Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

ELA CRUZ NAZARIO Y OTROS Apelada v. CARMEN E. GUERRERO PÉREZ Y OTROS Apelante	KLAN201801001	*Apelación* procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan Civil núm.: SJ2015CV00036 (907) Sobre: *Mandamus*

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

Sánchez Ramos, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2019.

Concluimos que el Tribunal de Primera Instancia ("TPI") actuó sin jurisdicción al emitir la sentencia apelada, pues, al momento de dictarse la misma, estaba vigente la paralización automática producto de la operación de la ley federal conocida como PROMESA, *infra*. Como se explica en detalle a continuación, la referida paralización afecta toda acción contra el Estado e, independientemente de ello, la acción de referencia (sobre *mandamus*, en conexión con el supuesto deber del Estado de designar como reserva natural ciertos terrenos, conocidos como Caño Tiburones) tiene implicaciones económicas sustanciales. Por tanto, se deja sin efecto la sentencia apelada y se devuelve el caso al foro apelado para que se dicte sentencia de archivo.

I.

El 13 de febrero de 2015, la Sociedad Ornitológica Puertorriqueña, Israel Guzmán Albelo, Javier Biaggi Caballero, Ela Cruz Nazario y Gabriel A. Lugo Ortiz (los "Demandantes"), presentaron la acción de referencia, sobre *Mandamus* (la

"Demanda") en contra del Hon. Luis García Pellati, entonces Presidente de la Junta de Planificación ("JP"), y de la Hon. Carmen E. Guerrero Pérez, entonces Secretaria del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales ("DRNA").

Los Demandantes solicitaron que se le ordenase a la JP y al DRNA designar ciertos terrenos como una reserva natural conforme a la Ley 314 del 25 de diciembre de 1998, conocida como la Ley de Humedales en Puerto Rico (la "Ley 134-1998"). Se alegó que la JP y el DRNA (las "Agencias") solo cumplieron con designar como reserva natural parte del Caño Tiburones (3,500 cuerdas), y que tienen el deber de gestionar la protección de la totalidad de este. Específicamente, se sostiene que las Agencias debían "gestionar, asegurar, manejar e implementar" un nuevo "plan de manejo para toda la extensión". Posteriormente, el TPI autorizó la presentación de una demanda enmendada (la "Demanda") para incluir a la Autoridad de Tierras (la "AT").[1] Luego de diversos trámites, se aceptaron como interventores a un número de agricultores[2] y al Municipio de Barceloneta.

El 28 de julio de 2016, en preparación para el juicio pautado para el 24 de agosto de 2016, y en cumplimiento con una orden del 13 de julio de 2016, la JP presentó una moción informativa acompañada de un Plan de Trabajo enmendado en el cual se informaban las tareas completadas y pendientes en el proceso de elaboración del Plan Sectorial del Caño. También, el 9 de agosto de 2016, el DRNA presentó su moción informativa, detallando la evaluación de terrenos adyacentes a la Reserva Natural y el proceso administrativo a seguirse por la agencia.

---

[1] El 29 de abril de 2015, los Demandantes solicitaron desistir voluntariamente en cuanto a la AT. El 5 de octubre de 2015, el TPI emitió Sentencia Parcial mediante la cual autorizó el referido desistimiento.

[2] En específico, Bononcio J. Ramos Auger, Luis G. Rivera Varela y Carmen Mercedes Vargas Reyes.

Tras ser recalendarizado el juicio, y luego de otros incidentes procesales, el 17 de noviembre de 2016, las Agencias solicitaron la desestimación de la Demanda; adujeron que, en virtud de la Orden Ejecutiva Núm. OE-2016-040, la cual supuestamente declaraba el Caño como reserva natural, la acción se había tornado académica o, en la alternativa, prematura. El 23 de noviembre de 2016, el TPI declaró NO HA LUGAR la solicitud de desestimación.

Nuevamente, el 23 de abril de 2018, las Agencias presentaron una moción de desestimación. Esta vez, plantearon que el caso se había tornado académico en virtud de la aprobación de la *Ley para el Manejo, Conservación y Preservación de la Reserva Natural Caño Tiburones,* Ley 72-2018, la cual estableció ciertas obligaciones y requerimientos para el manejo, la delimitación, el estudio y el uso del Caño como reserva natural.

El 3 de agosto de 2018, el TPI emitió una sentencia (la "Sentencia") mediante la cual declaró HA LUGAR la Demanda de epígrafe y, así, ordenó a las Agencias a comenzar el proceso de delimitar la totalidad de los terrenos identificados por los Demandantes como reserva natural (aproximadamente 7,000 cuerdas). El TPI razonó que la Ley 72-2018 no tornó académico el caso.

