenced before the commencement of the case under this title, or to recover a claim against the debtor that arose before the commencement of the case under this title;

(2) the enforcement, against the debtor or against property of the estate, of a judgment obtained before the commencement of the case under this title;

.

(6) any act to collect, assess, or recover a claim against the debtor that arose before the commencement of the case under this title...

En el contexto de la ley federal PROMESA, el Tribunal Supremo de Puerto Rico examinó la aplicabilidad de las Secciones 362 y 922 del Código de Quiebras, *supra*, y resolvió que los casos ante su consideración no debían ser paralizados porque no involucraban “reclamación monetaria alguna contra el Estado”. *Laboratorio Clínico Irizarry Guasch v. Departamento de Salud*, 2017 TSPR 145, 198 DPR ____ y *Rafael Lacourt Martínez v. Junta de Libertad bajo Palabra*, 2017 TSPR 144, 198 DPR ____, ambos citando a *Atilés-Gabriel v. Puerto Rico*, 2017 WL 2709757, 2 (D.PR 2017) y *Vázquez Carmona v. Department of Education of Puerto Rico*, 2017 WL 2352153, 1 (D.PR).

Ahora bien, la Sección 7 de PROMESA, *supra*, establece lo siguiente:

Except as otherwise provided in this Act, nothing in this Act 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.

Además, la Sección 304(h) de PROMESA, *supra*, establece:

(h) PUBLIC SAFETY.—This Act 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.

De las disposiciones legales citadas se desprende que el Gobierno de Puerto Rico no está exento de cumplir con las leyes federales o estatales que ponen en función programas federales dirigidos a proteger la salud, la seguridad y el ambiente. A esos efectos, resulta importante apuntar que la Sección 362(b)(4) del Código de Quiebras (11 LPRa sec. 362(b)(4)) le permite a una entidad gubernamental comenzar o continuar una acción o procedimientos para hacer valer su política pública o poder de reglamentación.¹⁴ Por lo tanto, no albergamos duda que la paralización automática no se extiende a aquellos casos donde se persigue promover la política pública del gobierno o ejercer el poder de reglamentación.

En el 1975, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Pública Núm. 94-142 conocida como *Education of All Handicapped Children Act* (89 Stat. 773) con el propósito de asegurarse que los estudiantes con impedimentos recibieran una educación pública gratis y apropiada que cumpliera con las necesidades específicas de cada uno de ellos, y con el fin de proteger los derechos de los estudiantes con impedimentos y los de sus padres, madres o custodios. La referida ley fue enmendada por el Congreso en el 1991

¹⁴ La Sección 362(b)(4) del Código de Quiebras (11 LPRa sec. 362(b)(4)) que dispone:

(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.

y en el 2004, respectivamente, y actualmente se le conoce como el *Individuals with Disabilities Education Improvement Act*, 20 U.S.C. sec. 1400 y siguientes.

La ley federal IDEA establece “que los estados y territorios que reciben fondos federales tienen que promover programas de educación especial pública, gratuita y apropiada, diseñados para atender las necesidades especiales y específicas de cada menor”. *Orraca López v. ELA*, 192 DPR 31, 42 (2014); véase, además, 20 USC sec. 1400(d)(1)(A). Con el propósito de promover el acceso a la justicia, la parte B de la ley federal IDEA les concede una partida de honorarios de abogado a los padres de los estudiantes que prevalecen en sus querellas administrativas. Específicamente, la ley federal establece lo siguiente:

(B) Award of attorneys’ fees

(i) In general In any action or proceeding brought under this section, the court, in its discretion, may award reasonable attorneys’ fees as part of the costs—

(I) to a prevailing party who is the parent of a child with a disability [...] (20 USC sec. 1415(i)(3)(B)(I)).

En esta coyuntura es preciso destacar que mediante el 34 CFR sec. 300.517(b) se prohíbe el uso de los fondos federales de estos programas para pagar honorarios de abogado. El 34 CFR sec. 300.517(b) dispone: “(b) *Prohibition on use of funds.* (1) Funds under Part B of the Act may not be used to pay attorneys' fees or costs of a party related to any action or proceeding under section 615 of the Act and subpart E of this part”.

La acción de reclamar los honorarios de abogado, incurridos en un trámite administrativo al amparo de la ley federal IDEA, es independiente y tiene el fin de asegurarle el acceso a la justicia a los menores con necesidades especiales y, a sus padres o tutores. *Orraca López v. ELA*, supra, pág. 48, citando a *Decllet Ríos v. Dpto. de Educación*, 177 DPR 765 (2009).

