

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
 TRIBUNAL DE APELACIONES
 Panel Especial

CINDIA IVETTE OLIVENCIA
 SANTANA, ENID YELENA CORREA
 MALDONADO, VYDIA ENID
 GARCÍA DÍAZ, AMARILYS
 DELGADO LUGO, ANA INES
 FLYNN CINTRON, ARLENE
 JIMENEZ COLÓN, ARLENE
 OSORIO CARABALLO, AURA M
 ZAVALA GUILLEN, AWILDA
 RIVERA FLORES, CARMEN G
 GUEVÁREZ VEGA, CARMEN L
 LOYO BERRIOS, CRESCENCIA
 RODRÍGUEZ RIVERA, DALMARY
 ASECIO HERNÁNDEZ, DAMARIS
 I DÍAZ LABRADOR, DANIEL DE
 LEÓN GÓMEZ, DIMARIE VALLE
 NIEVES, DORISA FIGUEROA
 BELVIS, EDRIC GARCÍA
 COLLAZO, EDUARDO LEÓN
 RAMOS, EDWIN BAEZ IRIZARRY,
 EILEEN LEBRON RIVERA, ELBA E
 RIVERA TIRADO, ERIC M JURADO
 LÓPEZ, EVELYN NAVARRO
 BELTRÁN, EVELYN OTERO
 VÁZQUEZ, FRANCISCO
 MELÉNDEZ DÍAZ, FREDDIE
 LÓPEZ LUGO, HÉCTOR JAVIER
 ORTIZ COLÓN, IRIS OQUENDO
 DE JESÚS, JACKELINE
 BERMÚDEZ MATOS,
 JACQUELINE E DÍAZ MELÉNDEZ,
 JOAN M FIGUEROA POU, JOHANA
 CRUZ DÍAZ, JOHNNY W
 RODRIGUEZ VÁZQUEZ, JOSÉ J
 MELÉNDEZ PEÑA, JUAN
 ALMEDINA ROMAN, JUAN
 RAFAEL AGOSTO VÁZQUEZ,
 JUAN A RIVERA DIAZ, KENDRA L
 LAUREANO LOZADA, KEYLA
 CARABALLO FIGUEROA, LESLIE
 A MERCADO SÁNCHEZ, LIZ
 FRANCES ALICEA MARTÍNEZ,
 LOURDES GONZÁLEZ
 ALTRECHE, LOURDES
 RODRIGUEZ SANTIAGO, LUIS
 MARTÍNEZ ORTIZ, LUIS F
 RODRIGUEZ ROSA, MAGALY
 VÁZQUEZ ORTIZ, MARÍA A SOLER
 RODRÍGUEZ, MARÍA CENTENO
 TRINIDAD, MARÍA I PÉREZ
 OTERO, MARIE NOEMÍ LABOY
 PLAZA, MARIELUZ MARRERO
 COLÓN, MARIELYS Z

KLAN202100934

Apelación
 procedente del
 Tribunal de
 Primera Instancia
 Sala de San Juan

Caso Núm.
 SJ2021CV00365

Sobre:
 Interdicto Provisional
 y Permanente;
 Sentencia
 Declaratoria

HERNÁNDEZ DÍAZ, MARILINDA
 DÍAZ MONTAÑEZ, MARLI AIME
 RIJOS OCASIO, MARTA N DÍAZ
 CASTILLO, MARTÍN AULET
 BERRIOS, MARY J MACHUCA
 DÍAZ, MAYRA I RIVERA CORREA,
 MAYRA MUÑOZ DELGADO,
 MAYRA VELÁZQUEZ ORTIZ,
 MIGDALIA CONCEPCIÓN BÁEZ,
 MIGDALIA RIVERA RÍOS,
 MILDRED LÓPEZ CASAS, NAYDA
 L REYES MIR, NELSA BENÍTEZ
 ROSA, NIDZA CABRERA RIOS,
 OSCAR A SOTO TORRES, PEDRO
 JAIME
 RODRÍGUEZ GARCÍA, RAFAEL E
 ESCALERA GOLDILLA, REBECCA
 RODRÍGUEZ COSME, ROBERTO
 TORRES ORTIZ, ROSA COLLAZO
 ORSINI, ROSA M MORALES
 GONZÁLEZ, SANDRA I ROSARIO
 VILLALONGO, SONIA RAMÍREZ
 OLIVARES, SYLVIA I RAMOS
 DELGADO, VIVIAN NEGRÓN
 RODRÍGUEZ, WALESKA MUÑIZ
 PÉREZ, WANDA I GELABERT
 SANTIAGO, WILFREDO BRUNO
 ALICEA, YOLANDA GONZÁLEZ
 GONZÁLEZ, YVETTE MELÉNDEZ
 CAMACHO, ZENAIDA ALONSO
 ROSADO y otros EMPLEADOS DE
 LA ASOCIACION DE EMPLEADOS
 DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO
 DE PUERTO RICO (AEELA)