Oportunamente, las Agencias (y los agricultores mencionados) solicitaron reconsideración de la Sentencia, lo cual fue denegado por el TPI mediante órdenes notificadas el 20 y 21 de agosto de 2018. El 10 de septiembre, las Agencias presentaron la apelación que nos ocupa.[3]

El 17 de diciembre de 2018, emitimos una Resolución mediante la cual solicitamos a las partes que expusieran su postura en cuanto a si el caso de referencia está paralizado, en virtud de la

---

[3] Posteriormente, el Municipio de Barceloneta se "unió" a la apelación de las Agencias.

ley federal conocida como PROMESA, *infra*. Las partes se expresaron al respecto. Resolvemos.

II.

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

Con la presentación 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 el ELA, así como de evitar el inicio de acciones nuevas contra dicha parte. El propósito de la Paralización es proveer un respiro al deudor y proteger también a sus acreedores evitando que los activos del deudor desaparezcan de forma desorganizada ante las acciones individuales de otros acreedores. Véase Collier on Bankruptcy, Lawrence P. King (1996), 15th ed., Vol. 3, sec. 362.03, a las págs. 362-13 y 14.[4]

Los efectos de la Paralización "se manifiestan desde que se presenta la petición de quiebra" y no "requiere una notificación formal para que surta efecto." *Marrero Rosado v. Marrero Rosado*, 178 DPR 476, 491 (2010). "Provoca … que los tribunales estatales queden privados de jurisdicción automáticamente…". *Marrero Rosado*, 178 DPR a la pág. 491.

---

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

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

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

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

III.

La acción de epígrafe quedó automáticamente paralizada a raíz de la citada legislación federal, pues se trata de un proceso dirigido contra el ELA, presentado antes de que se iniciara el Caso de Quiebra. Por tanto, el TPI actuó sin jurisdicción al dictar la Sentencia.

En primer lugar, adviértase que el remedio solicitado en la Demanda tiene implicaciones económicas sustanciales. Como bien ha razonado la Corte de Quiebras, una acción contra el ELA tiene implicaciones monetarias aunque no se solicite una condena judicial al pago de cierta suma de dinero; en vez, basta con que el remedio solicitado implique la operación de funciones gubernamentales y el desembolso de fondos públicos. *Memorandum Order Denying Motion for Relief from Stay in Ares et al. v. Secretary of Labor after Completion of Conferral Process*, Caso de Quiebra, Docket No. 3751 (8 de agosto de 2018) (denegando, de forma discrecional, dejar sin efecto paralización automática de acción de *mandamus*, pues el remedio "implicates the operation of government functions and the disbursement of Commonwealth funds").

En este caso, el remedio pretendido **conllevaría el desembolso de fondos** públicos para realizar las gestiones de delimitar y designar los terrenos en controversia como reserva natural. Es decir, la Demanda va dirigida a que se ordene a las Agencias a realizar un número de estudios (por ejemplo, de suelo, fauna e hidrológicos), en conexión con los terrenos, que implican, no solamente el despliegue de recursos humanos, sino la inversión de recursos materiales con el fin de completar, o gestionar a través de contratación externa, los referidos estudios. Además, de concederse el remedio solicitado, el ELA también tendría que invertir recursos materiales para cumplir con su obligación de preservar y mantener adecuadamente una porción de terrenos mucho mayor de

la actualmente comprendida en la reserva natural objeto de la Demanda.

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

La Sección 301(a) de PROMESA es la que activó, para beneficio del ELA y por razón de la Petición, la Paralización. Véase 48 USC sec. 2161(a); 11 USC secs. 362 y 922. El texto del Código dispone, en lo pertinente, que se paraliza el inicio, o la continuación, de un "judicial, administrative, or other **action or proceeding** against the debtor that was or could have been commenced before the commencement of the case under this title, **or to recover a claim** against the debtor that arose before the commencement of the case under this title". 11 USC sec. 362 (énfasis suplido).

