

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

Rosa E. Burgos Alvarado

Recurrente

vs.

Departamento de
Educación

Recurrido

KLRA202300222

**REVISIÓN
ADMINISTRATIVA**

procedente de la
Oficina de Apelaciones
del Sistema de
Educación

Caso Núm.:
2010-05-3081

Sobre:
Ley Núm. 7-2009

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Ronda del Toro y la Jueza Díaz Rivera.

Rivera Colón, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de junio de 2023.

Comparece la señora Rosa E. Burgos Alvarado (Sra. Burgos Alvarado o recurrente), quien presenta recurso de revisión administrativa en el que solicita la revocación de la “Resolución Sumaria” emitida el 18 de abril de 2023,¹ por la Oficina de Apelaciones del Sistema de Educación (OASE). Mediante dicha determinación, el foro recurrido declaró No Ha Lugar el “Escrito de Apelación” presentado por la parte recurrente.

Examinada la solicitud de autos, la totalidad del expediente y el estado de derecho aplicable ante nuestra consideración, desestimamos el recurso mediante los fundamentos que expondremos a continuación.

I.

El 7 de mayo de 2010, la Sra. Burgos Alvarado presentó un “Escrito de Apelación” ante la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público. En

¹ Notificada el 19 de abril de 2023.

esencia, alegó que, tras la aprobación de la Ley Núm. 7-2009, el Departamento de Educación (DE o recurrido) le informó que sería cesanteada de su empleo. Empero, arguyó que, no le aplicaban las disposiciones de dicho estatuto, toda vez que el puesto que ocupaba era uno pagado con fondos federales. Por tal razón, solicitó reinstalación de empleo, y el resarcimiento de los fondos dejados de percibir durante el tiempo de cesantía.

Luego de que el DE presentó su “Contestación a la Apelación”,² el 14 de enero de 2014, la Sra. Burgos Alvarado sometió una “Moción de Sentencia Sumaria”. En su petición, reiteró que fue cesanteada ilegalmente, pues el puesto que ocupaba era pagado con fondos federales y, como resultado, no le aplicaba la Ley Núm. 7-2009. Solicitó se resolviera el caso por la vía sumaria, la restitución en su puesto, y una suma por salario dejado de devengar, más los días acumulados por vacaciones y enfermedad.

Por su parte, el 21 de enero de 2014, el DE presentó una “Oposición a Moción de Sentencia Sumaria” y, en lo pertinente, destacó el hecho de que la recurrente fue cesanteada en cumplimiento con las disposiciones de la Ley Núm. 7-2009. A su vez, esgrimió que los fondos federales estaban condicionados a un puesto, y no al individuo que lo ocupe.

El 3 de octubre de 2016, la Sra. Burgos Alvarado presentó una “Segunda Moción de Sentencia Sumaria”, y reafirmó sus argumentos en torno a la inaplicabilidad de la Ley Núm. 7-2009.

Así las cosas, el 9 de enero de 2019, el caso fue trasladado a la OASE.³ Posteriormente, el 24 de noviembre de 2020, el DE presentó una “Moción Asumiendo Representación Legal y Reiterando Desestimación por Falta de Jurisdicción” y, en síntesis,

² Esta fue presentada el 26 de agosto de 2010.

³ Véase, apéndice págs. 63-64.

argumentó que, ante el hecho de que el Gobierno de Puerto Rico presentó una petición de quiebra en virtud del Título III de PROMESA, 48 USC sec. 2161 *et seq.*, los procedimientos debían ser paralizados hasta tanto la Corte de Quiebras culminara o la paralización fuese levantada.

El 3 de diciembre de 2020, la OASE emitió una “Orden”, y le concedió un término de 20 días a la Sra. Burgos Alvarado para replicar a la solicitud del recurrido.⁴ En cumplimiento con dicha “Orden”, el 30 de diciembre de 2020, la recurrente presentó una “Moción en Cumplimiento de Orden y en torno a Desestimación”, y sostuvo que, como su puesto era sufragado con fondos federales, el caso no estaba cubierto por la Ley PROMESA.

Evaluada las posiciones de ambas partes, el 12 de enero de 2021, la OASE emitió una “Orden” mediante la cual declaró No Ha Lugar la “Moción Asumiendo Representación Legal y Reiterando Desestimación por Falta de Jurisdicción” presentada por el DE.

