Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

PEDRO ACEVEDO ESTRADA Recurrida v. DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE LOS TRIBUNALES Peticionaria	KLCE201801560	*Certiorari* procedente de la Junta de Personal de la Rama Judicial Caso núm.: A-17-08 Sobre: Destitución

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Sánchez Ramos.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de diciembre de 2018.

La Junta de Personal de la Rama Judicial (la "Junta"), en conexión con una acción de impugnación de una destitución, determinó que la misma no estaba paralizada, por virtud de la ley federal conocida como PROMESA[1], *infra*, en lo que concierne a la solicitud de "reinstalación", por la misma ser "no-monetaria". Según se explica en detalle a continuación, concluimos que erró la Junta, pues (i) el asunto ante sí es monetario y, (ii) aun de entenderse que una porción del mismo no lo fuera, la paralización automática, en este contexto, es amplia y, así, aplica a la totalidad de la acción de referencia.

I.

El 5 de abril de 2017, la Oficina de Administración de los Tribunales ("OAT") le notificó una carta al Sr. Pedro Acevedo Estrada (el "Empleado"), mediante la cual se le destituyó del puesto que este ocupaba como alguacil auxiliar. El 20 de abril del mismo año, el

[1] Se trata del *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act*, 48 USC sec. 2101 *et seq.*

Empleado presentó un recurso de apelación ante la Junta (la "Apelación"), mediante el cual solicitó que se revoque la destitución, se ordene su reinstalación al puesto de alguacil auxiliar y se le paguen los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta la fecha de la reinstalación.

En abril de este año, la OAT presentó un *Aviso de Paralización* ante la Junta. Planteó que, de conformidad con lo dispuesto en PROMESA, la Apelación estaba paralizada, por lo cual solicitó se decretara el archivo de la misma. Por su parte, el Empleado compareció ante la Junta y adujo que no debía archivarse la Apelación porque no existía "controversia de dinero en estos momentos" y porque, hasta que se resuelva la Apelación en su "totalidad, sería especulativo pensar que [OAT] le daba dinero" al Empleado.

Mediante una Resolución de 11 de septiembre de 2018, la Junta reconoció que estaba paralizada la Apelación en lo "referente a la reclamación monetaria", pero determinó que no estaba paralizada la Apelación "en lo referente a la reclamación no-monetaria, es decir, la reclamación de reinstalación". OAT solicitó reconsideración, lo cual fue denegado mediante una Resolución de 9 de octubre.

El 8 de noviembre, la OAT presentó el recurso que nos ocupa, en el cual reproduce su planteamiento ante la Junta, a los efectos de que, en derecho, está paralizada la totalidad de la Apelación. Mediante una Resolución de 9 de noviembre, ordenamos al Empleado a mostrar causa por la cual no debíamos expedir el auto solicitado y revocar la decisión de la Junta. El Empleado compareció; además de reproducir lo que planteó ante la Junta, sostuvo que tenía derecho a un "proceso justo, rápido y económico", y que la "paralización indefinida … podría desembocar en la pérdida

de prueba necesaria para … defenderse de las imputaciones que dieron base a su destitución".

II.

Como cuestión de umbral, concluimos que tenemos jurisdicción para adjudicar el recurso que nos ocupa.

Comenzamos por advertir que la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley 38-2017 ("LPAU"), establece que la "Rama Judicial" no es una agencia sujeta a sus disposiciones. Sección 1.3(a)(2), 3 LPRA sec. 9603(a)(2). Ello era así, también, bajo la anterior ley. Véase *Rivera v. Dir. Adm. Trib.*, 144 DPR 808, 814 & 820 (1998).

Precisamente, en *Rivera*, *supra*, la situación era que no se disponía nada, en ley o reglamentación, sobre si la persona allí afectada por la actuación de OAT tenía derecho a revisar dicha actuación, ni sobre el mecanismo para hacerlo. En aquél momento, la **ley** contemplaba, únicamente, que una persona pudiese impugnar una **destitución** decretada por OAT ante el "Tribunal Superior". *Rivera*, 144 DPR a la pág. 818 n.11 (citando 3 LPRA sec. 524(b)). Se resolvió, en *Rivera*, *supra*, que se estaba ante una "laguna", pues allí no se impugnaba una destitución, luego de una formulación de cargos, sino una cesantía de un empleado de confianza.

