

## ACKNOWLEDGEMENTS

The Editorial Board of the Ninth Volume began this experience with a fresh attitude and committed to fostering the development and growth of the *University of Puerto Rico Business Law Journal* (hereinafter, the Journal). However, we could have never had expected that, on September 20<sup>th</sup>, 2017, Puerto Rico would suffer the passage of Hurricane María, which was closely preceded by Hurricane Irma. Certainly, the passing of these catastrophic storms put our Island on hold and impacted our work plan moving forward. The lack of electric power, Internet service, and a distraught population posed threats and circumstances that we did not count on when setting up our plan for the Ninth Volume. Nevertheless, we could not let the storm stop us in our tracks. Accordingly, aware of the importance of the Journal for the legal debate in Puerto Rico, we regrouped and restructured our goals for the Ninth Volume to better accommodate the trying times ahead.

In the Ninth Volume, we continued with the mission of our Founding Board: to generate a suitable space for the dissemination of knowledge related to the legal issues of commercial activity; thus promoting the discussion of issues that promote Puerto Rico's economic development. Given that Commercial and Corporate Law is a fundamental piece in the legal framework that favors the creation of the Island's wealth, the discussion of related issues takes on greater relevance given the precarious economic situation of Puerto Rico. However, these conversations should not remain limited to the law school classrooms. Peer-reviewed journals are the ideal forum for publication and large-scale dissemination of writings on these issues.

Notwithstanding the obstacles that plagued this academic year, the Journal's Ninth Volume is comprised of thirty-one hard-working and committed students, the largest editorial body and support staff in the Journal's history. Over the course of this Volume, our editors demonstrated the necessary skills and impetus to achieve each of the objectives set. Our editors are characterized by their leadership, organization, companionship, empathy, perseverance, ingenuity, effort, responsibility, and commitment. Furthermore, they have excellent writing and editing skills. We can attest that their work during the Ninth Volume is evidence of the great quality of attorneys that will enter the legal profession in the coming years.

The Journal celebrated its Induction Ceremony on January 13<sup>th</sup>, 2018. Dean Vivian Neptune Rivera welcomed attendees with a motivating message in lieu of the hurricanes' aftermath. Dean Neptune also highlighted the Journal's accomplishments, its relevance in the legal and academic community, and expressed her faith in the publication's continued growth. Further, we were privileged to have Honorable Ángel Colón Pérez, Associate Justice of Puerto Rico's Supreme Court, as the guest speaker of our Induction Ceremony. His address touched upon themes of professional ethics and highlighted the importance maximizing our time in Law School, while sharpening our writing skills for the legal profession and taking part in extracurricular activities, such as a law review. We are extremely thankful for Justice Colón Pérez's address and disposition to be a part of such an important event for our editors, writers, and collaborators.

We wish to express our deepest and most sincere gratitude to those at the University of Puerto School of Law that have helped us along the way and for their continued support of the Journal: Vivian Neptune Rivera, Dean, and María de los Ángeles Garay, Dean of Administration, for their valuable assistance with our activities and funding; Ivonne M. Martínez Correa, our Office Administrator, for her continued help in the Journal's day-to-day operation and in coordinating our activities; Professor Antonio Escudero, our Academic Advisor, for his unwavering support; and Professor Antonio García Padilla, our Academic Advisor, for his commitment to the publication of student articles of outstanding quality and his guidance in publishing the Ninth Volume's Second Number.

The skilled performance of our Editorial Body is reflected in the content of both Numbers, which contain high quality articles. Our Ninth Volume covers a variety of topics, including: arbitration, mediation, execution of mortgages, banking law, trusts, international commercial law, contracts, and other corporate issues. The diversity of topics published in the Ninth Volume reflects the wide range of issues discussed and disseminated through our specialized publication. The topics covered in this Volume reflect relevant topics to the contemporary legal practitioner, but to business, corporate, and policymaking readers. We hope that readers find the articles included as engaging, interesting, and pertinent as we did when we selected them.

Finally, as the Ninth Volume Editorial Board's parting words, we wish the best of success to the incoming Editorial Board and to the editors that will continue their work with the Journal. We hope that the Journal is a forum where you develop your skills and potential to the fullest, and we urge you to make the most of your time in this academic space and at the same time aspire to continue working for the success of this publication. We hope that the Journal's Tenth Volume is one that meets the expectations of all past and future Board members and that it properly commemorates this significant milestone for the *University of Puerto Rico Business Law Journal*.

With our best regards,

Editorial Board  
Ninth Volume  
University of Puerto Rico Business Law Journal



su valor persuasivo en esta materia. Concluimos con un breve resumen y una recomendación.

## I. LEY 219

A tenor con lo que dispone la Ley 219, el fideicomiso es “un patrimonio autónomo que resulta del acto por el cual el fideicomitente le transfiere bienes o derechos a un fiduciario para ser administrados para beneficio del fideicomisario de acuerdo a las disposiciones de la escritura del fideicomiso y, en su defecto, conforme a las disposiciones de la Ley 219”.<sup>7</sup> Además, el fideicomiso “constituye una entidad jurídica independiente con personalidad jurídica plena y un patrimonio totalmente autónomo y separado de los patrimonios personales del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario”.<sup>8</sup> Una vez constituido, el fideicomiso es irrevocable,<sup>9</sup> y podrá ser terminado, entre otras cosas, por acuerdo unánime del fideicomitente y de los fideicomisarios.<sup>10</sup>

Dichas disposiciones de la Ley 219 hacen al fideicomiso, como regla general, inatacable por los acreedores de las personas que intervienen en el fideicomiso, o sea, los acreedores del fideicomitente, del fiduciario o del fideicomisario.<sup>11</sup> Eso significa “que los bienes en fideicomiso no responden por la deudas de nadie, y estarán afectados al fin para el cual se constituyó, respondiendo sólo por los gastos y deudas derivados de la propia administración de dichos bienes”.<sup>12</sup> Además, al aceptar el fideicomiso, el fiduciario queda obligado “a administrar el fideicomiso de buena fe [a tenor] con los términos y propósitos del mismo”,<sup>13</sup> el cual, entre otras cosas, puede incluir “cualquier reserva de poderes que haga el fideicomitente”.<sup>14</sup> Es decir, la propia Ley 219 le confiere al fideicomitente la facultad de reservarse poderes en la escritura del fideicomiso,<sup>15</sup> incluyendo, por ejemplo, el poder de “modificar el fideicomiso total o parcialmente. . . .”<sup>16</sup>

---

<sup>7</sup> Ley Núm. 219–2012, 32 LPRA § 3351 (2017).

<sup>8</sup> *Id.* § 3351a.

<sup>9</sup> *Id.* § 3352.

<sup>10</sup> *Id.* § 3353aa.

<sup>11</sup> Véase Informe Positivo del Senado del P. de la C. 3712 de 25 de junio de 2012, 7ma Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

<sup>12</sup> *Id.* en la pág. 8.

<sup>13</sup> 32 LPRA § 3352t(a) (2017).

<sup>14</sup> *Id.* § 3352a(h).

<sup>15</sup> *Id.* § 3351c (Más aún, el Artículo 4 de la *Ley 219* dispone que: “los deberes y las facultades de las partes serán determinadas por el acto constitutivo del fideicomiso;” o sea, por la escritura de fideicomiso, y que a falta de disposición en dicho acto, serán determinados por dicha ley).

<sup>16</sup> *Id.* § 3352h. Aunque el referido Informe Positivo del Senado sobre el P. de la C. 3712 expresa en la página 25 que “mientras mayor sea el control retenido por el fideicomitente, menor será la protección de los bienes fideicomitados”, dicho Artículo 15 se limita al poder de *modificar* el fideicomiso. No conocemos ninguna decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico (en adelante “TSPR”) en la cual se haya interpretado el alcance de la reserva de poderes que un fideicomitente puede hacer en relación al patrimonio del fideicomiso conforme a la Ley 219. No obstante, en *Álvarez v. Secretario de Hacienda*, 80 DPR 16 (1957), el TSPR tuvo ante su consideración el efecto de los poderes que un fideicomitente retuvo sobre el patrimonio de un fideicomiso constituido bajo las disposiciones de la ley de fideicomisos de 1928 (derogada y sustituida en el 2012 por la Ley 219)

Conforme a la Ley 219, el fideicomitente “puede ser fideicomisario de [su propio] fideicomiso, aunque sea el único [fideicomisario]”.<sup>17</sup> Además, el patrimonio del fideicomiso está “exento de la acción singular o colectiva de los acreedores del fideicomitente, [d]el fideicomisario y del fiduciario”.<sup>18</sup> No obstante, los acreedores del fideicomisario —o sea, el beneficiario del fideicomiso— tienen contra o en relación al interés del fideicomisario o la propiedad en dicho fideicomiso “solamente los derechos que *expresamente* le concedan al acreedor los términos del instrumento que crea o define el fideicomiso o por las leyes de Puerto Rico” o cualquier ley federal aplicable.<sup>19</sup>

En ausencia de dicha disposición expresa en la escritura del fideicomiso, y salvo que alguna otra ley de Puerto Rico o ley federal aplicable disponga lo

