

29 de octubre de 2018

Sr. Fernando Gil Enseñat
Secretario
Departamento de la Vivienda de Puerto Rico
PO Box 21365
San Juan, PR 00928-1365

Re: Análisis legal sobre prueba alternativa de titularidad y el Programa de Autorización de
Títulos CDBG-DR

Estimado Secretario Gil Enseñat:

Saludos cordiales. En los esfuerzos por garantizar que la asistencia luego del desastre se maneje de forma ágil, justa y equitativa, el equipo de Ayuda Legal Puerto Rico ha desarrollado un análisis legal y recomendaciones relacionadas a la aceptación de pruebas alternativas a la titularidad formal. Así también, presentamos una evaluación del Programa de Autorización de Títulos contenida en el Plan de Acción Enmendado (borrador). Compartimos con usted estas recomendaciones con miras a sostener una reunión para discutir las más a fondo. Agradeceremos su tiempo y atención.

Atentamente,
Lcda. Ariadna Michelle Godreau-Aubert
Directora Ejecutiva
Ayuda Legal Puerto Rico

MEMORANDO

Asunto: Aceptación de mecanismos alternos para probar titularidad bajo el Plan de Acción CDBG-DR

I. Trasfondo

El Plan de Acción para la Recuperación ante Desastres preparado por el Departamento de la Vivienda de Puerto Rico para el manejo de los fondos Community Development Block Grant-Disaster Recovery (CDBG-DR), incluye el *Programa de Autorización de Títulos* (el Programa). Según se afirma en el Plan de Acción su objetivo “es legitimar los títulos de los dueños de viviendas en el área impactada por el huracán, lo que tendrá como resultado la sostenibilidad y seguridad de los residentes”.¹ Este programa intenta atender los obstáculos enfrentados por personas elegibles en Puerto Rico para acceder la asistencia a la que tienen derecho. Cabe señalar que el programa nunca se llevó a la participación pública.

Acorde a la reglamentación de la Federal Emergency Management Agency (FEMA) la agencia tiene que verificar que las personas que solicitan asistencia individual son dueñas de la propiedad afectada. Para establecer titularidad ante la FEMA la reglamentación indica que el solicitante puede presentar evidencia de título formal o puede presentar evidencia que demuestre que es la persona encargada del mantenimiento de dicha propiedad. Empero, la FEMA le exigió a las personas solicitantes residentes en Puerto Rico presentar títulos de propiedad formales para poder tener acceso a la asistencia a la que tenían derecho. En múltiples casos - estimados entre 40,000-70,000-

¹ Departamento de la Vivienda - Plan de acción para la recuperación ante desastres - Borrador para comentarios (21 de septiembre de 2018) Pág. 147

, personas elegibles a solicitar asistencia bajo el Programa de Individuos y Familias recibieron denegaciones a su solicitud por carecer de este documento.

Las exigencias de la FEMA no iban a tono con la reglamentación federal ni con el marco jurídico del país el cual reconoce métodos alternos para establecer titularidad más allá de poseer un título de propiedad. Luego de un arduo esfuerzo, liderado por Ayuda Legal Puerto Rico, (ALPR) y en el que participaron otras entidades que promueven el acceso a la justicia en el País, la FEMA se comprometió a reconocer la normativa jurídica aplicable. Aceptó una declaración bajo juramento preparada por ALPR. Este documento no requiere que se notarice y permite a las personas solicitantes dueñas de residencias afectadas por los huracanes establecer titularidad ante la agencia federal. Esto ha abierto la posibilidad de apelar sus casos a miles de familias que, a más de un año del paso del huracán María, aún no han recibido la asistencia para reparar sus viviendas.