Apelantes

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
 PUERTO RICO; ADMINISTRACIÓN
 DE LOS SISTEMAS DE RETIRO DE
 LOS EMPLEADOS DEL
 GOBIERNO DE PUERTO RICO Y
 LA JUDICATURA, SU
 ADMINISTRADOR, LCDO. LUIS M.
 COLLAZO RODRÍGUEZ; OFICINA
 DE GERENCIA Y PRESUPUESTO,
 REPRESENTADO POR IRIS E.
 SANTOS DIAZ, DIRECTORA Y LA
 ASOCIACION DE EMPLEADOS
 DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO
 DE PUERTO RICO Y SU
 DIRECTOR
 EJECUTIVO, PABLO CRESPO
 CLAUDIO

Apelados

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Brignoni Mártir¹, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto.

Adames Soto, Juez Ponente

RESOLUCIÓN

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de abril de 2023.

Comparecen Cindia Ivette Olivencia Santana y otros ochentainueve (89) empleados de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, (en adelante, los apelantes), para solicitar la revocación de una *Sentencia* emitida el 7 de septiembre de 2021, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, en adelante TPI.²

Mediante dicho dictamen, el TPI desestimó las causas de acción por *injunction* preliminar y permanente, y por sentencia declaratoria presentadas por los apelantes contra la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura, (ASR); la Oficina de Gerencia y Presupuesto, (OGP); y la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, (AEELA); (en conjunto, los apelados).

Ante nos, los apelantes reclaman que no está claro que la Ley Núm. 80-2020, infra, les excluya del programa de retiro incentivado que esta establece, y que, de excluirles, violaría tanto su derecho constitucional a la igual protección de las leyes, como la prohibición constitucional contra el menoscabo de las obligaciones contractuales.

No obstante, previo a entrar a examinar tales controversias sustantivas, se nos ha presentado un asunto de carácter jurisdiccional que, por ser de umbral, ha de ser dilucidado antes que cualquier otro. En específico, nos compete dirimir si tenemos facultad para intervenir en las controversias esgrimidas por los apelantes, según recogidas en el párrafo

¹ Mediante Orden Administrativa OATA-2023-017 se designó como integrante de Panel a la Hon. Maritere Brignoni Mártir debido a la inhibición del Hon. Abelardo Bermúdez Torres.

² Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 400–421 (*Sentencia*).

que precede, o si el campo ha sido ocupado por virtud del proceso de quiebra seguido en el foro federal, según instrumentalizado por el *Public Law 114-187*, de 2020 de junio de 2016³, conocido como la *Puerto Rico Oversight Management, and Economic Stability Act*, (PROMESA).

Adelantamos que carecemos de autoridad para dilucidar las controversias alzadas por los apelantes, en tanto todos los asuntos atinentes a la Ley Núm. 80-2020, los de los apelantes inclusive, están bajo la jurisdicción del foro federal encargado de intervenir en el proceso de quiebras bajo la Ley PROMESA.

I. Resumen del tracto procesal pertinente

a.

El 20 de mayo de 2021, los apelantes presentaron una *Segunda Petición Enmendada de Interdicto y Sentencia Declaratoria* ante el TPI contra la ASR, la OGP y la AEELA.⁴ Tal como lo indica el título de la referida moción, estos solicitaron que se expidiera un interdicto preliminar y permanente ordenando el cese y desista inmediato de la aplicación de la Carta Circular Conjunta Núm. 2021-01 de la ASR, y la Núm. 012-2020 de la OGP. Dicha circular estableció el procedimiento para la implementación de la Ley Núm. 80 del 3 de agosto de 2020, conocida como la *Ley del Programa de Retiro Incentivado y de Justicia para Nuestros Servidores Públicos*, 3 LPRC secs. 10011–10022, Ley 80-2020, en adelante.⁵ En resumen, los apelantes alegaron que la interpretación de la Ley 80-2020, realizada por el Administrador de la ASR y la Directora de la OGP, al excluir a los apelantes del programa de retiro incentivado establecido por la referida ley, violaba la igual protección de las leyes y el debido proceso de ley, y constituía un menoscabo de obligaciones contractuales.⁶ Según la

³ 48 USCA secs. 2101 *et seq.*

⁴ Véase, Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 169–199 (*Segunda Petición Enmendada...*).

⁵ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, pág. 172, 179, 190, 192–194.

⁶ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 172–173, 187, 188.