El Tribunal Supremo resolvió que, aun cuando la OAT no se rige por la LPAU, "lo más sensato y procedente resulta ser que casos como el de autos se rijan por un procedimiento similar al de la revisión judicial de determinaciones administrativas." *Rivera*, 144 DPR a la pág. 822. "Procederá, por lo tanto, que en esta clase de situaciones las partes acudan al Tribunal de Circuito de Apelaciones en recurso de revisión a ser considerado discrecionalmente." *Rivera*, 144 DPR a la pág. 823. Posteriormente, se aclaró que dicho recurso sería el *certiorari*. *López v. CEE*, 161 DPR 527, 542 (2004) (en *Rivera*,

supra, "entendimos procedente otorgarle jurisdicción al [Tribunal de Apelaciones] mediante un recurso de *certiorari*").

En este caso, aunque estamos ante una destitución, la ley ya no dispone sobre el proceso para impugnar la misma, a raíz de una enmienda aprobada en 1999. Véase Ley 251-1999; 4 LPRA sec. 524. Es decir, actualmente, nada dispone la ley sobre la forma de revisar las actuaciones de la Junta.

Ello no obstante, por razones que desconocemos, no se ha enmendado el Artículo XIV del Reglamento de la Junta, 4 LPRA Ap. XIV, Art. XIV, adoptado por el Tribunal Supremo. En el mismo se dispone que las resoluciones de la Junta "serán finales excepto en los casos de destitución, en los cuales cualquiera de las partes podrá recurrir ante el Tribunal Superior…". *Íd.* Este inciso del Reglamento no ha sido enmendado por el Tribunal Supremo desde su adopción en el 1974.[2]

A pesar de lo dispuesto en el Reglamento, según lo cual el foro revisor de la Junta en casos de destitución, como el presente, lo sería el Tribunal de Primera Instancia ("TPI"), concluimos que es este Tribunal quien ostenta dicha jurisdicción. Ello, principalmente, porque la norma es que, luego de la aprobación de la LPAU en el 1988, y por casi todo el tiempo luego de la creación de este Tribunal en el 1992, la revisión de determinaciones administrativas ocurre en este Tribunal, aunque alguna disposición **anterior** dispusiera que tal revisión debía ocurrir en el TPI. Véase *Asoc. Dueños Casas Parguera, Inc. v. J.P.*, 148 DPR 307, 314-15 (1999) (los "términos y procedimientos de [la LPAU] han desplazado aquellos términos incompatibles que dispongan las leyes orgánicas de las distintas agencias"); *López v. CEE*, 161 DPR 527, 543 (2004) (a pesar de

---

[2] El lenguaje contenido en la colección de LPRA alude a "Tribunal de Primera Instancia", en vez de "Tribunal Superior"; no obstante, ello no es producto de enmienda alguna adoptada por el Tribunal Supremo. Presumiblemente, se trata de un ajuste de estilo, promulgado, bien por la publicadora de la colección, o por la Compiladora del Tribunal Supremo (o ambas).

reglamentación disponiendo que revisión se daría en TPI, revisión ocurrirá en este Tribunal, pues dicha reglamentación es anterior a la creación de este Tribunal); *Fuentes Bonilla v. ELA*, 2018 TSPR 98 (Tribunal de Apelaciones tiene competencia para revisar decisiones administrativas, "salvo se disponga lo contrario en una **ley posterior**" a su creación) (énfasis suplido).

Nuestra conclusión se fortalece al advertirse que, en *Rivera*, *supra*, el Tribunal determinó que era este Tribunal el que debía revisar lo actuado por la Junta, a pesar de que la ley (anterior la creación de este Tribunal) disponía que, en casos de destitución, sería el TPI el que revisaría lo actuado por la Junta. Aplica aquí, por tanto, la norma general, según la cual este Tribunal revisa decisiones administrativas como las emitidas por la Junta, aunque la agencia (en este caso, OAT) no esté sujeta a los términos de la LPAU. Véase *Rivera*, 144 DPR a las págs. 820-23.

Esta conclusión también se desprende de lo resuelto, en una situación análoga, en *López*, *supra*. Allí, al igual que aquí, se trataba de una actuación de una agencia que no estaba sujeta a la LPAU; en dicho caso, además, como ocurre aquí, la reglamentación pertinente, anterior a la creación de este Tribunal, disponía que lo actuado debía revisarse ante el TPI. *López*, 161 DPR a la pág. 543. Ello no obstante, el Tribunal resolvió que el "espíritu" de la ley de la judicatura entonces vigente (la cual, al igual que la actual, dispone para que este Tribunal tenga competencia sobre recursos de revisión judicial) es que, como regla general, sea este Tribunal el que revise decisiones administrativas, "incluyendo aquellas que están excluidas de la aplicación de la LPAU", ello aunque la reglamentación, anterior a la creación de este Tribunal, dispusiera que la competencia sería del TPI. *López*, 161 DPR a las pág. 541-543 (énfasis suprimido).