El Plan de Acción CDBG-DR, aprobado por HUD el 29 de julio del 2018, no sólo incluye el Programa de Autorización de Títulos, sino que integra la "titularidad" como requisito en programas de rehabilitación, reconstrucción y reubicación de viviendas. El programa fue presentado a HUD el 14 de junio y no se sometió al proceso de comentarios del público. Sostenemos que el programa es una enmienda sustancial en su totalidad y no se le proveyó al espacio a las personas a examinar su contenido y aportar al mismo. Inclusive el plan enmendado aumenta significativamente la cantidad de dinero asignada al programa, de 35 millones a 40 millones de dólares.

Solicitamos una política clara sobre la aceptación de métodos alternativos de prueba de titularidad para los programas del plan de acción y cualquier programa futuro que requiera prueba de titularidad para determinar acceso a fondos destinados a la recuperación post desastre. Nos preocupa la insistencia en el título de propiedad como prueba única de la titularidad de una propiedad y, más aún, que se presente este estándar como un criterio para determinar el acceso a fondos destinados a la recuperación post desastre. A esos efectos este memorando tiene dos objetivos:

- 1. Analizar la viabilidad de que el Departamento de la Vivienda adopte una política pública clara para probar titularidad mediante documentos alternos (a saber, la declaración bajo perjurio).*
- 2. Analizar la posibilidad de redirigir el dinero comprometido al plan de*

autorización de títulos a otros componentes del Plan de Acción que atienden necesidades más urgentes de las comunidades.

II. Investigación legal

A. Prueba de titularidad bajo legislación federal de asistencia a desastre.

El Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) provee subsidios a las jurisdicciones afectadas por desastres (reconocidas por el Presidente) para ayudar en los proyectos de recuperación y rehabilitación luego del desastre. La utilización de estos subsidios Community Development Block Grant - Disaster Recovery (CDBG-DR) tiene que cumplir con los requisitos regulares de los fondos CDBG, a menos que sean relevados de esta obligación por HUD. También tienen que cumplir con el Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964.

Las asignaciones de fondos² correspondientes a los fondos CDBG-DR asignadas a Puerto Rico (y administrados por el Departamento de la Vivienda de PR) no le impone requisito alguno a Vivienda de establecer o documentar la titularidad formal de las personas impactadas por el desastre previo a concederle alguna de las ayudas para reconstrucción o rehabilitación de hogares provistas a través del Plan de Acción.

Aunque la ley que establece el programa de CDBG no define lo que es un “dueño” la Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (Stafford Act, 1974), ley que estructura la asistencia federal a los desastres naturales para los estados y territorios, define la dueña de una propiedad como: (1) La dueña legal; (2) Una persona que no tiene título formal, no paga renta pero es responsable del pago de impuestos y mantenimiento de la residencia; o (3) una persona que tiene un derecho de por vida de ocupar la residencia

² 83 FR 5844, 83 FR 40314

con el título formal otorgado a otra³. Esta definición aplica a los programas formados a través de los fondos CDBG-DR.

Por otro lado, HUD ofrece una herramienta de ayuda (toolkit) para los recipientes de fondos CDBG-DR a través de la cual proveen ejemplos y guías que las entidades gubernamentales pueden utilizar como base para la creación de sus planes de acción y programas dentro de dichos planes. El ejemplo provisto por HUD para establecer la guía de programas de rehabilitación de viviendas reconoce métodos alternos para establecer titularidad cuando los títulos formales no están disponibles. Entre los métodos alternos reconocidos por HUD lo está la declaración bajo juramento. Es importante recalcar que HUD ofrece la antes mencionada herramienta de ayuda para proveer a los recipientes de los fondos “la información que necesitan para preparar y administrar un programa CDBG-DR efectivo y en cumplimiento legal”.