---

sobre la separación de dicho patrimonio y el patrimonio del fideicomitente para propósitos de contribuciones sobre ingresos. La controversia giraba en torno a si los ingresos del fideicomiso se consideraban ingresos del fideicomitente para esos propósitos. No estaba en controversia la separación del patrimonio del fideicomiso y el patrimonio del fideicomitente para propósitos fuera del ámbito contributivo. Según los hechos del caso, los padres de unos menores de edad constituyeron un fideicomiso para beneficio de sus hijos para que fuera administrado por un tercero como fiduciario. Sin embargo, los términos del fideicomiso disponían que “el fiduciario invertiría las utilidades del fideicomiso que no hubieran sido retiradas por los beneficiarios”. Para resolver la controversia en cuanto a si los ingresos del fideicomiso se consideraban ingresos de los fideicomitentes para propósitos del pago de contribuciones sobre ingresos, el TSPR utilizó como base, en parte, un criterio que había esbozado el Tribunal Supremo de los Estados Unidos para resolver controversias similares bajo las leyes de contribuciones federales. El criterio establecía que la separación del patrimonio del fideicomiso y del fideicomitente para propósitos contributivos dependía del grado de control retenido por el fideicomitente sobre el patrimonio del fideicomiso. Bajo dicho criterio la separación del patrimonio del fideicomiso y el fideicomitente no sería reconocida si el fideicomitente “retiene el control del fideicomiso tan plenamente que todavía queda en efecto práctico como dueño del caudal objeto del fideicomiso”. *Id.* Volviendo a los hechos del caso, conforme a las leyes de Puerto Rico los padres son los facultados a ejercer los derechos sobre los bienes de sus hijos menores de edad. *Véase* 31 LPRR § 591 (2015). De la misma manera, los padres son los beneficiarios del usufructo de los bienes de sus hijos menores de edad. *Id.* § 619. Por ende, el TSPR concluyó que el efecto de dichas circunstancias bajo los términos del fideicomiso era que los padres fideicomitentes se habían reservado el derecho de retirar cualesquiera utilidades del fideicomiso. Basado en esa conclusión, el TSPR determinó que no había separación del patrimonio del fideicomiso y el fideicomitente para propósitos contributivos. *Véase también* *Boscio v. Srio. de Hacienda*, 84 DPR 412, 427 (1962) en donde el tribunal expresa que “[a]ún cuando los ingresos de un fideicomiso no se destinan a cubrir obligaciones legales del fideicomitente, si bajo los términos del fideicomiso éste retiene el control tan plenamente que en efecto práctico permanece como dueño del caudal objeto del mismo, el ingreso del fideicomiso es tributable al fideicomitente. . .”. *Id.* Aunque la ley de fideicomisos del 1928 disponía que los fideicomisos eran irrevocables y permitía que un fideicomitente fuera a su vez fideicomisario, la misma no contenía disposiciones similares a las incluidas expresamente en la Ley 219 en cuanto: (1) al poder del fideicomitente para reservarse poderes sobre el fideicomiso (i.e., Artículos 8 y 15); (2) el fideicomiso como entidad jurídica independiente (i.e., Artículo 2); (3) la personalidad jurídica plena y el patrimonio totalmente autónomo y separado del fideicomiso (i.e., Artículo 2); (4) la protección del patrimonio del fideicomiso frente a reclamaciones de acreedores del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario (i.e., Artículos 2 y 44); y (5) la protección del interés del fideicomisario en el capital o la renta del fideicomiso frente a reclamaciones de sus acreedores (i.e., Artículos 44 y 50).

<sup>17</sup> 32 LPRR § 3353b.

<sup>18</sup> *Id.* § 3351a.

<sup>19</sup> *Id.* § 3353j (énfasis suplido).

contrario, ningún acreedor de un fideicomisario tiene derecho alguno al patrimonio del fideicomiso. Más aún, la propia Ley 219 dispone, en lo pertinente, que:

Todo interés en un fideicomiso, en propiedad del fideicomiso, o en el ingreso de cualesquiera de las mismas, que no esté sujeto a los derechos de los acreedores de un beneficiario, de conformidad con esta sección, estará *exento y libre de ejecución, embargo, evicción, subasta y de cualesquiera otros remedio[s] o procesos legales [que] fueren instituidos por o a nombre de un acreedor*, incluyendo sin limitación alguna, acciones legales o reclamaciones contra uno (1) o más fiduciarios u otros beneficiarios que soliciten un remedio que directa o indirectamente pueda afectar los intereses del beneficiario . . . .<sup>20</sup>

Dicha disposición sobre la protección de los bienes fideicomitidos no está sujeta, ni de otra manera limitada, por cualquier reserva de poderes que el fideicomitente haya hecho en la escritura. Es decir, no exceptúa fideicomisos que contengan alguna reserva de dichos poderes por el fideicomitente.<sup>21</sup>

En varias jurisdicciones de los Estados Unidos, una cláusula de prodigalidad<sup>22</sup> no es efectiva para proteger el interés de un fideicomisario en un *self-settled trust* contra acreedores del propio fideicomitente y fideicomisario.<sup>23</sup> En *Brown*, el Tribunal sostuvo lo siguiente: “Whatever interest [grantor-beneficiary] retained is her own property, subject to the claims of her creditors. Accordingly, [grantor-beneficiary’s] right to an income stream is not exempt from her bankruptcy estate and may be reached by her creditors. The corpus of the trust, however, may not be reached by [grantor-beneficiary’s] creditors”.<sup>24</sup> Por tal razón, algunas jurisdicciones de los Estados Unidos han establecido condiciones o requisitos adicionales para que el interés de un fideicomitente y fideicomisario en un fideicomiso goce de protección contra acciones de sus acreedores.

Un ejemplo de esas jurisdicciones es el estado de Delaware, el cual dispone que si el fideicomitente es un fideicomisario, una disposición del fideicomiso que restrinja la transferencia voluntaria o involuntaria de su interés en el fideicomiso —o sea, una cláusula de prodigalidad— no evitará que sus acreedores tomen acción

<sup>20</sup> 32 LPRA § 3353 (2017) (énfasis suplido).

<sup>21</sup> Tampoco exceptúa fideicomisos en los que el fideicomitente sea el fideicomisario, conocidos generalmente en inglés como *self-settled trusts*.

<sup>22</sup> Conocida en inglés como *spendthrift provision*. Véase *In re Bradley*, 501 F.3d 421, 428 (5th Cir. 2007) (citando a *In re Moody*, 837 F.2d 719, 723 (5th Cir. 1988)) (“[A] spendthrift trust is one in which the right of the beneficiary to future payments of income or capital cannot be voluntarily transferred by the beneficiary or reached by his or her creditors.”).

<sup>23</sup> Véase *In re Brown*, 303 F.3d 1261, 1266 (11th Cir. 2002) (“Florida law will not protect assets contained within a spendthrift trust to the extent the settlor creates the trust for her own benefit, rather than for the benefit of another.”). Véase también RESTATEMENT (SECOND) OF TRUSTS § 156 (1959) (“Where a person creates for his own benefit a trust with a provision restraining the voluntary or involuntary transfer of his interest, his transferee or creditors can reach his interest.”).

<sup>24</sup> *Brown*, 303 F.3d en la pág. 1271.

contra ese interés, a menos que el fideicomitente haya cumplido con ciertos requisitos relacionados a la constitución del fideicomiso, incluyendo que la transferencia de los bienes fideicomitados sea un *qualified disposition*.<sup>25</sup> A esos efectos, el *Qualified Dispositions in Trust Act* de Delaware,<sup>26</sup> establece ciertos requisitos para que la cláusula de prodigalidad sea efectiva en esos casos. En particular, dicha ley establece cuatro requisitos principales: (1) que la transferencia de los bienes sea a una persona o entidad que califique como *qualified trustee*;<sup>27</sup> (2) que el instrumento incorpore la ley de Delaware para la administración e interpretación del fideicomiso; (3) que sea irrevocable; y (4) que contenga un cláusula de prodigalidad prohibiendo que el interés del fideicomitente o de cualquier otro fideicomisario sea cedido, gravado o de otra forma transferido voluntaria o involuntariamente.<sup>28</sup> Si se cumplen esos requisitos, la reserva de ciertos poderes por el fideicomitente, incluyendo, por ejemplo, (a) el poder de actuar como asesor de inversiones del fideicomiso, (b) el poder de vetar cualquier distribución del fideicomiso, (c) el poder de remover al fiduciario y/o a cualquier consultor del fideicomiso y nombrar a sus sustitutos, y (d) el poder de recibir ingresos del fideicomiso, no afectarán la irrevocabilidad de ese fideicomiso y, por lo tanto, su protección ante acreedores del fideicomitente.<sup>29</sup> En esos casos, los bienes

<sup>25</sup> Véase DEL. CODE ANN. tit. 12, § 3536 (2014), donde indica:

Except as provided in subchapter VI of this Chapter 35 [Qualified Dispositions in Trust Act], if the trustor is also a beneficiary of a trust, a provision that restrains the voluntary or involuntary transfer of the trustor's beneficial interest shall not prevent such trustor's creditors from satisfying their respective claims from the trustor's interest in the trust to the extent that such interest is attributable to the trustor's contributions to the trust . . . .

Véase también *id.* § 3570(7), donde indica:

"Qualified disposition" means a disposition by or from a transferor (or multiple transferors in the case of property in which each such transferor owns an undivided interest) to 1 or more trustees, at least 1 of which is a qualified trustee, with or without consideration, by means of a trust instrument.

<sup>26</sup> DEL. CODE ANN. tit. 12, §§ 3570–3576 (2014).

<sup>27</sup> *Id.* § 3570(8), donde indica:

- a. In the case of a natural person, is a resident of this State other than the transferor or, in all other cases, is authorized by the law of this State to act as a trustee and whose activities are subject to supervision by the Bank Commissioner of the State, the Federal Deposit Insurance Corporation, or the Comptroller of the Currency and
- b. Maintains or arranges for custody in this State of some or all of the property that is the subject of the qualified disposition, maintains records for the trust on an exclusive or nonexclusive basis, prepares or arranges for the preparation of fiduciary income tax returns for the trust, or otherwise materially participates in the administration of the trust.

<sup>28</sup> *Id.* § 3570(11).

<sup>29</sup> DEL. CODE ANN. tit. 12, at §§ 3570(8)(d), 3570(11)(b), 3571.

en fideicomiso no estarán sujetos a ninguna acción judicial, incluyendo embargo o ejecución, excepto cuando haya habido una transferencia al fideicomiso en fraude de acreedores.<sup>30</sup>

Por su parte, la Ley 219, y en particular, el Artículo 44, titulado *Derechos de los acreedores*,<sup>31</sup> y el Artículo 50, titulado *Embargo o ejecución del interés del fideicomisario*,<sup>32</sup> no contienen requisitos similares a los de Delaware. Es decir, la Ley 219 no impone condiciones o elementos adicionales para que el interés de un fideicomitente y fideicomisario en un *self-settled trust* esté protegido contra acciones de sus acreedores.