III.

Tomamos conocimiento judicial de que, el 3 de mayo de 2017, el ELA presentó una petición (la "Petición") ante la Corte de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico (la "Corte de Quiebra") bajo el Título III de PROMESA (véase Caso No. 17 BK 3283-LTS o el "Caso de Quiebra").

Con la presentación del Caso de Quiebra, y por virtud de lo dispuesto en la Sección 301(a) de PROMESA, se activó la paralización automática que surge del Código de Quiebras de los Estados Unidos (el "Código"). Véase 48 USC sec. 2161(a); 11 USC secs. 362 y 922.

En general, y sujeto a ciertas excepciones y condiciones, esta paralización automática (la "Paralización") tiene el efecto de congelar toda acción pendiente contra el ELA, así como de evitar el inicio de acciones nuevas contra dicha parte. El propósito de la Paralización es proveer un respiro al deudor y proteger también a sus acreedores evitando que los activos del deudor desaparezcan de forma desorganizada ante las acciones individuales de otros acreedores. Véase Collier On Bankruptcy, Lawrence P. King (1996), 15th ed., Vol. 3, sec. 362.03, a las págs. 362-13 y 14.[3]

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*, 178 DPR 476, 491 (2010). "Provoca … que los tribunales estatales queden privados de jurisdicción automáticamente…". *Marrero Rosado*, 178 DPR a la pág. 491.

---

[3] "The stay provides the debtor with relief from the pressure and harassment of creditors seeking to collect their claims. It protects property that may be necessary for the debtor's fresh start and … provides breathing space to permit the debtor to focus on its rehabilitation or reorganization. In addition, the stay provides creditors with protection by preventing the dismemberment of a debtor's assets by individual creditors levying on the property. This promotes the bankruptcy goal of equality of distribution."

La Paralización surte efecto hasta que (i) la Corte de Quiebra deje sin efecto, parcial o totalmente, dicha paralización, (ii) termine el Caso de Quiebra o (iii) se tome alguna otra acción en el Caso de Quiebra que tenga el efecto de adjudicar, de forma final, la controversia objeto de la paralización. 11 USC sec. 362.

Resaltamos que la Corte de Quiebra tiene "amplia discreción para terminar, anular, modificar o condicionar, a solicitud de parte o *motu proprio*, los efectos de la paralización automática…". *Marrero Rosado*, 178 DPR a la pág. 491; 11 USC 362(d). A su vez, cualquier persona que tenga una reclamación contra el deudor (en este caso, el ELA), podrá someter su reclamación ante la Corte de Quiebra. Véase *Marrero Rosado*, 178 DPR a las págs. 492-93; 11 USC sec. 501.

Al presentarse la Petición, quedó paralizado el "comienzo o la continuación de **cualquier proceso** judicial, **administrativo o de otra índole** que fue o pudo haber sido interpuesto en contra del [ELA], o para ejercitar cualquier acción cuyo derecho nació antes" de que se presentara la Petición. *Marrero Rosado v. Marrero Rosado*, 178 DPR 476, 491 (2010) (énfasis suplido). En lo pertinente, el Código dispone que se paraliza el inicio, o la continuación, de un "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", así como la ejecución contra el deudor o su propiedad de una sentencia obtenida antes del comienzo del Caso de Quiebra. 11 USC sec. 362 (énfasis suplido). También queda paralizado el inicio o continuación de cualquier "judicial, administrative, or other action or proceeding against an officer or inhabitant of the debtor that seeks to enforce a claim against the debtor". 11 USC sec. 922(a)(1).

IV.

En este caso, la Apelación quedó paralizada a raíz de la citada legislación federal, pues se trata de una "acción" administrativa, dirigida contra el ELA, y la misma se presentó antes de que se presentara la Petición.

La Junta razonó, en síntesis, que la Paralización no aplica a la reclamación de reinstalación porque la misma es "no-monetaria". No tiene razón. En primer lugar, una reclamación de reinstalación sí es monetaria, pues una orden de reinstalar al Empleado conllevaría el desembolso de fondos para pagarle a este por su trabajo.