Tiempo después, el 19 de octubre de 2022, el DE presentó una “Solicitud de Sentencia Sumaria a favor de la Parte Apelada” y, reiteró sus planteamientos en cuanto a que la recurrente fue cesanteada conforme a derecho.

Tras un análisis de las mociones dispositivas ante su consideración, el 18 de abril de 2023,⁵ la OASE emitió una “Resolución Sumaria” mediante la cual declaró No Ha Lugar el “Escrito de Apelación” presentado por la Sra. Burgos Alvarado. Razonó que, ésta fue cesanteada válidamente. Asimismo, determinó que, la jurisprudencia ni el ordenamiento jurídico excluyen la aplicación de la Ley Núm. 7-2009, por ser el puesto uno pago con fondos federales.

⁴ Véase, apéndice pág. 44.

⁵ Notificada el 19 de abril de 2023.

Inconforme con dicha determinación, la Sra. Burgos Alvarado recurre ante este foro apelativo intermedio, y plantea la comisión del siguiente error, a saber:

Erró la Oficina de Apelaciones del Sistema de Educación al entender que a la Sra. Burgos le aplicaba la Ley número 7, ante, a pesar de que el puesto de ella era pagado con fondos federales.

II.

-A-

El 30 de junio de 2016, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA),⁶ con el propósito de establecer el proceso de reestructuración de la deuda de Puerto Rico. En atención a ello, el Título III de PROMESA, permite que ciertas entidades gubernamentales puedan hacer una petición de quiebra, por conducto de la Junta de Supervisión Fiscal. Entre estas entidades está el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En lo concerniente, la sección 301(a) del Título III de PROMESA incorporó las secciones 362 y 922 del Código Federal de Quiebras, referentes a las paralizaciones automáticas de pleitos contra el deudor y su propiedad. Véase, 48 USC sec. 301(a). A través de dicha paralización, se impide que, entre otras cosas, se comience o continúe “cualquier proceso judicial, administrativo o de otra índole que fue o pudo haber sido interpuesto en contra del deudor, o para ejercitar cualquier acción cuyo derecho nació antes de que se iniciara la quiebra”. *Marrero Rosado v. Marrero Rosado*, 178 DPR 476, 491 (2010), citando 11 USCA sec. 362. De igual manera, impide “la ejecución de una sentencia previa o detener la creación, perfección o ejecución de un gravamen anterior a la interposición de la quiebra”. *Íd.* El propósito de este mecanismo, consustancial al procedimiento de quiebras, es proveer un respiro

⁶ Public Law 114-187.

al deudor, al mismo tiempo que protege a los acreedores evitando que los activos del deudor desaparezcan ante acciones individuales de otros acreedores. L. King, *Collier On Bankruptcy*, LexisNexis, 1998, 15th ed., Vol. 3, 362-13-362-14.

Otro propósito atribuible a la paralización es, el de compeler a todos los acreedores para se atengan al procedimiento de quiebras, en vistas de recuperar sus acreencias. Ello es así en términos generales, salvo que uno de los acreedores demuestre ante la Corte de Quiebras los fundamentos que justifiquen levantar la protección de la paralización. En tales casos, se autorizará la continuación de los procesos. B. Blum, *Bankruptcy and Debtor/Creditor*, Aspen Publishers, 2010, 5th ed., págs. 245-246. (Traducción nuestra).

En consonancia, **los efectos de la paralización se manifiestan desde que se presenta la petición de quiebra hasta que recae la sentencia final, y no se requiere una notificación formal para que surta efecto.** *Marrero Rosado v. Marrero Rosado*, *supra*, a la pág. 491. (Énfasis nuestro). **En virtud de ello, los tribunales estatales quedan privados de jurisdicción automáticamente, paraliza[ndo así] litigios que [incluso] tienen poco o nada que ver con la situación financiera del deudor.** *Íd.* Sin embargo, las Cortes de Quiebra tienen amplia discreción para terminar, anular, modificar o condicionar, a solicitud de parte o *motu proprio*, los efectos de la paralización automática por alguna de las causas enumeradas en el Código de Quiebras. *Íd.*

