

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL I (DJ 2019-187E)

FRANK VÁZQUEZ  
MADERA

Demandante-Peticionario

v.

ADMINISTRACIÓN DE LOS  
SISTEMAS DE RETIRO;  
DEPARTAMENTO DE  
HACIENDA Y  
DEPARTAMENTO DE  
JUSTICIA, ESTADO LIBRE  
ASOCIADO DE PUERTO  
RICO

Demandado-Recurrido

KLCE202000974

*Certiorari*  
procedente del  
Tribunal de Primera  
Instancia, Sala de  
San Juan

Caso Núm.:  
SJ2020CV03274  
(907)

Sobre:  
*Injunction*  
Preliminar y  
Permanente y/o  
*Mandamus*

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa, el Juez Pagán Ocasio, el Juez Vázquez Santisteban y la Jueza Reyes Berríos

Sánchez Ramos, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de noviembre de 2020.

El Tribunal de Primera Instancia (“TPI”) determinó que una demanda, mediante la cual se reclama elegibilidad para un programa de pre-retiro, está sujeta a la paralización automática que surtió efecto con la aprobación de la ley federal conocida como PROMESA. Según se explica en detalle a continuación, concluimos que erró el TPI, pues en la “fase” actual del asunto de referencia, “no hay aspectos monetarios en controversia”. *Requena Mercado v. Policía*, 2020 TSPR 113.

I.

El Sr. Frank Vázquez Madera (el “Sr. Vázquez” o el “Demandante”) presentó la acción de referencia, sobre interdicto preliminar y *mandamus* (la “Demanda”), en contra de la Administración del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (“Retiro”) y el Estado Libre

Asociado de Puerto Rico (“ELA”; Retiro y ELA, en conjunto, los “Demandados” o “Recurridos”).

Mediante la Demanda, el Sr. Vázquez solicita que se le incluya en la lista de los empleados del Departamento de Hacienda (“Hacienda”) que cualifican para el Programa de Pre-Retiro Voluntario establecido por la Ley 211-2015, según enmendada. El Demandante alegó que: 1) comenzó a trabajar como empleado transitorio en Hacienda en enero de 1987; 2) en septiembre de 1990 fue nombrado empleado regular y comenzó a cotizar en Retiro; 3) pagó en su totalidad las cantidades que adeudaba a Retiro por el tiempo trabajado y no cotizado; 4) al momento de solicitar los beneficios de la Ley 211-2015 tenía más de 20 años cotizados bajo la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada; y 5) no había solicitado o cumplido con los requisitos para cogerse al retiro bajo la Ley Núm. 447.

Alegó que fue incluido en un informe de “implementación” de Hacienda, exigido por la Ley 211-2015, para que Retiro evaluara y certificara su elegibilidad, respecto a los años cotizados y la estructura de aportaciones a la que pertenece. No obstante, el Demandante indicó que, el 3 de septiembre de 2019, Hacienda expidió una “Certificación” en la cual concluyó que este no cumplía con los requisitos del programa de pre-retiro creado por la Ley 211-2015. Se alegó que, en la referida certificación, Hacienda aseveró que Retiro había certificado, en un “Informe de Implementación” de octubre de 2016, que el Demandante no era elegible para participar en el programa establecido por la Ley 211-2015, “ya que ingresó al Sistema después del 1 de abril de 1990, por lo que pertenece a la Ley 1 y al 30 de junio de 2013 tenía 25 años de servicios cotizados”.

Sin que los Demandados hubiesen planteado el asunto, en julio de 2020, el TPI emitió una *Orden* para que, en lo pertinente, las partes indicaran si el procedimiento bajo el Título III de la ley federal

conocida como PROMESA, *infra*, tenía algún impacto sobre la Demanda.

En respuesta a esta orden del TPI, el 19 de agosto, los Demandados, por primera vez, plantearon que la Demanda debía entenderse paralizada por operación de lo dispuesto por PROMESA, *infra*.

Ese mismo día, el TPI notificó una sentencia mediante la cual ordenó el archivo administrativo de la Demanda. El 3 de septiembre, el Demandante solicitó reconsideración, la cual fue denegada por el TPI mediante una Orden notificada el 8 de septiembre.

Inconforme, el 7 de octubre, el Sr. Vázquez presentó el recurso que nos ocupa; plantea que:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al determinar que en este caso es de aplicación las disposiciones de la Ley PROMESA y, por tanto procede el archivo de la causa de acción hasta tanto las partes notifiquen al Tribunal que el referido caso pendiente ante la Corte de Quiebras ha culminado o que la paralización automática ha sido levantada.