En segundo lugar, aun de considerarse como "no-monetaria" dicha reclamación, de todas maneras estaría paralizada. Ello porque el lenguaje del Código es amplio y, así, conlleva la paralización automática de toda "acción", sin distinción sobre la base de la naturaleza del remedio que se solicita a través de la acción, por lo cual no tiene pertinencia si se solicita una compensación monetaria. Veamos.

La Sección 301(a) de PROMESA es la que activó, para beneficio del Estado Libre Asociado ("ELA") y por razón de la Petición, la Paralización. Véase 48 USC sec. 2161(a); 11 USC secs. 362 y 922. El texto del Código dispone, en lo pertinente, que se paraliza el inicio, o la continuación, de un "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". 11 USC sec. 362 (énfasis suplido).

Adviértase que el Código dispone que queda paralizada cualquier "acción" o "procedimiento" contra el deudor ("action or proceeding"), incluida, **pero no limitándose a**, aquella reclamación

que vaya dirigida a obtener un remedio monetario ("recover a claim"). 11 USC sec. 362. El propio Código define "claim" con referencia al aspecto monetario de la reclamación[4], lo cual forzosamente implica que el término "action or proceeding" es más amplio. Véase, por ejemplo, *Atiles-Gabriel v. Commonwealth,* __F. Supp. 3d ___, 2017 WL 2709757 (DPR 2017).

De otro modo, se quedaría sin significado ni contenido la primera cláusula del estatuto pertinente (sobre "action or proceeding"), pues se confundiría con su segunda cláusula (la cual sí se refiere a "claim[s]"). Es decir, la interpretación de que la Paralización solo se extiende a reclamaciones monetarias cercenaría del lenguaje estatutario la alusión a que queda paralizada toda "acción" o "procedimiento".

En segundo lugar, restringir el ámbito de la Paralización únicamente a reclamaciones monetarias es contrario al criterio del principal tratadista del tema. En efecto, según el mismo, la paralización del Código es extremadamente amplia ("extremely broad") e incluye acciones en las cuales se soliciten remedios no monetarios u otros remedios que no tendrían efecto en la condición económica del deudor. Collier on Bankruptcy, Lawrence P. King (1996), 15th ed., Vol. 3, sec. 362.03, a las págs. 362-13 y 15 (paralización incluye "actions seeking injunctive or similar relief as well as actions seeking money judgments", aun si las mismas "will have little or no impact on the debtor's financial situation").

En tercer lugar, no hemos podido encontrar autoridad persuasiva que sostenga la interpretación de que la Paralización del

---

[4] El Código dispone lo siguiente (11 USC sec. 101(5) (énfasis suplido)):
(5) The term "claim" means—
(A) right to **payment,** whether or not such right is reduced to judgment, liquidated, unliquidated, fixed, contingent, matured, unmatured, disputed, undisputed, legal, equitable, secured, or unsecured; or
(B) right to an equitable remedy for breach of performance if such breach gives rise to a right to **payment**, whether or not such right to an equitable remedy is reduced to judgment, fixed, contingent, matured, unmatured, disputed, undisputed, secured, or unsecured.

Código únicamente aplica a reclamaciones monetarias contra el deudor. En un caso reciente (véase Orden de 31 de mayo de 2017, *Vázquez-Carmona v. Department of Education*, Civil No. 16-1846(GAG)), la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico (la "Corte"), hace referencia al hecho de que el demandante no interesaba remedio monetario alguno. No obstante, la expresión debe entenderse en el contexto particular del caso que tenía la corte ante sí.

Primero, se trataba de una acción para poner en vigor lo dispuesto en una ley federal que administra el ELA (el *Individuals with Disabilities Education Improvement Act*, o "IDEA"). Ello es pertinente, pues, como la propia Corte acertadamente señaló, PROMESA específicamente dispone que nada de lo allí dispuesto tendrá el efecto de relevar al ELA de cumplir con programas federales. 48 USC 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**".) (Énfasis suplido).

Segundo, no puede tampoco pasarse por alto que, al emitir la citada expresión, la Corte no invocó la disposición de PROMESA que nos ocupa aquí. En vez, se citó la paralización que se limitaba al "debt-related litigation", la cual expiró el 1 de mayo de 2017 (48 USC sec. 2194). No obstante, la paralización pertinente aquí es la que se activó a partir del 3 de mayo de 2017, con la invocación por el ELA del Título III de PROMESA, la cual es mucho más amplia (48 USC sec. 2161(a)). En fin, el valor persuasivo de la orden disminuye en la medida que no se analizó la paralización que tenemos ante

nosotros -- compárese 48 USC sec. 2194 (paralización limitada y expirada, a la cual la Corte hizo referencia), con 48 USC sec. 2161(a) y 11 USC secs. 362 y 922 (paralización pertinente, más amplia).