Nuestro Tribunal Supremo ha clarificado que, tanto los tribunales federales como los estatales, tienen la facultad inicial de interpretar la paralización y su aplicabilidad a los casos ante su consideración. *Laboratorio Clínico Irizarry v. Departamento de Salud, et al.*, 198 DPR 790 (2017). A su vez, nuestro Máximo Foro **vinculó la aplicación de la paralización contemplada en**

PROMESA a casos donde se diluciden reclamaciones monetarias contra el Estado. *Íd.*

-B-

Los tribunales tienen la responsabilidad de examinar su propia jurisdicción, así como la del foro de donde procede el recurso ante su consideración. *Torres Alvarado v. Madera Atilés*, 202 DPR 495, 500 (2019). La jurisdicción se refiere al “poder o la autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos o controversias”. *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR 652, 660 (2014). Los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y no tienen discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. *Pueblo v. Ríos Nieves*, 209 DPR 264, 273 (2022). Por consiguiente, los foros judiciales de Puerto Rico tienen autoridad para atender cualquier causa de acción, salvo que no tengan jurisdicción sobre la materia. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700, 708 (2014).

La jurisdicción sobre la materia “se refiere a la capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto legal”. J.A. Echevarría Vargas, Procedimiento Civil Puertorriqueño, [s.l.], [ed. del autor], 2010, pág. 25. “[P]ara privar a un ‘tribunal de jurisdicción general’ de su actividad para entender en algún asunto en particular, es necesario que así se haya dispuesto expresamente en algún estatuto o que ello surja del mismo por implicación necesaria”. D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme 582 (3ra ed. 2013). La ausencia de jurisdicción sobre la materia da lugar a las consecuencias siguientes:

- (1) no es susceptible de ser subsanada;
- (2) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal como tampoco puede éste arrogársela;
- (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. Beltrán Cintrón et al v. ELA et al, 204 DPR 89, 101-102 (2020).

Si un tribunal carece de jurisdicción, solo resta declararlo así y desestimar la reclamación sin entrar en los méritos de la controversia. *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom, supra*, a la pág. 660. La Regla 40 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPR Ap. XXII-B R. 40, enumera los criterios que dicho foro deberá considerar para poder decidir si atiende o no las controversias que le son planteadas. *Pueblo v. Ríos Nieves, supra*, a la pág. 274. La referida regla dispone que, al determinar si el recurso fue presentado en la etapa más oportuna para su consideración, el tribunal considerará los siguientes factores, a saber:

*(1) Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho. (2) Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema. (3) Si ha mediado prejuicio, parcialidad, o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia. (4) Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados. (5) **Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.** (6) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causa un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio. (7) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia. Regla 40 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, supra.*

(Énfasis nuestro).

A tenor, le corresponde al foro apelativo intermedio evaluar la decisión recurrida, así como la etapa del procedimiento en que es presentada, con el propósito de determinar si es la más apropiada para intervenir. *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, 97 (2008).

III.

Según se desprende del trámite procesal discutido, la Sra. Burgos Alvarado presentó una reclamación monetaria contra el DE. Con posterioridad a ello, y en virtud del Título III de PROMESA, el Gobierno de Puerto Rico se acogió al proceso de quiebras instrumentalizado mediante la Ley PROMESA. Cónsono con el derecho antes esbozado, desde la presentación de dicha petición, entiéndase, el 3 de mayo de 2017, entró en vigor la paralización automática que establece el Código de Quiebras, 11 USC sec. 362(a)(1), la cual es aplicable a la Ley PROMESA, en virtud de la sección 301(a) de dicho estatuto. No cabe duda de que el DE, por ser un deudor según el 11 USC § 362(a)(1), estaba protegido contra acciones presentadas o que pudieran haberse presentado en su contra al momento de radicarse la petición de quiebras.