Por otro lado, la Ley 219 dispone que los acreedores del fideicomisario pueden trabar embargo o ejecución sobre el *interés* —o sea, la participación— de éste en el fideicomiso para satisfacer reclamaciones contra ese fideicomisario, *excepto*, por ejemplo, cuando:

(b) el fideicomitente haya dispuesto una prohibición de enajenación voluntaria o involuntaria del interés de un fideicomisario que tenga derecho a recibir el *capital* en una fecha futura;

(c) el fideicomiso disponga que el interés del fideicomisario de la *renta* terminará, si sus acreedores traban embargo o ejecución sobre dicho interés o si es adjudicado en quiebra;

....

(g) el fideicomiso contenga una cláusula de prodigalidad que disponga que el interés del fideicomisario de la *renta* del fideicomiso no será susceptible de enajenación voluntaria o involuntaria . . . .<sup>33</sup>

Es decir, el patrimonio de un fideicomiso bajo la Ley 219 está protegido contra reclamaciones de acreedores de los fideicomisarios, a menos que la escritura de fideicomiso o una ley aplicable disponga lo contrario. No obstante, el interés de un fideicomisario podría estar sujeto a reclamaciones de sus acreedores, salvo que la escritura de fideicomiso contenga la referida prohibición de enajenación o cláusula de prodigalidad. En todo caso, dicha cláusula de prodigalidad no exime de embargo o ejecución del interés del fideicomisario en la renta del fideicomiso cuando la reclamación del acreedor es para cumplir con la obligación de alimentar —o sea, pensión alimentaria— dispuesta en el Código Civil de Puerto Rico o en cualquier otro caso que sea requerido por ley federal.<sup>34</sup> A esos efectos, y según los dispone la exposición de motivos de la Ley Núm. 9-2017, la cual enmendó la Ley 219 en aras de

<sup>30</sup> *Id.* § 3572(a).

<sup>31</sup> 32 LPRA § 3353j (2017) (énfasis suplido).

<sup>32</sup> *Id.* § 3353p (énfasis suplido).

<sup>33</sup> *Id.* (énfasis suplido).

<sup>34</sup> *Id.* §§ 3353p, 3353q.



mejorar y ampliar la protección de activos, “[e]n cuanto a los bienes objeto del fideicomiso, se amplía la protección a las rentas devengadas para que *solo* puedan ser embargadas o ejecutadas para satisfacer pensiones a cónyuges, excónyuges o hijos”.<sup>35</sup>

Por lo tanto, si la escritura del fideicomiso contiene la referida prohibición de enajenación del interés de un fideicomisario en el *capital* del fideicomiso, sus acreedores no podrán embargar o ejecutar dicho interés. De igual forma, si la escritura del fideicomiso contiene la referida cláusula de prodigalidad con respecto al interés del fideicomisario en la *renta* del fideicomiso, sus acreedores tampoco podrán embargar o ejecutar dicho interés salvo en aquellos casos en que la reclamación del acreedor sea para cumplir una obligación de alimentar bajo el Código Civil de Puerto Rico o en cualquier otro caso que sea requerido por ley federal. Dichas disposiciones sobre la protección del interés de un fideicomisario no exceptúan a los fideicomisos que contengan una reserva de poderes por el fideicomitente ni a los fideicomisos en los que el fideicomitente sea un fideicomisario.

## II. JURISPRUDENCIA ESTADOUNIDENSE

El artículo 72 de la Ley 219 dispone que se debe recurrir “a la doctrina y jurisprudencia del derecho angloamericano sobre fideicomisos”<sup>36</sup> en todo lo que la Ley 219 “guarde silencio o si alguna de sus disposiciones requiere interpretación,” a menos que otra cosa necesariamente se infiera de las disposiciones de la Ley 219 o que dicha ley remita expresamente a legislación de Puerto Rico.<sup>37</sup> Por tal razón, y sin que se entienda que la Ley 219 es silente o ambigua con respecto al tema de la reserva de poderes por un fideicomitente y la protección de los bienes fideicomitados ante acreedores del fideicomitente y fideicomisario,<sup>38</sup> analizamos a continuación algunas decisiones de tribunales en los Estados Unidos en materia de fideicomisos.

Algunos de esos tribunales, al interpretar leyes o disposiciones de fideicomisos, han analizado si la reserva por un fideicomitente de ciertos poderes o facultades expone los bienes del fideicomiso a reclamaciones de acreedores del fideicomitente. Generalmente, se trata de fideicomisos en los que el fideicomitente es el fiduciario y/o un fideicomisario. El análisis de dichos tribunales se ha centrado en la ley estatal aplicable para determinar si los poderes reservados por el fideicomitente son tan amplios como para causar que, en efecto, el fideicomitente

---

<sup>35</sup> Exposición de Motivos, Ley para enmendar la Ley 219-2012 conocida como Ley de Fideicomisos, Ley Núm. 9–2017, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-9-08-Feb-2017.pdf>.

<sup>36</sup> 32 LPRA § 3355 (2012).

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> Es un principio fundamental de hermenéutica legal que cuando la letra de la ley es clara y libre de ambigüedad, no se puede menospreciar la letra de la ley bajo el pretexto de cumplir su espíritu. Véase Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA § 14 (2015). Véase también Rosado Molina v. ELA, 195 DPR 581, 589 (2016) (“[H]emos sido diáfanos en establecer que un tribunal no está autorizado a adicionar limitaciones o restricciones que no aparecen en el texto de una ley, ni a suplir omisiones al interpretarla, con el pretexto de buscar la intención legislativa”).

retenga el control absoluto o unilateral sobre el fideicomiso y su patrimonio. Como se indica a continuación, los poderes cuya reserva ha causado que se descorra la protección que el fideicomiso generalmente le brinda a los bienes fideicomitados son los que versan sobre características medulares del fideicomiso, tales como el poder de alterar, enmendar o revocar el fideicomiso, o el poder de sustituir los beneficiarios y/o retirar el patrimonio del fideicomiso.

En *Nelson v. California Trust Co.*,<sup>39</sup> el Tribunal Supremo de California consideró si los activos en un *spendthrift trust* estaban sujetos al alcance de un acreedor del fideicomitente y fideicomisario. El tribunal sostuvo que era contrario a la política pública permitir que una persona constituyera un fideicomiso para su propio beneficio y disfrute, pero excluyendo los bienes fideicomitados del alcance de sus acreedores.<sup>40</sup> Por tal razón, el tribunal expresó que una disposición de ese fideicomiso restringiendo la enajenación del interés de ese fideicomitente y fideicomisario era nula e inefectiva.<sup>41</sup>

En *In Re Cowles*,<sup>42</sup> el Tribunal Federal de Quiebras consideró si un inmueble que el deudor había transferido a un fideicomiso creado bajo las leyes del estado de Massachusetts, en el cual el fideicomitente era el único fiduciario y su esposa e hijos eran los fideicomisarios, era parte del caudal en bancarrota, ya que el fideicomitente se había reservado el poder de revocar, alterar o enmendar el fideicomiso, así como el poder de cambiar la identidad y el número de fiduciarios y fideicomisarios y retirar todo o parte del patrimonio del fideicomiso.<sup>43</sup> El tribunal en *Cowles* afirmó que la determinación de si los bienes fideicomitados estaban al alcance de los acreedores del deudor debía dilucidarse conforme a los preceptos de la ley estatal aplicable.<sup>44</sup> *Cowles* también reafirmó, citando precedentes previos, lo siguiente: "Where the debtor, 'in one capacity or another' dominates *all* aspects of the trust to the extent that he exercises *absolute* dominion and control over the assets, his interests in the trust. . . constitute property of the estate".<sup>45</sup>

Otro punto importante señalado en *Cowles*, a base de la jurisprudencia aplicable de Massachusetts, es que "even if the debtor/trustee were not a beneficiary of the trust, the powers that the debtor/trustee held, namely

---

<sup>39</sup> *Nelson v. California Trust Co.*, 202 P.2d 1021 (1949).

<sup>40</sup> *Id.* ("It is against public policy to permit a man to tie up his property in such a way that he can enjoy it but prevent his creditors from reaching it . . .").

<sup>41</sup> *Id.* ("[W]here the settlor makes himself a beneficiary of a trust any restraints in the instrument on the involuntary alienation of his interest are invalid and ineffective."). Véase también *Cooke Trust Co. v. Lord*, 41 Haw. 198, 201 (1955) ("[T]he overwhelming weight of authority in America upholds the validity of spendthrift trusts against creditors. However, the authorities are equally overwhelming that the settlor cannot create a spendthrift trust in favor of himself good as against either prior or subsequent creditors."). Véase además *In re Shurley*, 115 F.3d 333, 337 (5th Cir. 1997) ("[A] debtor should not be able to escape claims of his creditors by himself setting up a spendthrift trust and naming himself as beneficiary.").

<sup>42</sup> *In re Cowles*, 143 B.R. 5 (Bankr. D. Mass. 1992).

<sup>43</sup> *Id.* en la pág. 7 ("[T]he powers to revoke, alter or amend the trust, as well as the powers to change the identity and number of trustees and beneficiaries and to withdraw any part or all of the property of the trust.").

<sup>44</sup> *Id.* en la pág. 8 ("The resolution of the issue before the Court is controlled by state law.").