Circular Conjunta, como participantes del sistema de retiro acogidos al mismo mediante la Ley Núm. 1 de 16 de febrero de 1990, Ley 1-1990, en adelante, a quienes la ley *no* enumera en el inciso (b) del Artículo 4 de la Ley 80-2020, los apelantes quedaron excluidos de poder participar del programa de retiro incentivado.⁷ Los apelantes reclamaron que se les debe incluir en el inciso (a) del mismo artículo 4, como parte de las *agencias*. Afirmaron, además, que de no concedérseles el *injunction*, se les negarían unos beneficios únicos disponibles mediante una “ventana fugaz” cuya fecha límite para solicitar era el 22 de enero de 2021, y pasarían al sistema de retiro mediante las disposiciones de la Ley 106-2017, conocida como “Pay as You Go”, causándoles daños que la ASR, ni la AEELA, podrían compensar posteriormente.⁸ Por ello, solicitaron también una sentencia declaratoria que declarara inconstitucional la referida interpretación de la Ley 80-2020 o, en la alternativa, declarara inconstitucionales las disposiciones de la ley que excluyen a los apelantes.⁹

El 9 de junio de 2021, la ASR presentó una contestación a la demanda, titulada *Moción en Cumplimiento de Orden y Solicitud de Desestimación*.¹⁰ Alegó que la Ley 80-2020 es clara al excluir de elegibilidad para sus beneficios a ciertos empleados de la Ley 1-1990, incluidos los empleados de la AEELA acogidos a esta última.¹¹ Indicó que si la intención verdadera del cuerpo legislativo hubiera sido incluir a los empleados de la AEELA cobijados por la Ley 1-1990, lo hubiera comunicado de manera expresa en la Ley 80-2020.¹² Adujo que en la medida en que la clasificación

⁷ Véase Alegato del Estado, pág. 25; Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 82-96 (Circular Conjunta).

⁸ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 188, 189.

⁹ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 196-197.

¹⁰ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 200-224 (Moción de desestimación - ASR).

¹¹ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 203, 218, 219, 402. También, la Ley 80-2020, Exposición de Motivos, ¶2 y el Informe Positivo de Cámara de Rep. 24 junio 2020, para PS 1616. La Ley 1-1990 instrumentó unas enmiendas significativas a la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, 3 LPRA secs. 761-787q, conocida como la Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno.

¹² Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 219-220.

establecida por esta legislación es de tipo socioeconómico, tanto el reclamo constitucional de igual protección de las leyes, como el de menoscabo de obligaciones contractuales, se deben analizar mediante el escrutinio de nexos racionales. Por tanto, se presume la constitucionalidad de la medida y quien alegue lo contrario tiene el peso de la prueba.¹³ Alegó la ASR que en este caso existe un interés legítimo del Estado al crear la clasificación aludida. En particular, adujo que es necesario crear un balance para lograr reducir la nómina del Gobierno, generar ahorros y evitar tener que tomar medidas drásticas, o afectar las operaciones gubernamentales, ello para proteger el bienestar y el interés público.¹⁴ Por tanto, apuntó que existe un nexo racional entre la clasificación establecida y el objetivo de la legislación.¹⁵ Añadió que la Ley 80-2020 está respaldada por estudios actuariales que tomaron en consideración las categorías establecidas en el artículo Art. 4(b), donde se delimita la elegibilidad de los empleados acogidos a la Ley 1-1990, para certificar la viabilidad de la Ley 80-2020.¹⁶ Finalmente, alegó que la Junta de Control Fiscal era una parte indispensable en el pleito.¹⁷

El mismo 9 de junio de 2021, la OGP, representada por el Procurador General, presentó una *Moción de Desestimación de la Segunda Demanda Enmendada*.¹⁸ Al igual que la ASR, sostuvo que la Ley 80-2022 es clara: solo las agencias que cumplan con ciertas características pueden beneficiarse de su programa de retiro incentivado, y a su vez, sus empleados. Así, de aquellos participantes que entraron al sistema de retiro bajo la Ley Núm. 1-1990, no todos son elegibles.¹⁹ La OGP alegó que, el

¹³ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 203, 221.

¹⁴ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 203, 219, 221.

¹⁵ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 203, 221.

¹⁶ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 204, 222.

¹⁷ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 204, 222-223.

¹⁸ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 225-247 (Moción de desestimación - OGP-ELA).