Así las cosas, el 18 de enero de 2022, el foro federal emitió un “Order and Judgment Confirming Modified Eighth Amended Title III Joint Plan of Adjustment of the Commonwealth of Puerto Rico, The Employees Retirement System of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico, and the Puerto Rico Public Buildings Authority Confirmation Order” (Confirmation Order), y confirmó el Plan de Ajuste. En lo pertinente, el párrafo 59 del Confirmation Order dispone lo siguiente:

59. Injunction on Claims. *Except as otherwise expressly provided in section 92.11 of the Plan, this Confirmation Order, or such other Final Order of the Title III Court that is applicable, all Entities who have held, hold, or in the future hold Claims or any other debt or liability that is discharged or released pursuant to section 92.2 of the Plan or who have held, hold, or in the future hold Claims or any other debt or liability discharged or released pursuant to section 92.2 of the Plan are permanently enjoined, from and after the Effective Date, from (a) commencing or continuing, directly or indirectly, in any manner, any action or other proceeding (including, without limitation, any judicial, arbitral, administrative, or other proceeding) of*

any kind on any such Claim or other debt or liability discharged pursuant to the Plan against any of the Released Parties or any of their respective assets or property, (b) the enforcement, attachment, collection or recovery by any manner or means of any judgment, award, decree, or order against any of the Released Parties or any of their respective assets or property on account of any Claim or other debt or liability discharged pursuant to the Plan, (c) creating, perfecting, or enforcing any encumbrance of any kind against any of the Released Parties or any of their respective assets or property on account of any Claim or other debt or liability discharged pursuant to the Plan, and (d) except to the extent provided, permitted or preserved by sections 553, 555, 556, 559, or 560 of the Bankruptcy Code or pursuant to the common law right of recoupment, asserting any right of setoff, subrogation, or recoupment of any kind against any obligation due from any of the Released Parties or any of their respective assets or property, with respect to any such Claim or other debt or liability discharged pursuant to the Plan. Such injunction shall extend to all successors and assigns of the Released Parties and their respective assets and property. Notwithstanding the foregoing, without prejudice to the exculpation rights set forth in section 92.7 of the Plan and decretal paragraph 61 hereof, nothing contained in the Plan or this Confirmation Order is intended, nor shall it be construed, to be a non-consensual third-party release of the PSA Creditors, AFSCME, and of their respective Related Persons by Creditors of the Debtors.

(Énfasis suplido).

Mediante el precitado párrafo se concede un *injunction* permanente con el efecto de paralizar aquellas acciones pasadas, presentes y futuras que pudiesen tener los acreedores frente al deudor, en este caso, el Gobierno de Puerto Rico. Entre otras cosas, los acreedores quedan impedidos de comenzar o continuar cualquier tipo de procedimiento, incluyendo el administrativo y el judicial, sobre cualquier deuda que haya sido descargada o liberada.

Finalmente, y relacionado con la descarga, la sección 92.2 del Plan de Ajuste de Deuda reconoce que:

92.2 Discharge and Release of Claims and Causes of Action: (a) Except as expressly provided in the Plan or the Confirmation Order, all distributions and rights afforded under the Plan shall be, and shall be deemed to be, in exchange for, and in complete satisfaction, settlement, discharge and release of, all Claims or causes of Action against

the Debtors and Reorganized Debtors that arose, in whole or in part, prior to the Effective Date, relating to the Title III Cases, the debtors or Reorganized Debtors or any of their respective Assets, property, or interests of any nature whatsoever, including any interest accrued on such Claims from and after the Petition Date, and regardless of whether any property will have been distributed or retained pursuant to the Plan on account of such Claims or Causes of Action; provided, however that, without prejudice to the exculpation rights set forth in Section 92.7 hereof, nothing contained in the Plan or the Confirmation Order is intended, nor shall it be construed, to be a grant of a non-consensual third-party release of the PSA Creditors, AFSCME, and of their respective Related persons by creditors of the Debtors. **Upon the Effective Date the Debtors and Reorganized Debtors shall be deemed discharged and released from any and all Claims, Causes of Action and any other debts that arose, in whole or in part, prior to the Effective Date (including prior to the Petition Date),** and Claims of the kind specified in sections 502(g), 502(h) or 502(i) of the Bankruptcy Code and PROMESA Section 407, whether or not (a) a proof of claim based upon such Claim is filed or deemed file under section 501 of the Bankruptcy Code, (b) such Claim is allowed under section 502 of the Bankruptcy Code and PROMESA Section 407 (or is otherwise resolved), or (c) the holder of a Claim based upon such debt voted to accept the Plan. For the avoidance of doubt, nothing contained herein or in the Confirmation Order shall release, discharge or enjoin any claims or causes of action against PREPA arising from or related to PREPA-issued bonds, including, without limitation, Monoline-issued insurance pertaining thereto, and PREPA-issued bonds, including, without limitation, Monoline-issued insurance pertaining thereto, and PREPA is not releasing any claims or causes of action against any non-Debtor Entity. Claims and causes of action against PREPA arising from or related to PREPA issued bonds, and releases against PREPA and its assets shall be addressed in PREPA's Title III case, including, without limitation, any plan of adjustment therein.