Le ordenamos a los Recurridos mostrar causa por la cual no debíamos expedir el auto solicitado y revocar la *Sentencia* recurrida. Los Recurridos comparecieron y plantearon que la causa de acción del Demandante surgió con la aprobación de la Ley 211 en el 2015 y que la misma tenía implicaciones monetarias, pues si se considerase al Demandante elegible para el programa de pre-retiro contemplado por la referida ley, Hacienda tendría que sufragar ciertos beneficios económicos del programa, todo ello a pesar de reconocer que la posible inclusión del Demandante en dicho programa conllevaría un ahorro neto para el erario. Resolvemos.

## II.

Tomamos conocimiento judicial de que, el 3 de mayo de 2017, el ELA presentó una petición (la "Petición del ELA") 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 del ELA”). Asimismo, tomamos conocimiento judicial de que, el 21 de mayo de 2017, Retiro presentó su propia petición (la “Petición de Retiro”; en conjunto con la Petición del ELA, las “Peticiones”) 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 3566-LTS o el “Caso de Quiebra de Retiro”; en conjunto con el “Caso de Quiebra del ELA”, los “Casos de Quiebra”).

Con la presentación de cada uno de los Casos 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”) para beneficio de los respectivos peticionarios. Véase 48 USC sec. 2161(a); 11 USC secs. 362 y 922. *Dpto. de Hacienda v. UGT*, 2020 TSPR 17, 203 DPR \_\_\_, (2020).

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 y Retiro, así como de evitar el inicio de acciones nuevas contra dichas partes. 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.<sup>1</sup> *Dpto. de Hacienda v. UGT*, *supra*.

Los efectos de la Paralización “se manifiestan desde que se presenta la petición de quiebra” y no “requiere una notificación

---

<sup>1</sup> “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.”

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.

La Paralización surte efecto hasta que (i) la Corte de Quiebra deje sin efecto, parcial o totalmente, dicha paralización, (ii) terminen los Casos de Quiebra o (iii) se tome alguna otra acción en los Casos 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 podrá someter su reclamación ante la Corte de Quiebra. Véase *Marrero Rosado*, 178 DPR a las págs. 492-93; 11 USC sec. 501.

Los tribunales del ELA poseen jurisdicción concurrente para evaluar si un caso está efectivamente paralizado. *Requena Mercado y otro v. Policía de Puerto Rico*, 2020 TSPR 17, 203 DPR \_\_\_, (2020); *Lab. Clínico et al. v. Depto. Salud et al.*, 198 DPR 790, 792 (2017) (*Per Curiam*); *Lacourt Martínez et al. v. JLBP et al.*, 198 DPR 786, 788 (2017) (*Per Curiam*).

### III.

La Ley 211-2015, Ley del Programa de Pre-retiro Voluntario, aprobada el 8 de diciembre de 2015, 3 LPRA sec. 9261 y ss., tuvo el propósito de establecer un programa para que ciertos empleados pudiesen separarse de manera incentivada y voluntaria de sus puestos gubernamentales, hasta cumplir con los requisitos para retirarse. La Exposición de Motivos de la Ley 211-2015, expresa lo siguiente:

...este Programa provee para que el patrono continúe realizando las aportaciones, tanto individual como patronal, al Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, lo que garantizará un incremento en su anualidad de retiro futura, la cual se le garantiza nunca será menor del cincuenta por ciento (50%) de su retribución promedio al 30 de junio de 2013 y en el caso de los miembros del Cuerpo de la Policía del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, según definido en la Ley 53-1996, según enmendada, podrá alcanzar hasta un máximo del sesenta por ciento (60%) de su retribución promedio al 30 de junio de 2013, combinando las aportaciones congeladas al 30 de junio de 2013 y la anualidad del Programa Híbrido de Contribución Definida. [...] Mientras tanto, el Gobierno ahorra el cuarenta por ciento (40%) del salario del empleado más la mayoría de los beneficios marginales, así como otras partidas que de otra manera tuviese que desembolsar de mantener al preretirado como empleado activo.

A diferencia de otras leyes anteriores de retiro incentivado o ventanas de retiro, el Programa de Preretiro Voluntario es transparente para el Sistema de Retiro, ya que los costos asociados continúan siendo pagados por el patrono del preretirado mientras cumple su fecha de retiro.

[...]