¹⁹ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 243-245; Ley 80-2020, Exposición de Motivos, ¶10.

daño reclamado no era irreparable, que no existe incertidumbre jurídica a ser resuelta por el tribunal, y, que el interés público se vería afectado de expedirse los recursos solicitados de *injunctio* preliminar y permanente, y de sentencia declaratoria.²⁰

Por su parte, el 24 de junio de 2021, la AEELA presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden y Solicitud de Desestimación*.²¹ Alegó, que esta no tiene la facultad para determinar quién puede o no acogerse a los beneficios de la Ley 80-2020. Su obligación se circunscribe a velar por la implementación y cumplimiento del estatuto.²² Además, apuntó que la controversia no está madura y también señaló que la Junta de Control Fiscal era parte indispensable en el pleito.²³

El 13 de agosto de 2021, los apelantes presentaron una *Oposición a Mociones de Desestimación*.²⁴ Además de reiterar alegaciones anteriores, indicaron que en este caso no debía haber deferencia judicial hacia las interpretaciones de las agencias apeladas, sino que correspondía a los tribunales interpretar la Ley 80-2020, pues esta no era clara y su interpretación no requiere peritaje, *expertise* o conocimiento particular o especializado alguno. También afirmaron que el interés público no se afectaría adversamente al declarar a los apelantes beneficiarios de la ley y rechazaron que la Junta de Control Fiscal fuera parte indispensable en el pleito.²⁵

Así las cosas, el 7 de septiembre de 2021, el TPI emitió la sentencia apelada.²⁶ Tomando como ciertas las alegaciones no concluyentes y bien alegadas de las mociones de desestimación, el TPI determinó primero que

²⁰ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 241-242, 246.

²¹ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 248-319 (*Moción en Cumplimiento de Orden y Solicitud de Desestimación* - AEELA).

²² Véase Apéndice del Alegato del Apelante, pág. 402; págs. 248-319.

²³ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 402-403; págs. 248-319).

²⁴ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 226-350 (*Moción en Oposición a Mociones de Desestimación*).

²⁵ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, pág. 403; 226-350.

²⁶ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 400-421 (*Sentencia*).

la Junta no era una parte indispensable. La Junta tiene derecho a intervenir en cualquier pleito que esta entienda y en este caso no lo había hecho. **Además, esta tiene la alternativa de acudir ante el Tribunal Federal para cuestionar la validez de la Ley 80-2020.** Observó que los derechos de la Junta no se verían afectados por cualquier determinación que tomara el TPI en este caso, lo cual significa que no es parte indispensable.²⁷

Respecto a las disposiciones en controversia de la Ley 80-2020, el TPI analizó el texto de los incisos (a) y (b) del artículo 4 de la ley, y concluyó que “los empleados de la AEELA que participan del Programa de Retiro bajo la Ley 1-1990[] no son elegibles para el retiro incentivado que establece la Ley 80-2020”.²⁸

Con relación a la presunta violación de la garantía constitucional a la igual protección de las leyes, el TPI manifestó que la legislación en controversia es de naturaleza económica y social, con lo cual se le aplica el escrutinio racional. Así, no se declaran inválidas aquellas clasificaciones establecidas por el legislador a menos que sean claramente arbitrarias y no exista un interés legítimo del Estado en establecer la clasificación o no pueda establecerse un nexo causal entre la clasificación y el interés estatal.

Al respecto, dictaminó:

[E]xiste un interés legítimo del Estado en realizar la clasificación bajo la [Ley 80], habida cuenta [de] que es necesario crear el balance para lograr reducir la nómina del Gobierno, generar ahorros y evitar que se tomen medidas drásticas o se afecten las operaciones gubernamentales y/o servicios esenciales.²⁹

En torno al alegado menoscabo de obligaciones contractuales, el TPI destacó que este caso no afecta una relación contractual existente, al no quitarles ni darles derechos a los apelantes, sino dejarles en la misma

²⁷ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, pág. 417.

²⁸ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, pág. 418.

²⁹ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 419-420.

posición en que ya se encontraban. Destacó que para que pueda existir un menoscabo de relaciones contractuales, se requiere primero demostrar la existencia de algún contrato.³⁰

Finalmente, determinó que no procedía la sentencia declaratoria, ya que las cartas circulares interpretaron la ley correctamente, y que por tanto tampoco procedía el *injunction* solicitado.³¹

Luego de que los apelantes instaran una petición de reconsideración ante el foro apelado, que resultó denegada, decidieron acudir ante nosotros mediante recurso de apelación, haciendo los siguientes señalamientos de error:

Primer Error: La clasificación que excluye a los empleados de AEELA cobijados bajo la Ley 1-1990[,] de los beneficios de la Ley 80-2020 no sobrevive el análisis constitucional de igual protección de las leyes. Dicha clasificación: (1) no promueve la consecución de un interés público legítimo, sino que lo desvirtúa al establecer una clasificación arbitraria; y (2) la clasificación no guarda relación racional que la justifique respecto al alegado balance de otros intereses que también precisan de consideración[.]

Segundo Error: La intención del legislador es clara: al eliminar la mención explícita de AEELA en el Artículo 4(b), subsana dicha omisión la enmienda al Artículo 4(a), por virtud de la cual no existe exclusión alguna de los empleados de AEELA, y el Artículo 4(b) no tenía el propósito de excluir a los empleados de AEELA dado que, a pesar de que conforme [a la] Ley 80-2020[,] AEELA es una agencia, en la realidad[,] las particularidades de esta entidad son distintas de las “agencias” y[,] por ende[,] queda excluida del análisis o categorías establecidas por el Artículo 4(b) y queda incluida bajo la ley bajo el Artículo 4(a).

