

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

SISTEMA DE RETIRO DE
LOS EMPLEADOS DE LA
AUTORIDAD DE ENERGÍA
ELÉCTRICA; JUNTA DE
SÍNDICOS DEL SISTEMA
DE RETIRO DE LOS
EMPLEADOS DE LA
AUTORIDAD DE ENERGÍA
ELÉCTRICA; Y JOSÉ
RIVERA RIVERA

Demandantes - Apelantes

v.

AUTORIDAD DE ENERGÍA
ELÉCTRICA

Demandada – Apelados

KLAN201900412

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
San Juan

Civil núm.:
SJ2018CV00720
(505)

Sobre: Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, el Juez Sánchez Ramos y el Juez Rodríguez Casillas¹

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de octubre de 2019.

La acción de referencia (la “Demanda”) surge de una disputa sobre el efecto de una ley aprobada en abril de 2017 sobre una práctica en la AEE mediante la cual se utilizaba el balance de días por enfermedad para acreditar, a raíz del doble del balance, hacia el tiempo de servicio necesario para recibir una pensión por mérito (el “2x1”). Según se explica en detalle a continuación, concluimos que la Demanda no está paralizada por efecto de la ley federal conocida como PROMESA, y que el Tribunal de Primera Instancia (“TPI”) actuó correctamente al desestimar la Demanda, pues la ley de 2017 prohíbe el pago de licencias por enfermedad y aplica al Sistema de Retiro de los Empleados de la AEE.

¹ La Orden Administrativa TA-2019-084 de 25 de abril de 2019 modificó la composición del panel.

I.

La Demanda, sobre sentencia declaratoria, fue instada por el Sistema de Retiro de los Empleados de la AEE (el “Sistema”), la Junta de Síndicos del Sistema de Retiro de los empleados de la AEE y el Sr. José Rivera Rivera (los “Demandantes”), en contra de la Autoridad de Energía Eléctrica (la “AEE”). De la Demanda surge que existe controversia entre las partes sobre la correcta interpretación y alcance de una ley aprobada el 29 de abril de 2017 (la “Ley 26”), y de un memorando aprobado por la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico (el “Memorando” o “Memorando 34-2017”).

Según la Ley 26, ningún empleado de la “Rama Ejecutiva” (ello incluye a la AEE, véase 3 LPRA sec. 9471) “tendrá derecho al pago de la liquidación de días en exceso por concepto de vacaciones o enfermedad”. 3 LPRA sec. 9480. No obstante, se dispuso que dichos empleados tendrían derecho al “pago de una liquidación final” de cierta porción del balance por “licencia de vacaciones al momento del cese de servicios”. 3 LPRA sec. 9481. Lo mismo reitera el Memorando 34-2017.

Según descrito en la Demanda, el 2x1 consiste en lo siguiente: se podrá utilizar el balance de la licencia por enfermedad acumulada, “a razón de un mes de servicio acreditable por cada quince (15) días de licencia por enfermedad acumulada, para completar los años de servicio requeridos para jubilarse con una pensión de mérito”.

Se alega en la Demanda que la AEE, por comunicación enviada a los empleados en agosto de 2017, adoptó la interpretación de que la Ley 26 prohíbe el 2x1, pues ello representaría “una erogación de fondos [...] que constituye otra forma de liquidación” prohibida por la Ley 26.

Los Demandantes sostienen que ni el Memorando 34-2017, ni la Ley 26, mediante la cual se prohibió la liquidación, final o no, del balance de días por enfermedad, afectaron el 2x1. En particular, aducen que (1) el derecho a cotizar la acumulación de licencias de enfermedad como servicio acreditable es un beneficio de jubilación, y no un beneficio marginal de empleo, y (2) que no permitir dicha cotización representaría un menoscabo sustancial a las obligaciones contractuales de la AEE con los miembros del Sistema, quienes tienen un interés propietario sobre sus licencias.

Así pues, los Demandantes solicitaron que se permita a aquellos miembros del Sistema que se han jubilado, o han de jubilarse, a partir del 29 de abril de 2017, usar el beneficio 2x1 para cotizar tiempo trabajado y completar los años de servicio necesarios para recibir la pensión por mérito de la AEE.

Mediante una *Sentencia* notificada el 24 de enero de 2019 (la “Sentencia”), el TPI desestimó la Demanda; estimó que la misma dejaba de exponer una reclamación que justificase un remedio. Por tanto, desestimó la Demanda con perjuicio al amparo de la Regla 10.2(5) de Procedimiento Civil. El 8 de febrero, los Demandantes presentaron una moción de reconsideración, la cual fue denegada mediante una Resolución notificada el 13 de marzo.