<sup>45</sup> *Cowles*, 143 B.R. en la pág. 7 (énfasis suplido).

amendment and revocation of the trust and substitution of beneficiaries, were sufficient to warrant allowing creditors to reach the trust property".<sup>46</sup> Es decir, aunque el deudor y fiduciario no fuese un beneficiario del fideicomiso, los poderes que se reservó, a saber, el poder de enmendar o revocar el fideicomiso y el poder de sustituir los beneficiarios, eran suficientes para que el patrimonio de ese fideicomiso estuviese sujeto a reclamaciones de sus acreedores. El tribunal encontró que las facultades que el fiduciario se reservó resultaron en que tuviese *poderes penetrantes*<sup>47</sup> sobre el fideicomiso y, por esa razón, sostuvo que los activos del fideicomiso estaban al alcance de los acreedores del deudor.<sup>48</sup>

A nuestro juicio, uno de los casos más importantes en este tema es *Markham v. Fay*,<sup>49</sup> pues elaboró cuáles son los poderes o las facultades, en caso de ser reservados por un fideicomitente, que podrían exponer los activos del fideicomiso a reclamaciones de los acreedores del fideicomitente conforme a las leyes de la jurisdicción en que se constituyó el fideicomiso. Específicamente, el Tribunal Federal de Apelaciones para el Primer Circuito, el cual incluye apelaciones del Tribunal Federal de Distrito para el Distrito de Puerto Rico, analizó conforme a la ley del estado de Massachusetts si los bienes que formaban parte de tres fideicomisos constituidos en ese estado estaban sujetos a un embargo trabado por el Servicio de Rentas Internas Federal (en adelante "IRS" por sus siglas en inglés) contra la fideicomitente de dichos fideicomisos, la cual era, además, la única fiduciaria de los mismos y una de sus fideicomisarias.<sup>50</sup> Entre otras cosas, el tribunal expresó que la protección del fideicomiso ante una reclamación del IRS se determina a base de la ley estatal aplicable y procedió a analizar la ley de Massachusetts.<sup>51</sup> A raíz de ese análisis, el tribunal sostuvo que la determinación sobre si los bienes del fideicomiso estaban expuestos a la reclamación del IRS giraba en torno a "[w]hether the trust instruments gave Fay such extensive powers over the trust property that it was in effect her own. . .".<sup>52</sup> Es decir, si el fideicomiso le otorgaba poderes tan amplios a la fideicomitente y fiduciaria como para tratar los bienes del fideicomiso como si fueran parte de su patrimonio.

---

<sup>46</sup> *Cowles*, 143 B.R. en la pág. 8.

<sup>47</sup> *Id.* en la pág. 9 (traducción suplida) ("The Debtor in the instant case holds pervasive powers with regard to the Cowles Family Trust.").

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *Markham v. Fay*, 74 F.3d 1347 (1st Cir. 1996).

<sup>50</sup> *Id.* (Según los hechos del caso, la señora Claire M. Fay (en adelante "Fay") organizó tres fideicomisos en Massachusetts y transfirió tres hogares de ancianos de su propiedad a cada fideicomiso, respectivamente. Posteriormente, Fay, como fiduciaria de cada fideicomiso, vendió dichas propiedades a un comprador que suscribió un pagaré hipotecario a cada fideicomiso como parte del precio de compraventa. Subsiguientemente, el comprador incumplió los términos de dichos pagarés y se declaró en quiebra. Al momento de la quiebra, los únicos activos de los fideicomisos eran los pagarés hipotecarios. El síndico de quiebras vendió dichos activos y le otorgó a cada fideicomiso, como acreedor garantizado, el producto de la venta. Sin embargo, el IRS presentó una acción de embargo contra Fay y la demandó por los impuestos relacionados a la nómina de los empleados de dichas propiedades que el comprador adeudaba al IRS).

<sup>51</sup> *Markham*, 74 F.3d en la pág. 1356 ("Whether and to what extent Fay's powers, interests and rights in the trusts constitute property to which the federal tax lien could attach is a question of state law.").

<sup>52</sup> *Markham*, 74 F.3d en la pág. 1356.

Examinando la ley y jurisprudencia de Massachusetts y los poderes que la fideicomitente se reservó con respecto a dos de los fideicomisos constituidos por ella, el tribunal expresó lo siguiente:

The touchstone of the analysis, then, is whether the trust instrument as a whole gives Fay the power to eliminate the interests of all others in the trust. As settlor, Fay reserved to herself the right “to alter, amend and revoke this Trust, in whole or in part, and to terminate the same.” These unrestricted and unconditional powers include the right to substitute or strike out other beneficiaries.<sup>53</sup>

En vista de dichos poderes, el tribunal en *Markham* determinó que la propiedad de esos dos fideicomisos estaba sujeta al gravamen del IRS sobre los bienes de la fideicomitente.<sup>54</sup>

En cuanto al tercer fideicomiso, el tribunal en *Markham* determinó que los bienes que formaban parte del mismo no estaban sujetos al embargo del IRS, ya que la reserva de poderes por la fideicomitente en ese fideicomiso era más limitada. Es decir, la fideicomitente no contaba con el poder unilateral para alterar, enmendar o revocar ese fideicomiso. En cambio, ese poder fue conferido a una mayoría de los fideicomisarios, incluyendo a la propia fideicomitente, a base de sus respectivos intereses o participaciones en el fideicomiso.<sup>55</sup> A esos efectos, el tribunal expresó lo siguiente:

Although Fay is the settlor, trustee and a beneficiary, the trust instrument gives her no power to unilaterally alter, amend or revoke the trust, limits her discretion as trustee to distribute income, and limits her right to receive income as a beneficiary to an amount in proportion to the shares owned by her. Fay's rights and powers therefore were not so centralized as to make the entire trust property her own.<sup>56</sup>

Es decir, el tribunal reconoció que dicha reserva de poderes por la fideicomitente no le daba el control absoluto o unilateral sobre ese fideicomiso y, por lo tanto, el embargo o gravamen del IRS no se extendía a los bienes del fideicomiso.

---

<sup>53</sup> *Markham*, 74 F.3d en la pág. 1357.

<sup>54</sup> *Id.* en la pág. 1359 (“[W]e hold that the federal tax lien on Fay's individual property reaches the entire assets of the Green Pastures and Parker Hill Nursing Home Trusts because Fay has the power to eliminate the other beneficiaries' interests and treat the trust property as her own based on the following combination of provisions in the trust instruments: (1) Fay as settlor has the power to alter, amend or revoke, which, if exercised, could result in the entire trust property vesting in her; (2) Fay as trustee has absolute discretion to pay income and principal to the beneficiaries, including herself, in whatever proportion she deems appropriate, even if such payments entirely deplete the other beneficial interests; and (3) Fay is settlor, trustee and a beneficiary.”).

<sup>55</sup> *Id.* en la pág. 1362 (“Fay did not reserve to herself the right to unilaterally alter, amend or revoke the trust, but granted it to those holding a majority of beneficial shares.”).

<sup>56</sup> *Markham*, 74 F.3d en la pág. 1363 (énfasis suplido).

## CONCLUSIÓN

A tenor con la Ley 219, el fideicomiso constituye una entidad jurídica independiente con personalidad jurídica plena y un patrimonio totalmente autónomo y separado del patrimonio personal del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario. El fideicomitente puede reservarse poderes conforme a la Ley 219. Además, y según lo establece la propia Ley 219, el patrimonio del fideicomiso está exento y libre de ejecución, embargo, evicción, subasta y cualesquiera otros remedios o procesos legales que sean instituidos por o a nombre de un acreedor del fideicomitente, del fiduciario o del fideicomisario, salvo por los derechos —si alguno— que expresamente le confiera la escritura de fideicomiso a los acreedores del fideicomisario o por las leyes de Puerto Rico o cualquier ley federal que sea aplicable. Dichas disposiciones de la Ley 219 no limitan ni exceptúan la validez del fideicomiso o la protección de su patrimonio a raíz de una reserva de poderes por el fideicomitente.

A base de dichas disposiciones de la Ley 219, así como de los principios generalmente esbozados por algunos tribunales en Estados Unidos sobre esta materia, la reserva de ciertos poderes por un fideicomitente, incluyendo el poder de enmendar la escritura de fideicomiso y el poder de darle instrucciones a un fiduciario con respecto a la administración de los bienes fideicomitados, no debería anular la validez del fideicomiso ni la protección de su patrimonio ante cualquier reclamación de un acreedor de dicho fideicomitente, siempre que las disposiciones de la escritura del fideicomiso no le confieran ningún derecho a sus acreedores y contenga una prohibición de enajenación o cláusula de prodigalidad con respecto al interés del fideicomisario. No obstante, las partes deberían estipular en dicha escritura que la reserva de esos poderes no contempla conferirle al fideicomitente el poder de alterar, enmendar o revocar unilateralmente cualquiera de las cláusulas del fideicomiso, incluyendo, por ejemplo, el propósito del fideicomiso o la designación de sus fideicomisarios. Esto para así evitar que el fideicomitente se reserve poderes absolutos e incondicionales similares a los que se reservaron algunos fideicomitentes en los casos antes discutidos.

# MEDIACIÓN COMPULSORIA EN CASOS DE EJECUCIÓN DE HIPOTECA: UN INTENTO POR AYUDAR AL DEUDOR HIPOTECARIO

FRANCISCO J. CARDONA REYES\*

Introducción.....	13
I. Trasfondo socio-económico: ¿Cómo llegamos a donde estamos hoy? .....	14
A. Medidas federales.....	16
B. Situación particular de Puerto Rico.....	17
C. Medidas puertorriqueñas.....	19
II. Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal .....	21
A. Ley de mediación compulsoria.....	21
B. Intersección con la alternativa de <i>loss mitigation</i> .....	22
C. Banco Santander v. Correa García.....	24
D. Datos estadísticos .....	26
E. Conclusiones preliminares.....	27
III. Medidas utilizadas en otras jurisdicciones para ayudar al deudor hipotecario.....	28
A. La gran depresión y los deudores hipotecarios: Un ejemplo en la historia .	29
IV. Momento de actuar: Posibles medidas legislativas a considerar para ayudar al deudor hipotecario.....	30
A. Ley de acceso a la información para el deudor hipotecario .....	30
B. Educación continua en casos de ejecución de hipoteca .....	31
C. Retracto del crédito no litigioso .....	31
D. Ley de moratoria en casos especiales de ejecución de hipoteca .....	32
E. HAMP Criollo.....	33
F. Ley para la creación de la Corporación para el Financiamiento de la Vivienda.....	33
G. Enmiendas a la Ley de mediación compulsoria.....	33
Conclusión.....	35

---

\* J.D., 2017, Universidad de Puerto Rico; B.B.A., 2014, Universidad Interamericana. El autor actualmente labora como oficial jurídico del Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico Hon. Luis F. Estrella Martínez. Las expresiones, análisis y opiniones vertidas en este escrito representan el criterio del autor en su carácter personal, mas no se hacen o relacionan a su carácter oficial, a nombre o en representación de la Rama Judicial de Puerto Rico. Este artículo es producto del seminario sobre el Derecho Real de Hipoteca ofrecido por la Profesora Ana Cristina Gómez Pérez.