(b) Except as expressly provided in the Plan or the Confirmation Order, all distributions and rights afforded under the Plan shall be, and shall be deemed to be, in exchange for, and in complete satisfaction, settlement, discharge and release o, all Claims or causes of Action against the Debtors and Reorganized Debtors that arose, in whole or in part, prior to the Effective Date, relating to the Title III Cases, the debtors or Reorganized Debtors or any of their respective Assets, property, or interests of any nature whatsoever, including any interest accrued on such Claims from and after the Petition Date, and regardless of whether any property will have been distributed or retained pursuant to the Plan on account of such Claims or Causes of Action; provided however, that, without prejudice to the exculpation rights set forth in Section 92.7 hereof,

nothing contained in the Plan or the Confirmation Order is intended, nor shall it be construed, to be a grant of a non-consensual third-party release of the PSA Creditors, AFSCME and of their respective Related persons by Creditors of the Debtors. Upon the Effective Date, the Debtors and Reorganized Debtors shall be deemed discharged and released from any and all Claims, Causes of Action and any other debts that arose, in whole or in part, prior to the Effective Date (including prior to the Petition Date), and Claims of the kind specified in sections 502(g), 502(h) or 502(i) of the Bankruptcy Code and PROMESA Section 407, whether or not (a) a proof of claim based upon such Claim is filed or deemed file under section 501 of the Bankruptcy Code, (b) such Claim is allowed under section 502 of the Bankruptcy Code and PROMESA Section 407 (or is otherwise resolved), or (c) the holder of a Claim based upon such debt voted to accept the Plan. For the avoidance of doubt, nothing contained herein or in the Confirmation Order shall release, discharge or enjoin any claims or causes of action against PREPA arising from or related to PREPA-issued bonds, including, without limitation, Monoline-issued insurance pertaining thereto, and PREPA-issued bonds, including, without limitation, Monoline-issued insurance pertaining thereto, and PREPA is not releasing any claims or causes of action against any non-Debtor Entity. Claims and causes of action against PREPA arising from or related to PREPA-issued bonds, and releases against PREPA and its assets shall be addressed in PREPA's Title III case, including, without limitation, any plan of adjustment therein.

(Énfasis nuestro).

Según se desprende del precitado párrafo, **todas las reclamaciones contra el Gobierno de Puerto Rico que hayan surgido antes de la fecha de efectividad del Plan serán descargadas o liberadas.**

Ante este cuadro factico, la OASE quedó privada de jurisdicción para continuar con los procedimientos en el caso de epígrafe, y sólo le restaba declarar el archivo administrativo del caso, hasta tanto el tribunal federal autorizara su continuación. No obstante, la agencia recurrida permitió la continuación de los procedimientos hasta emitir la "Resolución Sumaria" cuya revisión se nos solicita.

Como ya explicamos, los tribunales no tienen discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. En el caso de marras

concurrer las condiciones que limitan nuestra jurisdicción para continuar los procedimientos. No hay duda de que en el “Escrito de Apelación” presentado por la parte recurrente se incluyó una reclamación monetaria contra el DE. Por consiguiente, cuando el recurrido solicitó la paralización de los procedimientos al amparo de PROMESA, la OASE debió paralizar la totalidad del pleito, hasta tanto otra cosa no dispusiera el foro federal que tiene ante su consideración la petición de quiebra. Por tanto, al momento en que se dictó la “Resolución Sumaria”, ya el pleito debía concebirse como paralizado.

Por lo tanto, **ante las circunstancias antes descritas, solo nos corresponde ordenar la paralización de la totalidad del pleito.** Advertimos, la parte apelada podrá comparecer ante la Corte Federal y cumplir con el proceso establecido para solicitar el relevo o modificación de la paralización automática, según proceda en derecho.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se ordena la paralización de los procedimientos ante nuestra consideración hasta que culmine el procedimiento de quiebra concerniente al Gobierno de Puerto Rico, o la Corte Federal ordene que se levante la paralización.

Se ordena el archivo administrativo de este caso.

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