El 12 de abril, los Demandantes presentaron el recurso que nos ocupa. Argumentaron que el TPI erró al concluir que: (1) la Demanda no expuso una reclamación que justificara remedio; (2) la Demanda no cumplió con el estándar de alegación necesario para reclamar un menoscabo irrazonable de una relación contractual; (3) la Ley 26 era aplicable al Sistema, y (4) al no resolver una cuestión jurisdiccional planteada por la AEE.

Mediante una *Resolución* del 26 de abril, ordenamos a las partes mostrar causa “por la cual no debamos dejar sin efecto la sentencia apelada por haberse emitido estando vigente la

paralización automática, dispuesta por la ley federal conocida como PROMESA, desde la presentación por la parte demandada de su petición de quiebra, y como consecuencia de haber surgido la causa de acción de este caso al aprobarse la Ley 26”.

Ambas partes comparecieron. Los Demandantes plantearon que la Demanda no estaba sujeta a la referida paralización porque “se trata de una petición de sentencia declaratoria que no expone el patrimonio” de la AEE. Por su parte, la AEE también adoptó la postura de que la Demanda no se afectaba por la paralización contemplada por la ley federal conocida como PROMESA (el *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act*, 48 USC sec. 2101 *et seq.*, o “PROMESA”). Razonó que, “en parte”, la Demanda incluye “alegaciones sobre eventos ocurridos con **posterioridad** a que la AEE” presentase su petición de quiebra (énfasis en original). Es decir, sostuvo que, como la “Ley 26 continúa vigente”, los hechos “continúan ocurriendo con posterioridad a la petición” de quiebra.

Evaluada las mociones sobre la aplicabilidad de la paralización, mediante una *Resolución* de 27 de julio, ordenamos a la AEE a presentar su alegato en oposición al recurso interpuesto. El 23 de julio, la AEE presentó su alegato. Resolvemos.

II.

Como cuestión de umbral, concluimos que la Demanda no está paralizada por virtud de PROMESA. Véase 48 USC sec. 2161(a); 11 USC secs. 362 y 922. Tomamos conocimiento judicial de que, el **12 de julio de 2017**, la AEE 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 1909-LTS o el “Caso de Quiebra”). Con la presentación de la Petición, 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 la AEE, 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 14.² Al presentarse la Petición, queda paralizado el “comienzo o la continuación de **cualquier proceso** judicial, administrativo o de otra índole que fue o **pudo haber sido interpuesto** en contra de [la AEE], **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).

El caso de epígrafe no está paralizado, pues la controversia se configuró luego de presentada la Petición. En efecto, la causa de acción ejercida en la Demanda nació en agosto de 2017, cuando la AEE comunicó formalmente que adoptó una interpretación distinta a la de los Demandantes en cuanto a la aplicabilidad de la Ley 26. Dicho suceso efectivamente suscitó la disputa que dio paso a la presentación de esta acción. Específicamente, la comunicación interna de la AEE, emitida por el entonces Director Ejecutivo, el Sr. Ricardo L. Ramos Rodríguez, fue suscrita aproximadamente **un mes**

² “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.”

después de presentada la Petición, el 9 de agosto de 2017. Ap. del Apelante, pág. 170.

Nada en el récord demuestra que la controversia sobre la aplicabilidad de la Ley 26, según interpretada por ambas partes, haya comenzado a existir **previo a** que la AEE emitiera su comunicación interna. Aunque la Ley 26 se aprobó antes de presentada la Petición, no había controversia justiciable hasta que las partes adoptaron, en agosto (luego de presentada la Petición), posturas divergentes sobre el alcance de dicha legislación. Adviértase que, para que una demanda de sentencia declaratoria sea justiciable, es necesario que exista “una controversia sustancial entre partes que tengan intereses legales adversos, **de suficiente inmediatez, madurez y realidad para que hagan aconsejable el remedio declaratorio**”. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 492 (1954) (citando a *Maryland Casualty Co. v. Pacific Coal & Oil Co.*, 312 U.S. 270 (1941)) (énfasis nuestro).

III.

La desestimación resuelve un pleito de forma desfavorable para el demandante **sin celebrar un juicio en su fondo o en los méritos**. *S.L.G. Sierra v. Rodríguez*, 163 DPR 738, 745 (2005); R. Hernández Colón, *op. cit.*, pág. 369. De este modo, nuestro ordenamiento dispone varios supuestos en los cuales una parte puede solicitar la desestimación de una acción en su contra antes de presentar la contestación a la demanda. *Íd.*, págs. 266-267.