III.

En el presente caso, el TPI determinó que no procedía paralizar la reclamación de honorarios de abogado a pesar de la presentación de la petición de quiebra del ELA ante el Tribunal Federal. El foro primario razonó que el reclamo al amparo de la ley federal IDEA tornaba inaplicable la figura de la paralización automática. Sin embargo, es importante apuntar que la reclamación de los aquí recurridos tiene una *Sentencia* final y firme. La *Sentencia* acogió un *Acuerdo transaccional* mediante el cual el ELA se obligó a pagar \$9,750 por honorarios de abogado. En consecuencia, estamos ante una etapa posterior a la sentencia que versa sobre un asunto puramente monetario, el desembolso del dinero por parte del Gobierno de Puerto Rico.

Conforme el derecho antes expuesto, el pago de los honorarios de abogado no proviene de los fondos federales asignados para el funcionamiento de los programas establecidos por la ley IDEA. Véase 34 CFR sec. 300.517(b). En ese sentido, no estamos ante la protección de desembolsos de los programas federales, sino de fondos estatales que forman parte del caudal (*estate*) de la quiebra. El Gobierno de Puerto Rico viene obligado a proveerle asistencia a los estudiantes con necesidades especiales de conformidad con la ley IDEA. Para ello, el Gobierno de Puerto Rico recibe fondos federales y los procedimientos para proveer la asistencia mencionada no deben verse afectados por la aprobación de la ley federal PROMESA.

La Sección 7 de PROMESA, *supra*, protege aquellos programas cuyos beneficios son costeados con fondos federales, aun cuando el estado o territorio aprueba legislación para hacerlos viables, pero no se extiende a los beneficios que afectan el caudal de quiebra del

Gobierno de Puerto Rico.¹⁵ El caso de epígrafe trata sobre el derecho de los padres y madres de estudiantes con necesidades especiales a recibir el pago de los honorarios de abogado incurridos en un reclamo al amparo de la ley federal IDEA. No existe controversia en que el Gobierno de Puerto Rico le adeuda a los recurridos, por virtud del *Acuerdo transaccional*, \$9,750 por honorarios de abogado. Ahora bien, la reglamentación federal prohíbe que el pago de este tipo de deuda se realice con los fondos federales asignados a los programas de IDEA. Por lo tanto, el pago de la *Sentencia* conlleva la erogación de fondos del caudal de quiebra que están protegidos en estos momentos por la paralización automática. Los padres y madres de los estudiantes con necesidades especiales no quedan desprovistos de remedio, pues éstos pueden comparecer al procedimiento de quiebra con el fin de solicitar el relevo o modificación de la paralización automática para que se proceda con la emisión del pago correspondiente.¹⁶

Por los fundamentos expuestos, expedimos el auto de *certiorari* y revocamos la *Orden* dictada el 31 de julio de 2017 por el Tribunal de Primera Instancia. En consecuencia, el foro primario deberá paralizar los procedimientos del presente caso y ordenar el archivo administrativo hasta que finalice el proceso al amparo del Título III de PROMESA, o el Tribunal Federal deje sin efecto la paralización automática, o de otra manera se emita un relevo (*Relief order*) que permita la reapertura del presente caso. En cualquiera de

¹⁵ La Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos, Ley Núm. 51-1996 (18 LPRAs secs. 1351 y siguientes) “respondió a la obligación del Estado de cumplir con las disposiciones de [IDEA]”. *Orraca López v. ELA*, 192 DPR 31, 41 (2014).

¹⁶ Véase, con fines persuasivos, lo resuelto en *Rosa Lydia Vélez y otros v. Departamento de Educación y otros*, 2017 TSPR 197, 198 DPR___, que paralizó una reclamación de daños dentro del litigio de estudiantes con necesidades especiales en contra del Estado por virtud de la paralización automática adoptada en la ley federal PROMESA. El Tribunal Supremo de Puerto Rico entendió que se trataba de una reclamación monetaria cuya resolución debía esperar a que la paralización automática sea levantada o el procedimiento de quiebra culminara. *Íd.*

las circunstancias mencionadas, la parte interesada deberá solicitar la continuación de los procedimientos ante el foro federal.

Notifíquese.

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