Tercer Error: Conforme a la propia Exposición de Motivos de la Ley 3-1013[,] la legislatura admite que existe un menoscabo de las obligaciones contractuales que se pretende remediar con la presente ley, y la exclusión de los Peticionarios por ser empleados de AEELA y participantes bajo la Ley 1-1990, mantiene ese menoscabo y por ende sería contrario al propósito de la ley mantener la exclusión inconstitucional validada por la Sentencia.

En respuesta, los apelados presentaron sus respectivos escritos en oposición al recurso de apelación.

³⁰ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, pág. 420.

³¹ Véase Apéndice del Alegato del Apelante, págs. 420–421.

b.

No obstante, ocurriendo en paralelo a lo hasta aquí narrado, por virtud del proceso de quiebra autorizado por PROMESA, la Junta de Supervisión Fiscal y Financiera de Puerto Rico, (la Junta de Supervisión), infra, inició un procedimiento adversativo ante el Tribunal de Distrito Federal para el Distrito de Puerto Rico (la Corte de Título III³²), mostrando reservas **con la implementación de la Ley 80-2020**, en tanto, sostuvo, su aplicación resultaba incompatible con el Plan de Ajuste de la Deuda aprobado para Puerto Rico, infra, según certificado por ese mismo foro federal.

Como resultado del aludido proceso iniciado por la Junta de Supervisión, en el cual participó el Gobierno de Puerto Rico, para evitar su prolongación y el gasto de recursos económicos, las partes acordaron, y el aludido foro federal aprobó, el *Stipulation and Order Resolving Oversight Board Complaint Dated December, 20, 2021 Concerning Act 80-2020*, (la *Estipulación*, en adelante). Luego, la Corte de Título III aprobó el Plan de Ajuste de la Deuda, para lo cual emitió un *Order Judgement Conforming Modified Eight amended Title III Joint Plan Of Adjustment of the Commonwealth of Puerto Rico, and the Puerto Rico Public Buildings Authority Confirmation Order*. (Énfasis provisto).

Vislumbrando posibles consecuencias de tales incidencias sobre la jurisdicción de este Tribunal de Apelaciones para adjudicar los asuntos sustantivos alzados por los apelantes sobre la Ley 80-2020, emitimos una *Resolución* concediéndole diez (10) días a las partes, para que se expresaran sobre de qué manera, si de alguna, lo narrado afectaba las controversias

³² El Título III de PROMESA, supra, permite a ciertas entidades del Gobierno de Puerto Rico, denominadas *covered entities*, hacer una petición de quiebra por conducto de la Junta de Supervisión Fiscal. En efecto, el 3 de mayo de 2017 dicha Junta presentó una petición de quiebra ante el Tribunal de Distrito de Puerto Rico, al amparo del Título III de PROMESA. *In re: The Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, as representative of the Commonwealth of Puerto Rico, et al.*, Caso Núm. 17 BK 3283-LTS.

pendientes. En cumplimiento, todas las partes plasmaron por escrito su posición sobre lo que requerimos.

En el caso de las apelantes, sostuvieron que la *Estipulación*, según aprobada por la Corte de Título III, no tiene como consecuencia la invalidación de la Ley 80-2022, y, en cualquier caso, se les deben considerar como *empleados no esenciales*, para efectos de beneficiarse del retiro incentivado, según la nueva manera de elegibilidad contemplada en la *Estipulación*.

Contrario a ello, tanto la OGP, como la AEELA juzgan que la referida *Estipulación*, según aprobada por el referido foro federal, tuvo el efecto de invalidar la Ley 80-2020 y la Resolución Conjunta 33-2021, lo que tornó en académica la controversia pendiente ante nosotros. Añaden que dicho foro federal permanece con la jurisdicción exclusiva para atender todo asunto relativo a la *Estipulación*, según los poderes que así se reconocen por la ley PROMESA, de modo que estamos impedidos de actuar sobre los planteamientos alzados relativos a la aplicación de la Ley 80-2020. Tienen razón.

II. Exposición de Derecho

a.

La jurisdicción se ha definido como el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos y controversias. *Yumac Home v. Empresas Massó*, 194 DPR 96 (2015); *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 233 (2014). Tanto los foros de instancia como los apelativos tienen el deber de, primeramente, analizar en todo caso si poseen jurisdicción para atender las controversias presentadas, puesto que los tribunales estamos llamados a ser fieles guardianes de nuestra jurisdicción, incluso cuando ninguna de las partes invoque tal defecto. *Allied Mgmt. Group. v. Oriental Bank*, 204 DPR 374, 386

(2020); *Horizon Media v. Jta. Revisora, RA Holdings*, supra; *Shell v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109, 122-123 (2012).