Adviértase que el Código dispone que queda paralizada cualquier "acción" o "procedimiento" contra el deudor ("action or proceeding"), incluida, **pero no limitándose a**, aquella reclamación que vaya dirigida a obtener un remedio monetario ("recover a claim"). 11 USC sec. 362. El propio Código define "claim" con referencia al aspecto monetario de la reclamación[5], lo cual forzosamente implica que el término "action or proceeding" es más

---

[5] El Código dispone lo siguiente (11 USC sec. 101(5) (énfasis suplido)):

> **(5)** The term "claim" means—
> **(A)** right to **payment,** whether or not such right is reduced to judgment, liquidated, unliquidated, fixed, contingent, matured, unmatured, disputed, undisputed, legal, equitable, secured, or unsecured; or
> **(B)** right to an equitable remedy for breach of performance if such breach gives rise to a right to **payment**, whether or not such right to an equitable remedy is reduced to judgment, fixed, contingent, matured, unmatured, disputed, undisputed, secured, or unsecured.

amplio. Véase, por ejemplo, *Atiles-Gabriel v. Commonwealth,* __F. Supp. 3d ___, 2017 WL 2709757 (DPR 2017).

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

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

Tampoco hemos podido encontrar autoridad persuasiva que sostenga la teoría de que la Paralización únicamente aplica a reclamaciones monetarias. Los casos que hemos identificado, en los cuales se hace alusión a la naturaleza monetaria o no-monetaria del remedio solicitado, no apoyan la interpretación propuesta por los Demandantes. Veamos.

En *Vázquez-Carmona v. Department of Education*, Civil No. 16-1846(GAG), la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico (la "Corte"), hace referencia al hecho de que el demandante no interesaba remedio monetario alguno. Véase

Orden de 31 de mayo de 2017. No obstante, la expresión debe entenderse en el contexto particular del caso que tenía la corte ante sí; se trataba de una acción para poner en vigor lo dispuesto en una ley federal que administra el ELA (el *Individuals with Disabilities Education Improvement Act*, o "IDEA"). Ello es pertinente, pues, como la propia Corte acertadamente señaló, PROMESA específicamente dispone que nada de lo allí dispuesto tendrá el efecto de relevar al ELA de cumplir con programas federales. 48 USC sec. 2106 ("Except as otherwise provided in this chapter, nothing in this chapter shall be construed as impairing or in any manner relieving a territorial government, or any territorial instrumentality thereof, from compliance with Federal laws or requirements or territorial laws and requirements **implementing a federally authorized or federally delegated program protecting the health, safety, and environment of persons in such territory**".) (Énfasis suplido).

Además, al emitir la citada expresión, la Corte no invocó la disposición de PROMESA que nos ocupa aquí. En vez, se citó la paralización que se limitaba al "debt-related litigation", la cual expiró el 1 de mayo de 2017 (48 USC sec. 2194). No obstante, la paralización pertinente aquí es la que se activó a partir del 3 de mayo de 2017, con la invocación por el ELA del Título III de PROMESA, la cual es mucho más amplia (48 USC sec. 2161(a)). En fin, el valor persuasivo de la orden disminuye en la medida que no se analizó la paralización que tenemos ante nosotros -- compárese 48 USC sec. 2194 (paralización limitada y expirada, a la cual la Corte hizo referencia), con 48 USC sec. 2161(a) y 11 USC secs. 362 y 922 (paralización pertinente, más amplia).

En otro caso reciente (véase *Atiles-Gabriel, supra*), la Corte determinó que una acción de *habeas corpus* no debe considerarse incluida en el término "action or proceeding" que utiliza el Código al

establecer qué acciones están paralizadas. Al respecto, es importante resaltar que la Corte correctamente distinguió, como lo hicimos arriba, entre la cláusula que paraliza un "claim" (reclamación monetaria) y la cláusula que paraliza todo tipo de acción, aunque no involucre una reclamación monetaria ("action or proceeding").

Más importante aún, lo que la Corte realmente resolvió, en el citado caso, fue que no debía interpretarse una reclamación de ***habeas corpus*** como incluida en el ámbito de paralización porque, de lo contrario, se podría suscitar un grave problema constitucional. *Atiles-Gabriel, supra* ("This reading of the statute would raise significant constitutional problems"). Por tanto, como lo resuelto en *Atiles-Gabriel, supra*, descansa, en esencia, en la particular naturaleza y raíz constitucional de la acción de *habeas corpus*, dicho caso no sustenta la teoría de que, como cuestión general y en todo caso, la paralización contemplada por el Código únicamente aplica a reclamaciones monetarias.[6]

Por otra parte, y contrario a lo planteado por los Demandantes, la Sección 7 de PROMESA no apoya su teoría. Dicha sección establece, a lo sumo, que la Paralización no aplica cuando se exige al ELA que cumpla con sus obligaciones al amparo de alguna ley, reglamentación o programa federal.[7] En este caso, no se

---

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

[7] La sección dispone: "Except as otherwise provided in this Act, nothing in this Act shall be construed as impairing or in any manner relieving a territorial government, or any territorial instrumentality thereof, from compliance with Federal laws or requirements or territorial laws and requirements implementing

reclama al ELA por alguna obligación bajo una ley o programa federal.