## INTRODUCCIÓN

La burbuja inmobiliaria del 2007 al 2009 ha sido catalogada como una de las catástrofes financieras más grandes de este siglo. Así, las repercusiones que esta ha tenido sobre la sociedad han sido innumerables. A la luz de esta crisis, el gobierno federal tuvo que establecer un conjunto de medidas, programas, y piezas legislativas para poder lidiar con la crisis. Ambos, acreedores y deudores, necesitaron ayuda federal para superar los efectos causados por la burbuja inmobiliaria. En estricto sentido, se les proveyó a los acreedores las herramientas necesarias para que pudieran lidiar con la situación precaria que enfrentaban estos y la nación. Esto, pues el Congreso legisló el *Emergency Economic Stabilization Act*, el cual, en esencia, le extendió a los bancos más de \$700 mil millones a través del *Troubled Asset Relief Program* (TARP).<sup>1</sup> Por otro lado, el gobierno federal atendió moderadamente a los deudores con el *Making Home Affordable Program*,<sup>2</sup> el cual contaba con una reducida aportación de cincuenta mil millones de dólares para ayudar a los deudores a repagar sus préstamos hipotecarios.<sup>3</sup> Las repercusiones y los efectos de esa crisis sin demasiados para nombrar. Para fines de este artículo, el análisis se enfocará en la cantidad de personas que se quedaron sin hogar por causa de la crisis financiera.<sup>4</sup>

A la luz de lo expuesto anteriormente, este artículo examinará las ayudas que tienen a su disposición los deudores hipotecarios. Primero, expondremos un trasfondo económico-legal para precisar cómo llegamos a nuestra actualidad, tomando en consideración la burbuja inmobiliaria del 2007-2009. Luego, analizaremos y puntualizaremos las ayudas que actualmente tienen a su disposición los deudores hipotecarios. Sobre este último punto, y como asunto medular de este artículo, analizaremos la Ley 184 del 2012 conocida como *Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal* (en adelante, “*Ley de mediación compulsoria*”).<sup>5</sup> A tales efectos, analizaremos la efectividad de esta ley, y si, en efecto, es una medida que ayuda al deudor hipotecario en algún sentido. En fin, y como segundo punto crucial, analizaremos la data estadística sobre la mediación en casos de ejecución, según provista por el Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos, para corroborar la hipótesis de este artículo. En torno a este último particular, parece ser que la *Ley de mediación compulsoria* es un medio adecuado para atender la problemática que enfrentan los deudores hipotecarios. No obstante, entendemos que se le deben proveer herramientas más eficientes, a

---

<sup>1</sup> Sandra Seitman, *Uncle Sam's New Piggy Bank: Confronting Crisis through TARP and Federal Oversight*, 6 BUS. L. BRIEF 53 (2009-10).

<sup>2</sup> Este programa se conoció coloquialmente como *Obama Mortgage*.

<sup>3</sup> David Haddock-Domínguez, *Experiencias de legislaciones federales para apoyar a la banca y el consumidor en tiempos de crisis económica*, 6 REV. ESTUDIOS CRÍTICOS DER. 5, 27 (2010).

<sup>4</sup> Para una explicación de los efectos sociales de la crisis, incluyendo las ejecuciones de hipotecas y desahucios, véase *INSIDE JOB* (Sony Picture Classics 2010).

<sup>5</sup> Ley para mediación compulsoria y preservación de tu hogar en los procesos de ejecuciones de hipotecas de una vivienda principal, Ley Núm. 184 de 17 de agosto de 2012, 32 LPRA §§ 2881-2996 (2016).

través de la vía legislativa. Como mencionamos anteriormente, esta hipótesis se evaluará a tenor con los datos estadísticos disponibles sobre el proceso de la mediación en casos de ejecución del 2013 al presente. En este sentido, evaluaremos la correlación entre los datos provistos y el significado de estos sobre los deudores hipotecarios para determinar la veracidad de la hipótesis. Asimismo, examinaremos las medidas que se han tomado en otras jurisdicciones respecto a este problema y cómo estas pudiesen ser integradas al ordenamiento jurídico puertorriqueño. Por último, haremos recomendaciones que puedan ser adoptadas como piezas legislativas y/u órdenes ejecutivas para atender la problemática de las ejecuciones de hipotecas y los deudores hipotecarios.

### I. TRASFONDO SOCIO-ECONÓMICO: ¿CÓMO LLEGAMOS A DONDE ESTAMOS HOY?

La economía juega un rol esencial en el desarrollo histórico de la sociedad. Los movimientos y repercusiones de la misma se reflejan constantemente en diversas dimensiones del desarrollo de las diferentes sociedades. Así, los economistas han establecido que, como norma general, las economías capitalistas tienden a ser cíclicas.<sup>6</sup> En apretada síntesis, un ciclo económico se caracteriza por un crecimiento, también conocido como expansión. Luego, comienza el decrecimiento a través de una recesión hasta que, como usualmente ocurre, se llega a un fondo.<sup>7</sup> Una vez en este fondo, comienza la recuperación, seguida por la expansión y así reinicia el ciclo.<sup>8</sup>

Hay ciertas particularidades que surgen durante estos movimientos cíclicos. Por ejemplo, a veces ocurren estancamientos en momentos de recesión o depresión, como también puede surgir el fenómeno de la estanflación. Otro fenómeno que surge durante los ciclos económicos son las burbujas. Según el reconocido economista Francisco A. Catalá Oliveras: “[e]n toda burbuja financiera hay algún bien económico cuyo precio se infla hasta alcanzar niveles absurdos. La fuerza motriz de la espiral en precios es la especulación”.<sup>9</sup> Es decir, las burbujas financieras se caracterizan por un crecimiento en precio que no está respaldado por la economía real. Esto, pues el crecimiento en precio excede por mucho aquel crecimiento experimentado por la economía real. Esta disyuntiva es lo que marca el comienzo de la burbuja. Mientras más grande sea la brecha, más cerca estamos de que la burbuja *explote*. Cuando la burbuja se dice que *explota*, se refiere al

---

<sup>6</sup> Véase Eric Engle, *A Primer on Left Legal Theory: Realism, Marxism, CLS & POMO*, 3 CRITICAL STUD. J. 64, 73 (2010).

<sup>7</sup> La medida utilizada preferentemente por los economistas para determinar el porcentaje de crecimiento o decrecimiento lo es el producto interno bruto.

<sup>8</sup> Para un análisis del rol del gobierno respecto a los movimientos en la economía, véase Carlos Colón De Armas, *La Constitución de Puerto Rico y su requisito de un presupuesto balanceado*, 85 REV. JUR. UPR 819 (2016).

<sup>9</sup> Francisco A. Catalá Oliveras, *Advertencias desoídas: Entre el espacio financiero y la economía real*, 85 REV. JUR. UPR 753, 755 (2016).



momento donde el incremento ficticio en precio de un activo cae drásticamente para ajustarse a la realidad; la economía real.

Esto último, las burbujas, fueron el catalítico de la más reciente crisis financiera: la burbuja financiera sobre el mercado de bienes raíces.<sup>10</sup> Dicha crisis financiera se caracterizó por el siguiente *modus operandi*, el cual causó que muchos especuladores se lucraran a niveles exorbitantes. Digamos que hoy usted saca un préstamo hipotecario para adquirir su propiedad. El préstamo es por el valor de su hogar, cual es \$100,000. En un mes, a usted le interesa vender su hogar. En ese momento, se percata que el valor de su casa no es \$100,000, sino \$150,000. Es ahí donde usted decide vender su propiedad, saldar el préstamo y quedarse con el restante, el cual será de por lo menos \$50,000.<sup>11</sup> Ahora, cabe preguntarnos, qué causo que tantas personas se quedaran sin hogar como resultado de este proceso. Durante este término, los bancos se vieron caracterizados por llevar a cabo la práctica de *predatory lending*. Dicha práctica consiste en tácticas agresivas de ventas, mediante las cuales el préstamo ofrecido contiene términos y condiciones que afectan sustancialmente al deudor.<sup>12</sup> Así, muchos acreedores incurrieron en la práctica de ofrecer *balloon loans* a personas que no tenían activos ni ingresos.<sup>13</sup> El *balloon loan* fue un elemento crucial en este tiempo, y para fines del siguiente ejemplo, consistía en un préstamo que al final del término pre-establecido contenía un residual el cual se tenía que repagar en su totalidad.<sup>14</sup>

El siguiente ejemplo ilustra la razón por la cual la burbuja explotó, consecuentemente causando que muchas personas se quedaran sin hogar. Digamos que usted no tiene activos y su único ingreso es el que obtiene haciendo pequeños trabajos de vez en cuando. Su ingreso anual no excede \$20,000. No obstante, le ofrecen la casa de sus sueños por \$300,000. Obviamente usted no puede pagar un préstamo hipotecario por dicha cantidad, pero por curiosidad le da una visita al oficial del banco para qué sucede. Una vez allí, el oficial del banco le trae la buena noticia de que el préstamo ha sido aprobado en su totalidad. Con gran regocijo, usted firma todos los papeles, paga todos los gastos de cierre, firma la escritura de constitución de hipoteca y se va para su nuevo hogar a dormir tranquilo. Lo que usted no sabe es que el préstamo que le ofrecieron es un préstamo *balloon*. Es decir, usted pagará una mensualidad cómoda, a la luz de su ingreso anual. Sin embargo, al final de un período de término corto usted tendrá que saldar el préstamo en su totalidad. Para agravar más esta situación, en esta estructura de préstamos, lo que usted pagó a través de los meses usualmente fueron intereses, casi nada se abonó al principal. Así las cosas, pasa el tiempo, llega la fecha de vencimiento, lo llama el oficial del banco y le dice que tiene que pagar \$300,000. La primera palabra que a muchos deudores le vino a la mente fue: refinanciamiento. Dado los efectos de la

---

<sup>10</sup> Las burbujas financieras no son fenómenos recientes. Hay casos sobre burbujas que se remontan a principios del siglo XVII, véase *id.*

<sup>11</sup> \$150,000 (valor de la venta) menos \$100,000 (máximo valor que uno pudiese estar adeudando) = \$50,000.