Nuestro Tribunal Supremo ha sido muy enfático en que la ausencia de jurisdicción sobre la materia trae consigo las siguientes consecuencias: (1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal como este tampoco puede abrogársela; (3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (4) impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal motu proprio. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855; citando a *Pagán v. Alcalde Mun. de Cataño*, 143 DPR 314, 326 (1997). En definitiva, tan pronto el tribunal determine que no tiene jurisdicción sobre la materia, estará en la obligación de desestimar el caso. *Pagán v. Alcalde Mun. de Cataño*, supra, pág. 326.

De lo que se sigue que, por ser las cuestiones de jurisdicción materia privilegiadas, deben ser resueltas con preferencia, y de carecer un tribunal de jurisdicción lo único que puede hacer es así declararlo. Véase, *Pérez Rosa v. Morales Rosado*, 172 DPR 216 (2007). Esto supone que, allí donde se identifique falta de jurisdicción, debe desestimarse la reclamación, sin entrar en los méritos de la cuestión ante sí. Véase, *González Santos v. Bourns P.R.*, 125 DPR 48 (1989).

b.

Es norma generalizada que los tribunales estatales ostentan jurisdicción o autoridad para atender todo asunto al amparo de las leyes estatales y jurisdicción concurrente con los foros federales para considerar asuntos que surjan al amparo de las leyes federales. *Tafflin v. Levitt*, 493 U.S. 455, 458 (1990). No obstante, el Art. VI, cláusula 2, de la Constitución

de los Estados Unidos, también conocida como la Cláusula de Supremacía, dispone que la Constitución y las leyes federales serán la ley suprema del país. *U.S. Const. Art. VI, cl. 2*. De ahí se deriva que el Congreso tiene el poder de ocupar (“preempt”) o adelantarse a la ley estatal. *Crosby v. Nat’l Foreign Trade Council*, 530 US 363, 372 (2000). Específicamente, dicho postulado establece lo siguiente:

The Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; [...] shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, anything in the Constitution or Laws of any state to the Contrary notwithstanding. Art. VI, Const. EE.UU., LPRA Tomo 1.

Es de la citada disposición que surge la doctrina del *campo ocupado*.

En virtud de esta, **se evita que surjan conflictos regulatorios entre dos gobiernos, y se fomenta la uniformidad**. (Énfasis provisto). *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, 197 DPR 5, 14 (2016). De conformidad, el Congreso puede ocupar el campo sobre un asunto federal y excluir la regulación local. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, supra, pág. 856 (2009). La jurisdicción exclusiva del Gobierno federal, en los asuntos federales, puede surgir cuando expresamente lo haya dispuesto el Congreso o cuando la intención de la ley de privar de jurisdicción a los tribunales estatales sea clara. *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, supra, págs. 14-15. Del mismo modo, **el campo se ocupa cuando el interés o el propósito federal es tan dominante que no debe existir reglamentación estatal, o, cuando esta podría producir un resultado incompatible con los objetivos federales en determinada área**. (Énfasis provisto). *Íd.*

c.

En junio de 2016 fue aprobada la legislación federal conocida como PROMESA, en la cual se incluyó *a comprehensive approach to fiscal, management, and structural problems and adjustments... is necessary, involving independent oversight and a Federal statutory authority for de Government of Puerto Rico to restructures debts in a fair and orderly process.*

48 U.S.C. sec. 2194(m)(4). A través de la misma legislación fue creada la Junta de Supervisión Fiscal y Financiera de Puerto Rico (Junta de Supervisión), con el propósito de ayudar al Gobierno de Puerto Rico, *achieve fiscal responsibility and access to the capital markets, and to assist the Government of Puerto Rico in reforming its fiscal governance and support the implementation of potential debt restructuring.* 48 U.S.C. secs. 2121(b)(1) y 2194(n)(3).

Una de las responsabilidades delegadas o asignadas a la Junta de Supervisión por PROMESA fue la de desarrollar planes fiscales para el Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades, con el propósito de proveer un método de responsabilidad fiscal y acceso al mercado de capital. *In re Fin. Oversight & Mgmt. Bd. for Puerto Rico*, 32 F.4th 67,74 (1st Cir. 2022). PROMESA reconoce autoridad a la Junta de Supervisión para colocar al Gobierno de Puerto Rico y a sus instrumentalidades en el proceso especial de quiebras que el estatuto diseña, y para desarrollar un plan de ajuste para la reestructuración de sus deudas, junto a las facultades de llevarlo a cabo. *In re Financial Oversight and Management Board Board for Puerto Rico*, 52 F. 4th 465 (2022). De conformidad, el 18 de enero de 2022, la Junta de Supervisión presentó una Plan de Ajuste de la Deuda (Plan de Ajuste) para el Gobierno de Puerto Rico y dos de sus instrumentalidades.