B. Prueba de titularidad en Puerto Rico

En Puerto Rico, se adquiere propiedad de varias maneras. A su vez, no se requiere la inscripción en el Registro de la Propiedad para validar titularidad. Es por esto que nuestro ordenamiento jurídico no exige a las personas tener un documento o evidencia que pruebe que son dueñas de una propiedad.⁴

Entre las diferentes maneras de adquirir propiedad se encuentra la sucesión. Las leyes sucesorales reconocen que las personas herederas se convierten, automáticamente y en comunidad, en partes con interés propietario sobre la totalidad de este caudal y tienen, como tal, deberes sobre el mismo. A estos efectos, el Código Civil reconoce la obligación de los comuneros hereditarios de mantener y conservar los bienes de la herencia⁵.

Nuestro ordenamiento jurídico también permite adquirir propiedad por el mero paso del tiempo a través de la prescripción adquisitiva. Las personas son dueñas si poseen

³ 44 CFR 206.111

⁴ 31 LPRÁ sec. 1931

⁵ 31 LPRÁ secs. 2081-2936, 1271-1285

una propiedad y cumplen con requisitos de ley ocupando de manera pública, pacífica e ininterrumpida por un espacio de tiempo determinado en concepto de dueña.

El marco legal y las políticas sobre desarrollo económico, tenencia de la tierra y desarrollo comunitario adoptadas por el gobierno de Puerto Rico y el congreso estadounidense, a través de los años, han ocasionado el que hoy en día miles de personas carezcan de título formal sobre sus propiedades. Reconocer este contexto histórico-social resulta esencial para poder atender y manejar la situación urgente de desastre que tenemos de frente. Es por ello que, en todo caso, debe reiterarse que el título formal no es un requisito - y mucho menos el único- para evidenciar la condición de una persona como dueña de una propiedad.

C. Estándar de titularidad en procesos de CDBG-DR en otras jurisdicciones

Varias jurisdicciones en Estados Unidos han adoptado estándares de titularidad flexibles dentro de sus planes de acción CDBG-DR. Por ejemplo, el programa de rehabilitación de vivienda en el Plan de Acción adoptado por el estado de Connecticut para atender los daños del Huracán Sandy⁶, incluyó a su vez excepciones al requisito de presentar títulos formales al momento de solicitar asistencia. De igual forma programas similares con fondos CDBG-DR en North Carolina⁷, West Virginia⁸ y Louisiana, entre otros estados, permitieron a las personas mostrar titularidad a través de métodos alternos.

El estado de Texas concretizó esta práctica a través de la Ley HB 2450 de 2009 al permitir a los ciudadanos de Texas que han sido afectados por un desastre, que están solicitando asistencia federal y que carecen de un título formal a establecer titularidad a través de un documento similar a la antes referida declaración bajo juramento.

⁶ State of Connecticut Department of Housing, Community Development Block Grant - Disaster Recovery Owner Occupied Rehabilitation and Rebuilding Program (2013)

⁷ State of North Carolina CDBG-DR Housing Recovery Programs (2017)

⁸ West Virginia CDBG-DR Housing Programs Policies and Procedures (2018)

Lo cierto es que las agencias federales tienen que respetar el marco jurídico estatal. Además, los fondos CDBG-DR están diseñados para ajustarse a las particularidades de cada Estado y de cada desastre, con el objetivo de facilitar la asistencia en la recuperación a largo plazo. El Departamento de Vivienda puede adoptar una política similar a las antes mencionadas y encontrará apoyo en la misma por parte de HUD.

III. Análisis legal y recomendaciones

A. Recomendamos que el Departamento de la Vivienda adopte una política pública y procesos que afirmen que existen pruebas alternativas para demostrar la titularidad, cónsono con lo recientemente aclarado por FEMA. A estos fines, debe aceptar la declaración bajo perjurio como prueba suficiente para aquellos programas que requieren la titularidad como criterio de elegibilidad.

B. Recomendamos que el Departamento de la Vivienda elimine el Programa de Autorización de Títulos y redistribuya el dinero allí destinado a planificación integral estratégica

El Departamento de la Vivienda no requiere autorización alguna de HUD para permitir este documento alternativo. No obstante, y para promover la mayor claridad, transparencia y agilidad en la asignación de fondos, sí debe aclarar que se permitirá tal documento alterno por todos los medios necesarios. Esto incluye las políticas de implementación de CDBG-DR.