<sup>12</sup> Sumit Agarwal *et. al.*, *Predatory lending and the subprime crisis*, 113 J. OF FIN. ECON. 29, (2014).

<sup>13</sup> Estas personas se le denominaba coloquialmente como “NINAs” (*no income, no assets*).

<sup>14</sup> Para una explicación más abarcadora del *balloon loan*, véase INVESTOPEDIA, *Balloon Loan*, <http://www.investopedia.com/terms/b/balloonloan.asp> (última visita 9 de abril de 2018).

burbuja, al tasar su casa para llevar a cabo un refinanciamiento le indican que el costo ahora es de \$335,000, es decir, un incremento en valor de más de diez por ciento. Usted opta por refinanciar y continuar haciendo los pagos del préstamo de refinanciamiento. Eventualmente esto vuelve a sucederle, y la casa que originalmente tasó \$300,000, y \$335,000 en una tasación posterior, ahora tiene un precio en el mercado de \$350,000. Consecuentemente, los deudores estaban incurriendo en mayores deudas a la luz de un incremento ficticio en el precio del mercado de bienes raíces. En este sentido, y como bien señala Catalá, “[s]e generó un proceso intenso de endeudamiento, más allá de las posibilidades reales de muchos deudores”.<sup>15</sup>

Así, un día cuando ya su préstamo por la cantidad de \$350,000 vence, y cuando usted va a llevar a cabo un refinanciamiento, le dicen que su casa, en un abrir y cerrar de ojos, tiene un valor por la cantidad de \$195,000. En ese momento, usted le indica al banco que no puede hacer el pago de su hipoteca. Esta situación fue la que sufrieron miles de familias, donde de un día a otro no pudieron satisfacer la cuantía que fue solicitada por los bancos, y se vieron forzados a enfrentarse a procedimientos de ejecución de hipoteca. No cabe duda de que esto no fue una situación aislada e individual. Todo lo contrario, pues esta crisis fue una que se sintió alrededor del mundo, pues fueron millones los afectados y miles los que tuvieron que abandonar sus hogares.<sup>16</sup>

Bajo este panorama la industria bancaria también recibió un golpe masivo. Como señalamos, fueron miles de familias las que, simultáneamente, tuvieron que optar por dejar de cumplir con el pago de sus préstamos hipotecarios. Esto, a su vez, causó una crisis sistemática, que afectó directamente la liquidez y capitalización de varios bancos. A fin de cuentas, los bancos se quedaron con activos tóxicos. Es decir, activos que su oportunidad de repago era básicamente cero y no había mercados para vender los mismos.

#### A. Medidas federales

Dada la gravedad del asunto, el gobierno federal se vio obligado a actuar. En este sentido, tanto el Congreso federal como la rama ejecutiva, trabajaron en conjunto para diseñar un programa federal sin precedentes, de las más grandes escalas y de la más alta complejidad. En síntesis, este conjunto de programas se resumió bajo el *Troubled Asset Relief Program* (en adelante, TARP). TARP contó con más de un billón de dólares para, dentro de otras cosas: comprar los activos tóxicos de los bancos (proveyendo liquidez y a su vez inyectando dinero en la economía), realizar inyecciones de capital a varias instituciones financieras y

---

<sup>15</sup> Catalá, *supra* nota 9.

<sup>16</sup> Para una explicación más compleja sobre otros factores que causaron la burbuja, véase Steve Denning, *Lest We Forget Why we had a Financial Crisis?*, FORBES (22 de noviembre de 2011, 11:28 AM), <http://www.forbes.com/sites/stevedenning/2011/11/22/5086/#5866231a5b56> (última visita 9 de abril de 2018).

extienden líneas de créditos para diferentes instituciones financieras.<sup>17</sup> Este evento se denominó como el *big bank bailout* o el gran rescate de los bancos.<sup>18</sup>

De lo anterior, queda claro que el gobierno federal no titubeó ni un solo segundo en rescatar a la industria bancaria. Su aportación de capital no tenía precedentes; con algunos expertos sugiriendo que el rescate de los bancos ha superado los diez billones de dólares.<sup>19</sup>

Ahora bien, resta contestar qué herramientas dejó el gobierno federal a la víctima de todo este *magno evento*, el deudor hipotecario. Con una moderada aportación de cincuenta mil millones de dólares, el gobierno federal ideó y ejecutó varios programas.<sup>20</sup> El nombre asignado al programa en general fue el *Making Home Affordable Program* (MHA), también conocido como *Obama Mortgage*. Este programa se divide en dos ramas: *Home Affordable Modification Program* (HAMP) y *Home Affordable Refinance Program* (HARP). El primero se enfoca en deudores que están en riesgo de pasar por procesos de ejecución de hipoteca, es decir, aquellos que ya han incumplido sus pagos. Por otro lado, HARP se enfoca en aquellos que aún no han incumplido con sus pagos, pero estos son muy altos y no pueden optar por refinanciar su propiedad dado la caída en precio de las propiedades. Esto último, pues la cantidad adeudada sobrepasa el valor de la propiedad; es decir, están como se le conoce en inglés, *underwater*.<sup>21</sup> Luego de cumplir con un centenar de criterios y cualificar para alguno de los programas “el consumidor . . . podrá modificar la deuda hipotecaria libre de costo y sin ninguna aportación de efectivo en la modificación, recibiendo así, una reducción en su pago mensual a lo largo de cinco a diez años”.<sup>22</sup>

## B. Situación particular de Puerto Rico

Puerto Rico no es ajeno a los efectos causados por la burbuja inmobiliaria. Durante esta, el sector financiero recibió un fuerte golpe, sufriendo una reducción en sus activos durante el término de 2007 al 2009 de más de quince por ciento.<sup>23</sup> Durante este período tres bancos locales, Westernbank, Eurobank y R-G

---

<sup>17</sup> Haddock-Domínguez, *supra* nota 3, en la págs. 26-27.

<sup>18</sup> Mike Collins, *The Big Bank Bailout*, FORBES (14 de julio de 2015, 4:22 PM), <http://www.forbes.com/sites/mikecollins/2015/07/14/the-big-bank-bailout/#48d644c43723> (última visita 9 de abril de 2018).

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> Este número representa un siete por ciento del total de fondos invertidos para sacar a Estados Unidos de la Crisis. Véase Haddock-Domínguez, *supra* nota 3, en la pág. 29. Es decir, noventa y tres por ciento fue invertido en los bancos y un mero siete por ciento en el pueblo.

<sup>21</sup> Esta métrica se conoce en inglés como el *loan to value*. Es decir, la razón de la cantidad del préstamo al valor de la propiedad. Usualmente, el *loan to value* de los préstamos hipotecarios es de ochenta por ciento. Véase CHRISTOPHER J. MAYER ET. AL., *THE RISE IN MORTGAGE DEFAULTS*, FEDERAL RESERVE BOARD 6 (2008).

<sup>22</sup> Haddock-Domínguez, *supra* nota 3, en la pág. 30.

<sup>23</sup> Manuel Lobato Vico, *El sistema financiero y la recesión económica en Puerto Rico: Una visión panorámica* 8 (2012), [http://cicia.uprrp.edu/publicaciones/Papers/OCIF/Lobato-Sist\\_Fro\\_y\\_Recesion.pdf](http://cicia.uprrp.edu/publicaciones/Papers/OCIF/Lobato-Sist_Fro_y_Recesion.pdf).

Premierbank, fueron intervenidos por el *Federal Deposit Insurance Company*.<sup>24</sup> Esto, terminando en el cierre y venta de estos tres bancos a otras instituciones financieras.

En aspectos generales, el mercado de bienes raíces de Estados Unidos se ha visto afectado positivamente dado la estabilización en el precio de las casas.<sup>25</sup> Se puede entender que estos ya reflejan su valor con relación a la economía real. No obstante, la situación no ha sido igual para Puerto Rico. Como bien ha reconocido nuestra Asamblea Legislativa, “[L]os datos sobre el mercado hipotecario en Puerto Rico apuntan a una crisis persistente en el mercado de bienes raíces”.<sup>26</sup> Asimismo, es una realidad que las casas en Puerto Rico cada día valen menos; esto atrayendo un sin número de inversionistas extranjeros.<sup>27</sup> Para agravar la situación antes descrita, las proyecciones económicas para la Isla no apuntan hacia un panorama positivo. El Fondo Monetario Internacional prevé que la economía de Puerto Rico se contraerá 1.4% en el 2017.<sup>28</sup>

Todo lo anterior se ve agravado por la crisis fiscal que enfrenta Puerto Rico en la actualidad. En general, Puerto Rico se ha visto afectado por un endeudamiento insostenible. Este ha afectado el rol protagónico que tiene el gobierno en cuanto a programas económicos y sociales, para atender su problema de deuda pública. Además, los fondos asignados para diferentes programas ya existentes y el pago de nómina se han visto en peligro de ser recortados.<sup>29</sup> En este sentido, Anne O. Krueger, Ranjit Teja y Andrew Wolfe llevaron a cabo un análisis de la situación económica de Puerto Rico.<sup>30</sup> Este informe, conocido como el *Informe Krueger*, destaca que:

[L]os problemas son estructurales, no cíclicos, y por lo tanto no van a desaparecer. Los déficits fiscales son mucho más grandes de lo previsto. . . . Las acciones hasta la fecha son insuficientes y el déficit fiscal no va a desaparecer. La economía está en un círculo vicioso en el que las finanzas públicas insostenibles están

---

<sup>24</sup> Vico, *supra* nota 23.

<sup>25</sup> Morgan Brennan, *Home Prices are Stabilizing, Signifying a Housing Market Bottom*, FORBES (9 de mayo de 2012, 1:20 PM), <http://www.forbes.com/sites/morganbrennan/2012/05/09/home-prices-stabilizing-signifying-a-housing-market-bottom/#4163d09546c2> (última visita 9 de abril de 2018).

<sup>26</sup> Exposición de motivos, Ley de ayuda al deudor hipotecario, Ley Núm. 169-2016, 2016 LPR 1785.

<sup>27</sup> Heather Long, *La otra crisis de Puerto Rico: Las viviendas cada vez valen menos*, CNN ESPAÑOL (22 de febrero de 2016, 4:58 PM) <http://cnnespanol.cnn.com/2016/02/22/la-otra-crisis-de-puerto-rico-las-viviendas-cada-vez-valen-menos/> (última visita 9 de abril de 2018).