**[...] es preciso destacar que la implementación del Programa de Preretiro Voluntario no tendrá un impacto adverso en las arcas del Sistema de Retiro del ELA ni de las entidades gubernamentales que se acojan al mismo. Primeramente, la entidad gubernamental que cualifique para, y esté interesada en, acogerse al Programa deberá presentar una solicitud a esos efectos ante la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP). Esta última evaluará la viabilidad de que los empleados de la entidad gubernamental se acojan al Programa en coordinación con la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Judicatura. Certificada la elegibilidad de los empleados, la OGP solo aprobará la solicitud, de determinar que ello representará un ahorro para la entidad gubernamental. Una vez cualificada la entidad gubernamental y aprobadas las solicitudes de sus empleados, la responsabilidad por el pago de los beneficios dispuestos por esta Ley no recaerá en el Sistema de Retiro del ELA, sino en la entidad gubernamental para la cual trabaje el empleado al momento de acogerse al Programa. Es decir, las cantidades a pagarse como producto de este Programa provienen,**

**en su totalidad, de las cantidades identificadas y separadas por las diversas agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para ese propósito.**

En fin, este Programa impacta positivamente todos los elementos que intenta atender el Plan de Ajuste Fiscal a Cinco Años, la reforma estructural, fiscal e institucional del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En particular, reduce los costos sin afectar los servicios, no afecta las finanzas del Sistema de Retiro del ELA y representa ahorros globales en nuestro presupuesto.

Por todo lo anterior, esta Asamblea Legislativa entiende necesario fomentar el Programa de Preretiro Voluntario dispuesto en esta medida. Con ello, no tan solo ofrecemos una oportunidad de preretiro a los empleados que comenzaron a cotizar antes del 1 de abril de 1990, sino que, a la vez, logramos una reestructuración organizacional y sistemática que permitirá la concentración de recursos para maximizar los servicios que ofrece el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Luego, el 23 de agosto de 2017, se aprobó la Ley 106-2017, según enmendada, titulada “Ley para Garantizar el Pago a Nuestros Pensionados y Establecer un Nuevo Plan de Aportaciones Definidas para los Servidores Públicos”, “a los fines de reformar el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico [...], de acuerdo a la realidad económica y fiscal de Puerto Rico y a las disposiciones del Plan Fiscal para Puerto Rico, certificado conforme a las disposiciones de la Ley [PROMESA]; establecer que el Fondo General, a través del sistema de “pay as you go”, asuma los pagos que el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico, el Sistema de Retiro para Maestros y el Sistema de Retiro para la Judicatura no puedan realizar; disponer que los tres Sistemas de Retiro sigan cumpliendo con sus obligaciones hacia sus beneficiarios y pensionados aportando al Fondo General sus fondos disponibles y los fondos provenientes de las liquidaciones de sus activos; establecer el Nuevo Plan de Aportaciones Definidas y proveer para su administración; crear la Junta de Retiro, delegarle

facultades y deberes; [...] **derogar la Ley 211-2015, según enmendada, conocida como “Ley del Programa de Preretiro Voluntario”, garantizar los beneficios a los Preretirados y proveer para que empleados que hayan solicitado dichos beneficios pueda[n] concluir el trámite;** autorizar a la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico a diseñar, implementar y fiscalizar un programa de separación incentivada del servicio público de los empleados de la Rama Ejecutiva; y para otros fines relacionados”.

En su declaración sobre política pública, la referida Ley establece:

Se declara como política pública del Gobierno de Puerto Rico la protección de las pensiones de todos los retirados del servicio público que fueron Participantes en los tres Sistemas de Retiro mencionados anteriormente. Por ello, a partir del 1 de julio de 2017, conforme a la Resolución Conjunta de la Cámara Núm. 188 de 2017, según certificada por la Junta de Supervisión Fiscal el 13 de julio de 2017, el Gobierno de Puerto Rico se convirtió en el pagador directo de las pensiones de nuestros retirados. Ante el peso que ello supone sobre el Fondo General, el cual se estima en miles de millones de dólares al año, se eliminaron las aportaciones patronales que se realizaban hasta ese momento a los tres Sistemas de Retiro, así como la Aportación Adicional Uniforme, conforme a lo dispuesto en la Resoluciones Conjuntas de la Cámara Núm. 186, 187 y 188 de 2017. Los Sistemas de Retiro deberán aportar sus fondos disponibles y el producto neto de la liquidación de sus activos al Fondo General para ayudar al pago de las Pensiones Acumuladas, exceptuando el edificio sede del Sistema de Retiro para Maestros, conocido como el Edificio Capital Center, Torre Norte, ubicado en Hato Rey, Puerto Rico, el cual no se tendrá que liquidar. Una vez los Sistemas de Retiro agoten sus activos, la Cuenta para el Pago de las Pensiones Acumuladas, la cual se nutrirá en gran medida del Fondo General, según dispuesto en esta Ley, asumirá y garantizará el pago de las Pensiones Acumuladas conforme se establece en esta Ley. No obstante, la Rama Legislativa, las corporaciones públicas, el Gobierno y la Administración de los Tribunales estarán obligados a pagar el Cargo Pay-Go según corresponde a cada uno para nutrir la Cuenta para el Pago de las Pensiones Acumuladas.