La Regla 10.2 (5) de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2 (5), establece, en lo pertinente, que:

Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación en cualquier alegación...se expondrá en la alegación respondiente que se haga a las mismas, en caso de que se requiera dicha alegación respondiente, excepto que, a opción de la parte que alega, las siguientes defensas pueden hacerse mediante moción debidamente fundamentada:

...

(5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

A los fines de disponer de una moción de desestimación, el tribunal está obligado a dar por ciertas y buenas las alegaciones fácticas de la demanda radicada y que hayan sido aseveradas claramente. *Torres Torres v. Torres Serrano*, 179 DPR 481, 501 (2010); *Perfect Cleaning Service, Inc. v. Centro Cardiovascular*, 172 DPR 139, 149 (2007); *Colón Muñoz v. Lotería de Puerto Rico*, 167 DPR 625, 649 (2006); *García v. E.L.A.*, 163 DPR 800, 814 (2005); *Harguindey Ferrer v. Universidad Interamericana*, 148 DPR 13, 30 (1999); *Ramos v. Marrero*, 116 DPR 357, 369 (1985).

En fin, procederá una moción de desestimación, al amparo de la Regla 10.2 (5), si, luego de examinada, el TPI determina que, a la luz de la situación más favorable al demandante y resolviendo toda duda a su favor, la demanda es insuficiente para constituir una reclamación válida. *El Día, Inc. v. Mun. de Guaynabo*, 187 DPR 811, 821 (2013); *Consejo Titulares v. Gómez Estremera, et al.*, 184 DPR 407, 423 (2012); *Colón v. San Patricio Corp.*, 81 DPR 242, 266 (1959). La demanda no se desestimarán a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probados en apoyo a su reclamación. *Rosario v. Toyota*, 166 DPR 1, 8 (2005); *Pressure Vessels*, 137 DPR pág. 505.

IV.

En su primer señalamiento, los Demandantes arguyen que el TPI actuó **incorrectamente** al dar “por cierto las alegaciones de la parte demandada, no [de] la parte demandante”, ello, “sin recibir prueba” o “llevar a cabo una vista”. No tienen razón.

Nada en la Sentencia apelada sugiere que el TPI, al evaluar la moción de desestimación presentada, no haya tomado como ciertos los hechos alegados en la Demanda. Por el contrario, surge que el

TPI en todo momento hizo un relato de hechos compatible con los hechos alegados en la Demanda. Además, el TPI reiteradamente aplicó la norma de interpretar, a la mejor luz posible, los hechos alegados por los Demandantes. El TPI, de forma expresa, consignó que, “aun tomando las alegaciones de la demanda como ciertas, los Demandantes dejan de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio”. Ap. de los Demandantes, págs. 226-227. Contrario a lo que parecen sugerir los Demandantes, el TPI no tenía, ni debía, tomar como válidos los planteamientos de derecho elaborados en la Demanda. Véase, por ejemplo, *Asoc. Importadores de Cerveza v. E.L.A.*, 171 DPR 140, 149 (2007).

Los Demandantes tampoco tienen razón al argumentar que erró el TPI al resolver la Demanda sin haber conducido vista alguna. Del récord no surge controversia de hecho material alguno que le impidiese al TPI adjudicar el asunto de estricto derecho que las partes sometieron a su consideración. Incluso, los propios Demandantes habían solicitado al TPI que adjudicara la Demanda por la vía sumaria, o bien por las alegaciones. Véanse, por ejemplo, *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 145 (1998); *Compañía de Desarrollo Comercial v. American Fruits*, 104 DPR 90 (1975).

V.

En su segundo señalamiento, los Demandantes plantean que la Ley 26 no es de aplicación al 2x1 porque se trata de un beneficio de jubilación otorgado **en virtud del Reglamento del Sistema**, una entidad privada, **separada** de la AEE y de cualquier entidad pública a la cual sí le aplicaría la Ley 26. No tienen razón. Veamos.