<sup>28</sup> SIN COMILLAS, *El FMI dice que la economía de Puerto Rico se contraerá, 1.4% en 2017* (12 de abril de 2016), <http://sincomillas.com/el-fmi-dice-que-la-economia-de-puerto-rico-se-contraera-1-4-en-2017/> (última visita 9 de abril 2018).

<sup>29</sup> Véase Antonio J. Pietrantonì, *Restructuring Puerto Rico's General Obligation Debt*, 85 REV. JUR. UPR 629 (2016) para un análisis más profundo y completo sobre esta problemática, posibles soluciones y un análisis comparado.

<sup>30</sup> KRUEGER ET. AL., *Puerto Rico: A Way Forward* (2015) <http://www.gdb.pr.gov/documents/PuertoRicoAWayForward.pdf>

alimentándose de la incertidumbre y el bajo crecimiento, que a su vez está elevando el déficit fiscal y la proporción de la deuda.<sup>31</sup>

Como vemos, la situación en Puerto Rico no es del todo simple. La crisis fiscal obligó incluso al gobierno federal a actuar: establecer una Junta de Control Fiscal para la Isla. Dicha junta prometió emplear serias medidas de austeridad para Puerto Rico, lo que complicó aún más la situación actual.<sup>32</sup>

Además de lo anterior, es meritorio establecer el panorama en Puerto Rico respecto a las ejecuciones de hipoteca.

Según se desprende de un estudio realizado por la OCIF, el 2014 marcó el inicio de un incremento en ejecuciones de hipotecas, el cual denota un marco preocupante.<sup>33</sup> De acuerdo con las proyecciones, parece ser que Puerto Rico se enfrenta a una tendencia en las ejecuciones de hipoteca. De confirmarse las proyecciones para el 2016, el 2017 podría representar un incremento en ejecuciones de más de cincuenta por ciento. El panorama negativo no se detiene aquí. Este asunto se ve sustancialmente agravado por el número de préstamos hipotecarios que se encuentran con atrasos de noventa días.<sup>34</sup> En fin, a corto plazo, no parece haber luz al final del túnel.

### C. Medidas puertorriqueñas

El legislador puertorriqueño le ha provisto flaco servicio a los deudores hipotecarios. Este ha brillado por su ausencia en cuanto a la creación de medidas que ayuden a estas personas a salvar su hogar. Es decir, el legislador no le ha brindado herramienta alguna a los deudores hipotecarios con tal de que puedan salvar su hogar. Parece ser que el legislador puertorriqueño ha descansado en los programas federales para que sean estos los que ayuden a los deudores hipotecarios puertorriqueños.

A tales efectos, solo se pueden mencionar dos medidas que fueron adoptadas con tal de brindar ayuda a dichos deudores. En primer lugar, se encuentra la *Ley de ayuda al deudor hipotecario*.<sup>35</sup> La misma se adoptó con miras a prohibir la práctica del *dual tracking*. A tenor con las expresiones de nuestro Tribunal de Apelaciones, la práctica del *dual tracking* “ocurre cuando el banco inicia, presenta, continúa o promueve (purs[u]e) una acción conducente a la

<sup>31</sup> KRUEGER, *supra* nota 30, en la pág. 3 (traducción suplida).

<sup>32</sup> Sarah Vázquez, *Austeridad de la Junta de Control Fiscal tocará el sector privado*, METRO (21 de noviembre de 2016), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2016/11/21/austeridad-junta-control-fiscal-tocara-sector-privado.html> (última visita 9 de abril de 2018).

<sup>33</sup> OFICINA DEL COMISIONADO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, INFORME SOBRE PROPIEDADES REPOSEÍDAS (2016) <http://www.ocif.gobierno.pr/documents/Q2-2013/Analisis%20Hipotecas%20sobre%20Foreclosure.pdf>. Cabe destacar que dicha data estadística no contempla los préstamos hipotecarios que escapan la jurisdicción de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras al venderse en el mercado secundario.

<sup>34</sup> Véase Félix R. Figueroa Cabán & Francisco Javier Cardona Reyes, *Análisis del término: Derecho Registral Inmobiliario*, 86 REV. JUR. UPR 579, 590 (2017).

<sup>35</sup> Ley de ayuda al deudor hipotecario, Ley Núm. 169-2016, 32 LPRA §§ 2891-2895 (2017).

ejecución de la hipoteca (“foreclosure”) mientras está considerando una solicitud completa de mitigación de pérdida del hogar.”<sup>36</sup> Asimismo, dicho tribunal aclaró que la práctica de *dual tracking* está prohibida por el *Reglamento X*, cual emana del *Real Estate Settlement Procedures Act* (RESPA).<sup>37</sup> De primera instancia, parecería ser que nuestra Asamblea Legislativa gastó valioso tiempo y recursos en duplicidad de esfuerzo. Esto, pues dicho asunto ya había sido atendido en la esfera federal. Sin embargo, otros opinan de manera muy distinta. De acuerdo con el profesor Ricardo Ramos González, los bancos en Puerto Rico, a pesar de conocer de dicha reglamentación federal, no la obedecían.<sup>38</sup> Es decir, estos empleaban dicha práctica a pesar de conocer su prohibición. La pregunta que emana de este escenario es por qué los deudores no vindicaban su derecho en los tribunales. El profesor Ramos González indica que el problema esencial ha sido que los deudores no conocen sus derechos y el gobierno de Puerto Rico no les informó de su derecho en la esfera federal. Para el profesor, la *Ley de ayuda al deudor hipotecario* se adoptó para subsanar esta falta de conocimiento del pueblo, empoderándolos con la información necesaria para que se puedan proteger de dicha práctica.<sup>39</sup> En este sentido, el artículo 3 de la ley inserta a la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (en adelante “OCIF”) en el proceso, teniendo este, cómo se puede deducir de la intención legislativa, el rol de velar por que no se lleve esta práctica a cabo. Tal como mencionamos anteriormente, no es una mera duplicidad de esfuerzos, sino es una manera de resolver un problema que aún sigue presente en Puerto Rico. De igual manera, se puede entender que la Asamblea Legislativa busca intentar remediar este problema a través de los recursos locales, además de los federales. Apoyando lo anterior, recientemente el Caribbean Business publicó el siguiente relato:

[José] indicó a este medio que comenzó el proceso de mitigación de pérdidas pero el banco no ha retirado la demanda en ejecución de hipoteca. Lo que sí está haciendo la institución bancaria es insistirle en que para atender su situación debe refinanciar y tomar un nuevo préstamo por otros 30 años. ‘A mi edad, no puedo hacer eso’, dijo el hombre de cerca de 55 años.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Scotiabank de Puerto Rico v. Álvarez Castro, KLCE201401375, 2014 WL 7689208, en la pág. 11 (TA PR 15 de diciembre de 2014).

<sup>37</sup> *Id.* en la pág. \*6.

<sup>38</sup> Entrevista con el Profesor Ricardo Ramos González, Profesor Adjunto de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico en San Juan, Puerto Rico (1 de diciembre de 2016).

<sup>39</sup> *Id.*

<sup>40</sup> Eva Lloréns Vélez, *Bancos ponen en riesgo miles de hogares en Puerto Rico*, CB EN ESPAÑOL (14 de septiembre de 2017), <http://cb.pr/bancos-ponen-en-riesgo-miles-de-hogares-en-puerto-rico/> (última visita 9 de abril de 2018).

Es preocupante que, al 14 de septiembre de 2017, más de un año de haber aprobado la *Ley de ayuda al deudor hipotecario*, las instituciones financieras de la Isla continúen llevando a cabo prácticas ilegales. Prácticas que son ilegales tanto a nivel federal como local. Asimismo, es preocupante la falta de fiscalización de parte de la OCIF. Es imperioso que la OCIF fiscalice más agresivamente estas prácticas, puesto que son altamente desventajosas para los deudores hipotecarios.

Por otra parte, nuestra Asamblea Legislativa en el 2012, adoptó la *Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal*, la cual se analizará en gran profundidad en la siguiente sección.

## II. LEY PARA MEDIACIÓN COMPULSORIA Y PRESERVACIÓN DE TU HOGAR EN LOS PROCESOS DE EJECUCIONES DE HIPOTECAS DE UNA VIVIENDA PRINCIPAL

### A. Ley de mediación compulsoria

El 25 de febrero de 2010 se radicó la *Ley de mediación compulsoria* como el Proyecto del Senado 1434. Luego de varios informes de distintas comisiones se llegó al texto que tenemos hoy día, el cual fue convertido en ley el 17 de agosto del 2012. El Proyecto del Senado 1434, según radicado, no contenía los requisitos procesales que ahora tiene la *Ley de mediación compulsoria*, tales como no estar en rebeldía y haber contestado la demanda, cuales se mencionan a continuación.

El marco estatuario de la *Ley de mediación compulsoria* es bastante sencillo.<sup>41</sup> El artículo 3 de esta ley expone todos los aspectos procesales que se tienen que cumplir. En primer lugar, señala que luego de sesenta días de contestar la demanda, el Tribunal debe citar a las partes a una vista de mediación, siendo este un requisito de carácter jurisdiccional.<sup>42</sup> Para fines de cualificar para este proceso de mediación, la ley aclara que la mediación está disponible en procesos de: “la ejecución de la hipoteca sobre la propiedad residencial que constituya su vivienda principal, siempre y cuando el deudor hipotecario demandado no se encuentre en rebeldía, o que por alguna razón o sanción sus alegaciones hayan sido suprimidas o eliminadas por el tribunal”.<sup>43</sup> En otras palabras, la hipoteca siendo ejecutada tiene que ser sobre la residencia principal, la persona no puede estar en rebeldía y tiene que haber contestado la demanda.

Durante las vistas ante la comisión que evaluó el Proyecto del Senado 1434, este proyecto de ley recibió vistos buenos y negativos por diferentes ponentes. Los organismos del gobierno que llevaron a cabo ponencias ante la comisión recomendaron la medida. Por otro lado, la Mortgage Bankers Association y la

---

<sup>41</sup> Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal, Ley Núm. 184–2012, 32 LPRA §§ 2881–2996 (2017).