Igualmente, se declara como política pública proteger el futuro de nuestros servidores públicos. Mediante esta Ley nos aseguramos que éstos puedan tener un retiro digno, libre de incertidumbre, segregando sus aportaciones personales, garantizando las mismas y estableciendo un nuevo plan de aportaciones definidas, en fideicomiso o instrumento similar que les permitirá proteger y garantizar sus aportaciones en cuentas separadas.

Siendo la política pública de esta administración, proteger el futuro de nuestros servidores públicos, entendemos apropiado tomar todas las medidas legales a nuestro haber para cumplir con el mandato expreso de esta Ley. Por ello, y en aras de salvaguardar la continuidad íntegra del pago de las pensiones de todos los retirados del servicio público que fueron participantes de los distintos sistemas de retiros previamente existentes, se declara como política pública extender las antes mencionadas protecciones acudiendo a todos los foros judiciales que sean necesarios para lograr tales fines.

Por su parte, el Artículo 7.1 de la Ley dispone:

(a) Se deroga la Ley 211-2015, según enmendada, conocida como “Ley del Programa de Preretiro Voluntario”. No obstante, se garantizan todos los derechos y obligaciones creados al amparo de dicho estatuto.

(b) Aquellos Preretirados que se encuentran participando del Programa de Preretiro Voluntario al momento de aprobarse la presente Ley, continuarán disfrutando del mismo de acuerdo a las disposiciones establecidas bajo la Ley 211-2015, según enmendada.

(c) **Las solicitudes de Preretiro, conforme al Programa de Preretiro Voluntario que hayan presentado debidamente los Participantes a la fecha de aprobación de esta Ley, continuarán el trámite ordinario.** Se garantizarán los mecanismos de revisión, según dispuestos en la Ley 211-2015, según enmendada, y cualquier otro estatuto aplicable.

[...] (Énfasis suplido).

Por su parte, el 3 de agosto de 2020 se aprobó la Ley 80-2020, titulada “Ley de Programa de Retiro Incentivado y de Justicia para Nuestros Servidores Públicos”. Dicha pieza legislativa se crea a los fines de establecer un programa mediante el cual empleados elegibles del gobierno puedan voluntariamente separarse de forma

incentivada de su empleo antes de la edad de retiro. A su vez, dispone los requisitos de años de servicio cotizados necesarios para cualificar para este programa, reglamenta el tiempo que tiene el empleado para ejercer su decisión de acogerse al Programa, dispone los incentivos especiales que se otorgarán a los empleados quienes se acojan al mismo y dispone los requisitos necesarios para la implantación de este. Según su exposición de motivos, este programa, “a medida que les hace justicia a los servidores públicos, logrará generar ahorros millonarios sin precedentes para el Gobierno de Puerto Rico.”

#### IV.

Al igual que ocurría en *Requena Mercado, supra*, el trámite objeto de la Demanda constituye una fase preliminar en el camino a una posible pensión, de manera que, aun si el Demandante prevalece en esta acción, todavía no surgiría una obligación monetaria exigible a los Demandados. En efecto, el Demandante únicamente ha solicitado que se le declare elegible para acogerse al programa de pre-retiro adoptado por la Ley 211-2015. No se ha demostrado que la concesión del remedio solicitado (si procediese el mismo), conllevaría la exigibilidad inmediata de un pago de una pensión por concepto de retiro, pues, en tal caso, el Demandante tendría que pasar a una “segunda fase”: el proceso de elección para acogerse al referido programa.

Así pues, al no haber un “aspecto monetario en controversia” en este caso, dependiendo dicho aspecto, aun de aquí prevalecer el Demandante, de contingencias futuras, la Demanda no está sujeta a la paralización automática que se activó con los Casos de Quiebra. *Requena Mercado, supra*.

#### V.

Por los fundamentos antes expuestos, se expide el auto solicitado, se revoca la sentencia recurrida, y se devuelve el caso al

Tribunal de Primera Instancia para la continuación de los procedimientos de forma compatible con lo aquí expresado y resuelto.

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