El 18 de enero de 2022, la Corte de Título III aprobó el Plan de Ajuste, y en la misma fecha emitió un *Order and Judgment Conforming Modified Eighth Amended Title III Joint Plan of Adjustment of the Commonwealth of Puerto Rico, and the Puerto Rico Public Buildings Authority Confirmation Order*.³³

d.

La *Ley del Programa de Retiro Incentivado y de Justicia para Nuestros Servidores Públicos*, Ley Núm. 80, de 3 de agosto de 2020, establece un

³³ Case 17-03283-LTS, Doc#: 19784 Filed: 01/18/22 Entered: 01/18/22 15:44:15.

programa de retiro temprano incentivado mediante el cual, los empleados de gobierno que cumplan con los requisitos necesarios podrán acogerse al programa y a sus beneficios, antes de cumplir la edad requerida para retirarse. Según el Art. 3 de la ley, podrán participar del programa aquellos empleados que:

[I]ngresaron al Sistema bajo la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, antes del 1 de abril de 1990, o que habiendo comenzado a trabajar para el Gobierno de Puerto Rico como empleado transitorio o irregular antes de esa fecha, no pudieron cotizar al Sistema por su estatus laboral y con posterioridad al 1 de abril de 1990 fueron nombrados en el servicio de carrera, más solicitaron pagar esos servicios anteriores en o antes del 30 de junio de 2013 para cotizar años de servicio retroactivamente a una fecha anterior al 1 de abril de 1990; no hubiesen elegido participar del Programa de Cuentas de Ahorro para el Retiro; y tengan un mínimo de veinte (20) años de servicio cotizados al Sistema al 30 de junio de 2017. Igualmente, el Programa creado por esta Ley ofrece una oportunidad de retiro temprano a los empleados de las agencias elegibles conforme al Artículo 4b de la misma, que ingresaron al Sistema bajo la Ley Núm. 1 de 16 de febrero de 1990, según enmendada, entre el 1 de abril de 1990 y el 31 de diciembre de 1999; no hubiesen elegido participar del Programa de Cuentas de Ahorro para el Retiro; y tengan un mínimo de quince (15) años de servicio cotizados al Sistema al 30 de junio de 2017. ... 3 LPRA sec. 10013.

El artículo 4 de la Ley 80-2020 dispone lo siguiente sobre la elegibilidad al Programa de Retiro Incentivado:

(a) Serán elegibles para el Programa de Retiro Incentivado los participantes de [la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951] y de la Ley Núm. 1 de 16 de abril de 1990, según enmendada [sic],³⁴ [Ley. Núm. 1-1990] de todas las agencias que forman parte del Sistema [de Retiro].

(b) Para el Programa de Retiro Incentivado para participantes de la [Ley. Núm. 1-1990], según enmendada, se considerarán elegibles: **(1)** aquellas agencias que participen en un contrato de alianza, según definido en . . . la 'Ley de Alianzas Público Privadas' [Ley Núm. 29-2009], contrato de operación y mantenimiento con un operador privado que no constituya un contrato de alianza público privada, o cualquier negocio jurídico análogo a los establecidos [Ley Núm. 29-2009]; **(2)** aquellas agencias, [incluidos] todos sus componentes, subdivisiones, dependencias, entidades adscritas o afiliadas, que han sido objeto de un plan de reorganización de acuerdo a las disposiciones de [la Ley Núm. 122-2017], conocida[] como la 'Ley del Nuevo Gobierno de Puerto Rico'; y **(3)** corporaciones públicas y municipios. Otras agencias que en el futuro cumplan con estos parámetros deberán presentar una solicitud ante el Administrador quien deberá aprobar o rechazar la misma tomando en consideración la realidad fiscal y necesidad de servicios de la entidad. ... 3 LPRA sec.10014 (a) y (b).

³⁴ La Ley 1-1990 se aprobó el 16 de febrero de 1990; no en abril como dice el texto de este inciso de la Ley 80-2020.

III. Aplicación del Derecho a los hechos

Según adelantamos, nos corresponde determinar si ostentamos jurisdicción para considerar los cuestionamientos sustantivos alzados por los apelantes con relación a la aplicación de la Ley 80-2020.