Tampoco apoya la teoría de los Demandantes lo resuelto en *In Re City of Stockton, Cal.*, 499 B.R. 802 (2013). Ello porque allí estaba en controversia únicamente el alcance del término "claim" en conexión con una acción surgida **luego** de presentada la petición de quiebra. Es en dicho contexto, diferente al presente, en que la acción surgió **antes** de la Petición, que cobra pertinencia si la reclamación es monetaria. Es decir, el lenguaje del Código claramente diferencia la paralización aplicable en casos que surgen antes de una petición de quiebra (aplica a todo tipo de acciones, incluyendo pero sin limitarse a, casos monetarios, 11 USC sec. 362(a)) y la paralización que puede aplicar en casos que surgen luego (aplica únicamente cuando está involucrada una reclamación monetaria, 11 USC sec. 922(a)(1)).

En cuanto al planteamiento de los Demandantes, en torno a los efectos prácticos indeseables de la aplicación de la Paralización en este contexto, resaltamos que no tenemos autoridad para obviar el claro mandato de ley federal y, más importante aún, los Demandantes tienen disponible la opción de solicitar a la Corte de Quiebra que **deje sin efecto, parcial o totalmente, la Paralización en este caso, de forma que pueda reanudarse el trámite de la Demanda.** Véase *Marrero Rosado*, 178 DPR, a las págs. 492-493.

En fin, no nos corresponde pasar juicio sobre la decisión de política pública del Congreso al extender la amplia paralización que contempla el Código al contexto de un deudor como el ELA. Somos conscientes de que el ELA, por su tamaño, y por la complejidad, naturaleza y enorme variedad de sus funciones, y por los recursos que tiene disponible, no está igualmente situado al deudor típico

---

a federally authorized or federally delegated program protecting the health safety and environment of persons in such territory." 48 U.S.C. sec. 2106.

que presenta una petición de quiebra. No obstante, no tenemos autoridad para ignorar el claro mandato de ley federal al respecto.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se deja sin efecto la Sentencia y se devuelve el caso al foro apelado para que dicte sentencia de archivo, reservándose dicho foro su jurisdicción para decretar la reapertura de este trámite en caso de que, por operación de ley o dictamen de la Corte de Quiebra, quede sin efecto la paralización y la parte interesada acuda ante dicho foro y solicite la continuación de los procedimientos, o en caso de que dicha reapertura sea de algún otro modo compatible con el derecho federal aplicable a la luz del desarrollo y estado del Caso de Quiebra.

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

La Jueza Grana Martínez disiente con opinión escrita.

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

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

ELA CRUZ NAZARIO Y OTROS Apelada V. CARMEN E. GUERRERO PÉREZ Y OTROS Apelantes	KLAN201801001	*Apelación* procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan Caso Núm. SJ2015CV00036 (907) Sobre: *MANDAMUS*

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

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZA GRANA MARTÍNEZ

A diferencia de la opinión mayoritaria, entiendo que lo correcto es desestimar el recurso porque es académico. La Ley Núm. 72-2018, conocida como la Ley de la Reserva Natural Caño Tiburones, convirtió el recurso en académico. La aprobación de la antedicha ley finiquitó la controversia sobre la extensión de la reserva. Por tal razón, no existe una controversia viva y presente que amerite la intervención judicial. *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898 (2012); *Emp. Pur. Des., Inc. v. H.I.E.Tel.*, 150 DPR 924, 936 (2000).

La paralización que hoy propone la mayoría solo perpetuaría la existencia de un caso, cuya controversia ya no existe. Además, de que mantendría el antagonismo y la incertidumbre entre las partes, sobre algo que es absolutamente claro. Para esta jueza, la Ley 72-2018 claramente dispone que la Reserva Natural Caño Tiburones se compone de 3,805 cuerdas.

El dictamen mayoritario alarga innecesariamente el extenso debate sobre cuál fue la intención del legislador al aprobar la Ley Núm. 314-1998, Ley de Humedales en Puerto Rico. No obstante, esa controversia ya fue aclarada por el legislador mediante la Ley 72,

supra. El curso de acción que propongo no atenta contra la Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act (PROMESA), porque no afecta de manera alguna, el caudal del Gobierno de Puerto Rico. Por esa razón, entiendo que lo correcto es que desestimemos el caso, porque se convirtió en académico.

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2019.

Grace M. Grana Martínez
Jueza del Tribunal de Apelaciones