Finalmente, en otro caso reciente (véase *Atiles-Gabriel, supra*), la Corte determinó que una acción de *habeas corpus* no debe considerarse incluida en el término "action or proceeding" que utiliza el Código al establecer qué acciones están paralizadas. Al respecto, es importante resaltar que la Corte correctamente distinguió, como lo hicimos arriba, entre la cláusula que paraliza un "claim" (reclamación monetaria) y la cláusula que paraliza todo tipo de acción, aunque no involucre una reclamación monetaria ("action or proceeding").

Más importante aún, lo que la Corte realmente resolvió, en el citado caso, fue que no debía interpretarse una reclamación de ***habeas corpus*** como incluida en el ámbito de paralización porque, de lo contrario, se podría suscitar un grave problema constitucional. *Atiles-Gabriel, supra* ("This reading of the statute would raise significant constitutional problems"). Por tanto, como lo resuelto en *Atiles-Gabriel, supra*, descansa, en esencia, en la particular naturaleza y raíz constitucional de la acción de *habeas corpus*, dicho caso no sustenta la teoría de que, como cuestión general y en todo caso, la paralización contemplada por el Código únicamente aplica a reclamaciones monetarias.[5]

[5] Somos conscientes de que, en *Lacourt Martínez et al. v. JLBP et al.*, 198 DPR 786, 788-89 (2017), se resolvió que no estaban sujetos a la Paralización ciertos trámites incoados por miembros de la población correccional, en conexión con diversos asuntos (por ejemplo, sanciones disciplinarias, clasificaciones de custodia, solicitudes de terapia, etc.), ello porque, "entre otras cosas, estos no involucran reclamación monetaria alguna". Para llegar a dicha conclusión, el Tribunal Supremo descansó en lo expresado en *Atiles-Gabriel, supra*, y *Vázquez-Carmona, supra*. Concluimos que lo resuelto en *Lacourt*, *supra*, se extiende únicamente al contexto de la administración por el ELA de las leyes, reglamentación y programas relacionados con la población correccional, por las particularidades que se generan como resultado del confinamiento de una persona en una institución correccional. Entendemos que es a ello a lo que se refirió el Tribunal al aludir a "otras cosas" en su opinión. *Lacourt*, 198 DPR a la pág. 789.

Tampoco es posible concluir, como propone el Empleado, que la Apelación no está sujeta a la Paralización hasta tanto se determine si la destitución impugnada fue conforme a derecho. El lenguaje estatutario pertinente, citado arriba, es sumamente amplio, y requiere que se paralice toda acción contra el deudor, sin distinción de la etapa en que se encuentra la misma; es decir, no se paralizan únicamente procesos de ejecución de sentencias desfavorables al deudor.

En cuanto al planteamiento del Empleado, sobre los efectos prácticos indeseables, para ambas partes, de la Paralización, aunque los entendemos, no tenemos autoridad para obviar el claro mandato de ley federal al respecto. **Resaltamos, sin embargo, que el Empleado no carece de remedio, pues puede solicitar a la Corte de Quiebre que deje sin efecto, parcial o totalmente, la Paralización, de forma que pueda reanudarse el trámite de la Apelación ante la Junta.**

En fin, no nos corresponde pasar juicio sobre la decisión de política pública del Congreso al extender la amplia paralización que contempla el Código al contexto de un deudor como el ELA. Somos conscientes de que el ELA, por su tamaño, y por la complejidad, naturaleza y enorme variedad de sus funciones, y por los recursos que tiene disponible, no está igualmente situado al deudor típico que presenta una petición de quiebra. No obstante, no tenemos autoridad para anular el claro mandato de ley federal al respecto.

V.

Así pues, se expide el auto solicitado, **se revoca la Resolución recurrida, y se devuelve el caso a la agencia recurrida, quien deberá decretar el archivo administrativo** de la apelación ante sí, sin perjuicio de que dicha agencia decrete la reapertura del trámite en caso de que, por operación de ley o dictamen de la Corte de Quiebra, quede sin efecto la paralización y la parte interesada acuda

ante la agencia recurrida y solicite la continuación de los procedimientos, o en caso de que dicha reapertura sea de algún otro modo compatible con el derecho federal aplicable a la luz del desarrollo y estado del Caso de Quiebra.

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

La Jueza Grana Martínez concurre sin opinión escrita.

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