La estructura particular que tomó el Sistema no afecta el hecho de que, por sus propios términos, la Ley 26 claramente aplica al mismo. En efecto, la Ley 26 dispone que será aplicable a “todas” las agencias del Estado Libre Asociado, incluidas las “instrumentalidades y corporaciones públicas del Gobierno de

Puerto Rico, irrespectivo del grado de autonomía fiscal o presupuestaria que de otra forma le confiere su ley orgánica u otra legislación aplicable”. 3 LPRA sec. 9471. Únicamente se excluyó a la Universidad de Puerto Rico. *Íd.*

El Sistema fue creado, y funciona, para hacer valer el retiro de los empleados de la AEE. Por tanto, el que se alegue que el mismo haya estructurado de forma “separada”, no exime al Sistema de la aplicación de la Ley 26, pues dicha legislación expresamente aplica a todos los sistemas de retiro de todas las instrumentalidades y corporaciones públicas del gobierno. Además, el 2x1 es un beneficio de retiro de los empleados de la AEE, y la Ley 26 expresamente aplica a los beneficios de retiro de los empleados de toda corporación pública. En fin, dado su status como criatura legislativa, ni la AEE, ni el Sistema creado por la AEE, está inmune, por su naturaleza supuestamente “separada”, a la legislación que los poderes políticos del Estado Libre Asociado entiendan conveniente adoptar.

Aclarado que la Ley 26 sí aplica al Sistema, concluimos, al igual que lo hizo el TPI, que la misma eliminó el 2x1. De la exposición de motivos de la Ley 26 se desprende la intención de prohibir los pagos por liquidación de licencia de enfermedad. Allí se consigna el interés de crear un sistema uniforme de beneficios marginales para los empleados de corporaciones públicas, ello con el fin de lograr el ahorro y la estabilización económica del gobierno central. Véase Exposición de Motivos, Ley 26 Núm. 26 de 29 de abril de 2017, 3 LPRA sec. 9461 *et seq.*

Para lograr lo anterior, la Ley 26 reglamenta lo relacionado con la licencia de enfermedad de los empleados de gobierno y **corporaciones públicas, tales como la AEE.** Específicamente, en su Artículo 2.4(2)(d) y (f), se establece que la “licencia por enfermedad se utilizará cuando el empleado se encuentre enfermo, incapacitado o expuesto a una enfermedad contagiosa que requiera

su ausencia del trabajo [...]”. 3 LPRA sec. 9474. Esta “se podrá acumular hasta un máximo de 90 días laborables [...]”. *Íd.*

Sobre la liquidación de dicha licencia, la Ley 26, en su Artículo 2.10, añade que “no podrá[n] liquidar[se] en efectivo los excesos acumulados **antes** de la vigencia de esta ley” [...] [d]isponiéndose, además, que después [del 31 de diciembre del 2017] se perderá el balance en exceso que no haya utilizado” una persona con balances acumulados. *Íd.*, sec. 9480. Igualmente, se dispuso que “ningún empleado que trabaje para el Gobierno de Puerto Rico en alguna de sus agencias, instrumentalidades, o corporaciones públicas tendrá derecho al pago de la liquidación de días en exceso por concepto de vacaciones o enfermedad”. *Íd.*

Además, el Artículo 2.11 atiende expresamente la liquidación final de la **licencia de vacaciones**, pero no dispone nada sobre la liquidación final de días por **enfermedad**. En especial, dispone que “solamente [se] tendrá derecho al pago de una liquidación final de los días que tenga disponibles en concepto de **licencia de vacaciones** [...]. **El empleado podrá autorizar para que se destine dicho balance y exceso preexistente a la aprobación de esta ley a su Sistema de Retiro para que cotice como tiempo trabajado**”. *Íd.*, sec. 9481 (énfasis nuestro).

Concluimos pues que el 2x1 es incompatible con el mandato de la Ley 26, en tanto el estatuto dispone que la licencia por enfermedad únicamente “se utilizará cuando el empleado se encuentre enfermo”. 3 LPRA sec. 9474. Esta conclusión se fortalece al advertir el silencio de la Ley 26 en cuanto a la posibilidad de recibir algún beneficio o liquidación por concepto del balance acumulado por dicho concepto al separarse del servicio, a diferencia de lo establecido por dicha ley en cuanto al balance por vacaciones.

Así pues, la utilización del balance de días por enfermedad, sea para recibir un liquidación monetaria a la separación del

servicio, o sea, como ocurre aquí, para recibir el beneficio de ser elegible más temprano para recibir una pensión, es incompatible con lo establecido en la Ley 26. Adviértase que el 2x1 permite obtener un beneficio atribuible al balance acumulado de licencia por enfermedad: no tener que trabajar por el tiempo que de otra forma sería necesario para obtener determinado beneficio de retiro. Este tipo de pago, liquidación, o beneficio equivalente, es precisamente lo que la Ley 26 pretendió impedir, al disponer que la licencia por enfermedad se usará únicamente para no tener que trabajar los días en que el empleado esté enfermo, y que, a la separación del servicio, dicho balance no se liquidará ni redundará en beneficio adicional alguno.