Los programas CDBG-DR se caracterizan por el hecho de que se diseñan para atender necesidades críticas de una manera ágil, rápida y eficiente dado a que el factor tiempo es fundamental en determinar la capacidad de recuperación luego del desastre. Las estrategias legales caso a caso, como lo es el Programa de Autorización de Títulos, son lentas, onerosas y no resuelven la situación.

La magnitud del daño ocasionado por el huracán María en PR no tiene precedentes. Las partidas asignadas por los Estados Unidos apenas dan para atender el desastre. Se le solicitó al Congreso más de 90 mil millones de dólares para la reconstrucción del país empero, la asignación de fondos a través del programa de CDBG- DR lo fue de 20 mil millones. Resulta apremiante utilizar los fondos asignados de una manera estratégica para maximizar así el potencial de recuperación.

La mayor urgencia de las personas afectadas por el desastre es garantizar la seguridad de sus viviendas. La experiencia en otras jurisdicciones evidencia que el Departamento de la Vivienda Federal aceptará aquellos medios para establecer titularidad que sean reconocidos por el gobierno local. Reconocer medios alternos para probar titularidad agilizaría inmensamente los esfuerzos de recuperación. Esto sería análogo con prácticas anteriores del Departamento, el cual aceptó una declaración bajo juramento como prueba de titularidad para participar en su programa de reconstrucción temporera conocido como Tu Hogar Renace. Si bien en el "Programa de reparación, reconstrucción o reubicación" se contempla la posibilidad de presentar "métodos alternativos para documentar la titularidad, incluido un proceso de declaración jurada"⁹ sostenemos que esto debe ser una política pública clara y explícita. Además, se debe incluir la declaración bajo juramento o un modelo similar como anejo.

La claridad en la aceptación de estos mecanismos alternos impedirá que se cree la incertidumbre que rodeó el proceso de aplicación de FEMA, que redundó en el alto número de denegaciones ya señalado y en el atraso en el disfrute de fondos necesarios para la recuperación. Ayuda Legal Puerto Rico ha preparado materiales educativos que ponemos a disposición del Departamento de la Vivienda. Los mismos han servido para adiestrar oficiales de FEMA y público general sobre el uso de la declaración bajo juramento. Los mismos están disponibles en www.ayudalegalhuracanmaria.org. También estamos en la disposición de

⁹ Plan de Acción a la página 143.

revisar la política y procesos CDBG-DR que diseñe Vivienda para cumplir con lo aquí dispuesto.

Existen necesidades urgentes como vivienda, infraestructura y sobretodo desarrollar modelos de planificación integral comunitaria. Es sobre estas bases que se puede construir una política comprensiva que resulte en la seguridad de la tenencia. Recomendamos que se reevalúe la asignación de fondos al programa de títulos para contemplar reforzar estos componentes, principalmente aquel dirigido a la planificación integral. En lugar de invertir 40 millones para atender títulos de propiedad caso a caso – proceso que resulta sumamente costoso y lento tanto por vía judicial como extrajudicial- lo que se requiere es adoptar una política pública que permita atender el tema de titularidad de forma definitiva, sensible y justa.

Entendemos que la redistribución de los fondos y la eliminación del programa de Autorización de Títulos se puede lograr a través de una enmienda sustancial al Plan de Acción. Dicha enmienda deberá ser sometida a comentarios públicos tal y como lo requiere la reglamentación del HUD. Empero, sostenemos que este es el mejor curso de acción ya que el aceptar los métodos alternos terminará agilizando los trámites de los demás programas contenidos en el Plan de Acción y se abrirá el tema a la discusión pública donde podrá ser atendido de manera digna y justa.