Al examinar los escritos presentados por las partes, en lo referente a la interrogante jurisdiccional levantada, todos admiten que la Corte de Título III ha intervenido con la puesta en vigor de la Ley 80-2022. Con mayor precisión, al amparo de las prerrogativas que PROMESA delegó a la Junta de Supervisión, esta presentó un proceso adversativo ante dicho foro federal al entender que la implementación de la Ley 80-2022 interferiría con el Plan Fiscal Certificado, lo que contó con la oposición del Gobierno de Puerto Rico³⁵. En vías de resolver tal impasse, fue suscrita la *Estipulación* aludida, que, al próximo día de firmada por las partes, en diciembre de 2021, fue aprobada por la Corte de Título III, adjudicando el asunto mediante un *Approval Order*. Resultan pertinentes a la controversia ante nuestra consideración los siguientes acuerdos recogidos en el *Approval Order* emitido por la Corte de Título III;

1. ...
2. ...
3. **Act 80 and JR 33** – The parties shall endeavor to reach an agreement on a means of implementing the incentivized early retirement provisions set forth in Act 80 for certain employees where doing so would create savings above and beyond the level of savings required in the currently certified fiscal plan (the “Baseline Savings”) or otherwise satisfy some other metric the parties agree on, as follows:
 - a. On a per agency level, the Government shall provide both the descriptions of the position proposed to be eliminated (the “Proposed Eliminated Positions”) and the projected net savings that will result from the elimination of said position while taking into consideration the incremental cost of providing the incentivized early retirement benefit (the “Savings”);

³⁵ Las incidencias recogidas en el *Stipulation an order resolving oversihgt board complaint dated December 20, 2021 concerning Acts 80-2020, 81-2020, and 82-2020 and joint resolution 33-2021*, mencionan los esfuerzos tanto del Gobernador, como de la Legislatura de Puerto Rico, por lograr la implementación parcial del estatuto, que no fue conseguido, y de ahí que las partes llegaran a la *Estipulación* bajo discusión. Apéndice 1 del *Escrito en cumplimiento de orden y solicitud de desestimación por academicidad*, pág. 2.

- b. If the parties mutually agree on (i) the Proposed Eliminated Positions, (ii) the Savings, and (iii) that the Savings are above and beyond the Baseline Savings, or otherwise satisfy some other metric the parties may agree on, then the parties shall use their respective best efforts to concur on a means of implementation within 45 days after the date of this agreement, including necessary fiscal plan and budgetary funding in compliance with PROMESA; and
 - c. The Eliminated Positions shall be eliminated within the Governmental system, and the eliminated positions, including any functionally similar positions, shall not be restored, recreated, or created within the affected agencies and corporations.
4. The Court's approval or 'SO ORDERING' of this agreement shall invalidate JR 33 and Acts 80, 81, and 82 pursuant to PROMESA, including as significantly inconsistent with the certified fiscal plan, as of the enactment date for each of JR 33 and Acts 80, 81, and 82, except as provided for in paragraph 3 of this agreement. Upon Title III Court approval or 'SO ORDERING' of this agreement, the Oversight Board's complaint shall be dismissed with prejudice.
 5. No party hereto shall take any acts inconsistent with this agreement.
 6. This is the entire agreement among the parties in respect of its subject matter and all oral statements and acts are merged herein.
 7. This agreement may only be amended by a writing signed by the party to be charged and approved by the Title III Court.
 8. No party releases any claims except as expressly set forth herein.
 9. **The Title III Court shall retain subject matter jurisdiction to enforce this agreement.**

(Énfasis provisto).

Huelga indicar que, por virtud de PROMESA³⁶, la Corte Título III asumió jurisdicción sobre todo asunto concerniente a la *Estipulación*, lo que expresamente incluye consideraciones atinentes a la Ley 80-2022, según antes citadas. La lectura integral de PROMESA, que permite auscultar el propósito que impulsó su aprobación, pone de manifiesto el interés de tal legislación federal en ocupar el campo en materia de los asuntos que puedan impedir o intervenir en el plan de ajuste para la reestructuración de las deudas del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades acogidas al proceso de quiebras. En este sentido, el remedio que procuran las apelantes ubica dentro de los propósitos que impulsaron las partes al acordar la *Estipulación* citada, y cuya jurisdicción

³⁶ 48 U.S.C. sec. 2166.

fue asumida por la Corte de Título III bajo el esquema de PROMESA. En este sentido, antes que entrar a considerar propiamente si la *Estipulación* efectivamente invalidó la Ley 80-2022, baste para nuestro curso decisorio observar que, por cuanto el campo ha sido ocupado, en efecto, la Corte Título III conserva jurisdicción para atender controversias relativas a los acuerdos allí sobrevenidos. En este sentido, tienen razón los apelados al afirmar que la jurisdicción para atender todo asunto relativo a la *Estipulación* yace en la Corte Título III, a lo que no escapan las controversias alzadas ante nosotros por los apelantes.

II. Parte dispositiva

Por los fundamentos expuestos, desestimamos el recurso el recurso de apelación presentado.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria. La Jueza Grana Martínez concurre sin opinión escrita.

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