Adviértase, además, que los Artículos 1.02 y 2.19 de la Ley 26 establecen su primacía sobre toda otra ley o normativa que contravenga la misma y, asimismo, declaran la nulidad de cualquier convenio colectivo que otorgue mayores beneficios marginales que los que la propia Ley 26 reconoce, respectivamente. 3 LPRC secs. 9462, 9482; véase, además, 3 LPRC secs. 9474 y 9513. Es decir, la Ley 26 dejará sin efecto cualquier reglamento o disposición contrario a ella. Por tanto, la Ley 26 derogó cualquier disposición incompatible del Reglamento del Sistema de Retiro de los Empleados de la Autoridad de Energía Eléctrica, según enmendado el 26 de abril de 2018. Véase *Collazo Cartagena v. Hernández Colón*, 103 DPR 870, 874 (1975).

VI.

Tampoco tienen razón los Demandantes al plantear que la Demanda adujo una causa de acción viable por menoscabo contractual. Veamos.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como la Constitución federal, disponen que no se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales. Aunque lo que se

busca es que se asegure la estabilidad en las relaciones contractuales, dicha protección no es absoluta. La protección debe ser “armonizada con el poder de reglamentación del Estado en beneficio del interés público”. *Trinidad Hernández et al v. ELA et al*, 188 DPR 828, 834 (2013), citando a *United States Trust Co. v. New Jersey*, 431 U.S. 1, 21 (1977); y *Warner Lambert Co. v. Tribunal Superior*, 101 DPR 378, 395 (1973). Por tanto, **no todo menoscabo contractual es inconstitucional**. *Bayrón Toro v. Serra*, 119 DPR 605, 619 (1987); *United States Trust Co.*, 431 U.S. a la pág. 16.

Para que dicha protección se active, la modificación tiene que “afectar adversamente los términos o condiciones esenciales del contrato que principalmente dieron motivo a la celebración de este de modo que se frustren las expectativas razonables de las partes”. *Domínguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1, 83 (2010); *Sindicato de Bomberos Unidos v. Cuerpo de Bomberos*, 180 DPR 723, 741 (2011). Igualmente, el demandante deberá demostrar que existían alternativas menos onerosas para lograr el interés estatal al menoscabar la obligación. *Trinidad Hernández*, 188 DPR a la pág. 837.

Asimismo, para que la modificación de una obligación contractual gubernamental sea válida, debe ser razonable y necesaria para adelantar un propósito gubernamental importante. *Trinidad Hernández*, 188 DPR a la pág. 888 (concluyendo que procedía la desestimación, por las alegaciones, de una acción impugnando una reforma sustancial al sistema de retiro de los empleados del gobierno, sobre la base de violación a las cláusulas constitucionales sobre menoscabo contractual).

De la Demanda ciertamente surge que existe una relación contractual entre los Demandantes y la AEE. Sin embargo, particularmente a la luz de lo resuelto en *Trinidad Hernández*, *supra*, no podemos concluir que la Demanda exponga una causa de

acción viable por violación a las cláusulas constitucionales sobre menoscabo contractual. Adviértase que, en comparación con la naturaleza y alcance de las modificaciones al sistema de retiro público, validadas en *Trinidad Hernández, supra*, lo establecido en la Ley 26 tiene un impacto mucho menor sobre los derechos y expectativas del empleado público.

En particular, no surge de la Demanda que la eliminación del 2x1 realmente constituya una alteración esencial al esquema de retiro del cual disfrutaban los empleados de la AEE. Adviértase, además, que, según lo establecido en *Trinidad Hernández*, 188 DPR a la pág. 838, eran los Demandantes quienes tenían el peso de establecer, de forma viable, en la Demanda, que la medida impugnada era irrazonable e innecesaria, lo cual no hicieron aquí.³

VII.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se confirma la Sentencia apelada.

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

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

³ Tampoco tienen razón los Demandantes al plantear que debemos revocar la Sentencia porque el TPI debió adjudicar a su favor un planteamiento jurisdiccional de la AEE, sobre la supuesta ausencia de unas partes indispensables como demandantes. Ello porque, aun si el TPI hubiese resuelto expresamente que tenía jurisdicción, como los Demandantes solicitaron, de todas formas el resultado habría sido el mismo – la desestimación en los méritos de la Demanda. Por tanto, al no haber sufrido daño por la actuación del TPI que impugnan, los Demandantes están impedidos de plantear el asunto ante nosotros.