<sup>42</sup> *Id.* en el art. 3, 32 LPRA § 2882, cual contiene, al día de hoy, una contradicción en su lenguaje, pues a pesar de reiterar el carácter jurisdiccional de la vista de mediación señala que esta será en “en los casos que considere necesarios [el tribunal] . . .”. Esto fue analizado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de *Banco Santander v. Correa García*, 130 DPR 712 (2016) y será explicado en la sección C de este artículo.

<sup>43</sup> *Id.* § 2882.

Asociación de Bancos de Puerto Rico no recomendaron la aprobación del proyecto. Estos últimos sostuvieron que añadir un proceso de mediación compulsoria era una dilatación innecesaria para lograr la ejecución de hipoteca. En ese sentido, estos argumentaron que previo al inicio del procedimiento de ejecución de hipotecas, los bancos tienen que pasar a los deudores por un procedimiento de *loss mitigation*. Este puede tomar varios meses, incluso puede tomar más de un año. Luego, tendrían que pasar por el proceso de mediación, el cual puede demorarse de 12 a 18 meses. Es decir, lograr ejecutar la propiedad puede tomar más de dos años. A tales efectos, dichas asociaciones entendían que tener que someterse de manera compulsoria a un proceso de mediación era una dilatación innecesaria.

### B. Intersección con la alternativa de *loss mitigation*

No obstante lo anterior, queda claro que, en efecto, en las vistas de mediación se intersecan algunas características del procesos de *loss mitigation*. En síntesis, en un proceso de *loss mitigation*, el acreedor le ofrece al deudor las siguientes alternativas: indulgencia especial o acuerdo de pago parcial (“special forbearance”); plan de pago; modificación de préstamo; reclamación parcial (“partial claim”); venta corta (“short sale”); y entrega voluntaria de título (cesión de pago).<sup>44</sup> Según la Directora del Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos, muchas veces estos métodos son los que, en efecto, se negocian en los procesos de mediación.<sup>45</sup> En otras palabras, a través de mediación propiciada y hecha compulsoria por la Ley 184 del 2012, se logran acuerdos que contienen disposiciones similares a aquellas provistas bajo el proceso de *loss mitigation*.

De primera instancia, parecería ser que la Mortgage Bankers Association y la Asociación de Bancos de Puerto Rico tenían razón en cuanto a que la mediación compulsoria dilata innecesariamente el proceso. Esto, pues en efecto los acuerdos llevados a cabo en dichos procesos contienen remedios similares a aquellos obtenidos a través de *loss mitigation*. En este sentido, parecería ser que la mediación compulsoria es un tipo de *loss mitigation supervisado*.

En relación con esto, el profesor Ricardo Ramos González trae *la otra cara de la moneda*. A su vez, sugiere que sostener que el proceso de mediación compulsoria como una dilatación del proceso es analizar la situación desde la perspectiva del acreedor. Asimismo, Ramos González entiende que hay que evaluar varios aspectos. Primero, se debe entender la crisis que enfrenta el país. A estos efectos, el Profesor sostiene que parte de la crisis que vivimos hoy día se debe a la burbuja inmobiliaria del 2007–09, pero la otra gran parte es a causa de la crisis que enfrena nuestra Isla. La crisis de Puerto Rico no tiene precedente en nuestra historia reciente y los efectos que esta crisis ha tenido sobre los deudores son

---

<sup>44</sup> Para una explicación más extensa de estos métodos, véase Informe positivo con enmiendas sobre el P. del S. Núm. 1434, 10 de noviembre de 2011, 16ta Asam. Leg. 6ta. Ses. Ord.

<sup>45</sup> Entrevista con la Licenciada Maribel Jiménez Morales, Directora del Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos en San Juan, Puerto Rico, 19 de octubre de 2016.



particulares de nuestra jurisdicción. Ante tal situación, es necesario entender este problema desde la óptica del deudor.

Muchos de los deudores puertorriqueños incumplen con sus obligaciones por situaciones ajenas a su voluntad. Algunas de las situaciones imprevistas que enfrentan los deudores puertorriqueños a raíz de nuestra crisis particular es el desempleo y la reducción de salario. En este sentido, es importante examinar la situación de dichos deudores desde un punto de vista diferente al jurídico. Este tipo de situación amerita un examen más humano, y menos jurídico, más social y menos legal; a la luz de los tiempos que estamos viviendo. Al hacer este tipo de examen más humano, se logra encontrar el beneficio real brindado a los ciudadanos por la *Ley de mediación compulsoria*.

Añadiendo a lo anterior, el Profesor Ricardo Ramos González aclaró cuáles son los beneficios que se obtienen a través de la *Ley de mediación compulsoria*. Según este, el proceso de mediación logra balancear el poder de negociación entre el banco y el deudor, de tal modo que, aunque se pueden estar acordando términos similares a aquellos disponibles en el proceso de *loss mitigation*, el resultado no es el mismo. En efecto, el rol del mediador y su imparcialidad sirve para brindarle con claridad, al deudor hipotecario, las opciones que le está brindando el acreedor. De esta forma, el deudor puede tomar una decisión mejor informado y capacitado. Otra ventaja que se obtiene es tan simple como el que la negociación se lleva a cabo fuera del hogar del acreedor. Los centros de *loss mitigation* suelen ser en las oficinas del banco. Esto es un factor negativo ya que crea un ambiente hostil y de desconfianza. De esta manera, se logra ubicar al deudor y al acreedor en un campo imparcial (centro de mediación), con un ente imparcial (el mediador), el cual tendrá como efecto orientar claramente al deudor para que este pueda llegar al acuerdo que, a su entender, le sea de mayor provecho. Como vemos, la dilatación del proceso fue una consecuencia, pero no el fin. Esto, pues con el proceso de mediación se logra proveer un ambiente imparcial, donde las partes puedan quedar mejor informadas. Más importante aún, muchas veces el proceso de mediación ayuda a alcanzar un acuerdo que no hubiese sido posible llegar en un proceso tradicional de *loss mitigation*.<sup>46</sup>

Por último, Ramos González fue muy claro en establecer que la dilatación en el proceso de ejecución de hipoteca es un hecho, pero que este *no es el fin último de la ley*. Dicho efecto es uno colateral del proceso de mediación, pero no es el objetivo que tiene la *Ley de mediación compulsoria*.<sup>47</sup> Respecto a este particular, el Profesor Ramos aclaró que el uno poder lograr que una persona pueda mantenerse en su hogar, con su familia, es un logro.<sup>48</sup> Esta es la perspectiva del deudor, donde este está a punto de perder el único techo que tiene para vivir. Peor aún, ya que esto lo más que se omite durante este proceso, el tiempo que el banco *invierte* para cobrar su acreencia y lograr que el deudor pague y se someta a un proceso de *loss mitigation* es una pesadilla para el deudor. De acuerdo con Ramos González,

---

<sup>46</sup> Entrevista con el Profesor Ricardo Ramos González, Profesor Adjunto de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico en San Juan, Puerto Rico (1 de diciembre de 2016).

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> *Id.*

durante este proceso los deudores son hostigados a través de miles de llamadas y cartas; no dejándolos vivir en paz. Siendo así el proceso de mediación, este proceso le brinda un sentido de paz al deudor pues ya que durante el proceso judicial está paralizado, no hay hostigamiento alguno que pueda o deba, sufrir el deudor.

### C. Banco Santander v. Correa García

En el caso de *Banco Santander v. Correa García*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico por primera vez se enfrentó a la *Ley de mediación compulsoria*.<sup>49</sup> Por voz del honorable Juez Asociado Erick Kolthoff Caraballo, el Tribunal determinó que la vista de mediación en caso de ejecución de hipoteca es jurisdiccional, para que un tribunal pueda luego evaluar dicha ejecución.

Los hechos procesales del caso son bastante simples. Este caso surge de la consolidación de dos procesos de ejecución de hipoteca que se estaban llevando a cabo. En ambos casos, la controversia planteada ante el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Apelaciones versaba sobre el carácter jurisdiccional de la vista de mediación en los casos de ejecución de hipoteca. A esta controversia, los demandantes planteaban que *Ley de mediación compulsoria* le otorgaba la discreción al juez de hacer esta vista compulsoria, una vez dicha ley dispone en su artículo tres que el tribunal deberá referir estos casos a mediación “en los casos que considere necesarios”.<sup>50</sup> En palabras del Tribunal, la contradicción en la ley se resume de la siguiente manera:

Como apreciamos, el Art. 3 de la Ley para Mediación Compulsoria señala que ‘[s]erá deber del tribunal’ ordenar una ‘vista o acto de mediación compulsorio’ y dispone que esto es un “requisito jurisdiccional . . . sin cuyo cumplimiento no podrá dictarse sentencia o celebrarse la venta judicial . . . siempre y cuando el deudor hipotecario demandado no se encuentre en rebeldía, o que por alguna razón o sanción sus alegaciones hayan sido suprimidas o eliminadas por el tribunal”. Por otro lado, el mismo Art. 3 dispone que la vista solo se llevará a cabo ‘en los casos que [el tribunal] considere necesarios’, lo que parece añadir carácter discrecional al proceso.<sup>51</sup>

Para llegar a una conclusión, el Tribunal Supremo examinó el historial legislativo de *Ley de mediación compulsoria*. Al examinar los informes, y el trámite legislativo, no encontró nada referente a la introducción de la frase en controversia; entiéndase, *en los casos que considere necesarios*.

---

<sup>49</sup> Banco Santander v. Correa García, 196 DPR 452 (2016).

<sup>50</sup> Ley para mediación compulsoria y preservación de tu hogar en los procesos de ejecuciones de hipotecas de una vivienda principal, Ley Núm. 184–2012, 32 LPR § 2893 (2017).

<sup>51</sup> *Banco Santander*, 130 DPR en la pág. 464.

Los apelantes recurrieron al Tribunal Supremo de Puerto Rico, quien expidió el recurso presentado ante éste. La metodología del Juez Asociado Kolthoff se centró en aplicar reglas generales de interpretación de estatutos y de hermenéutica. Analizando el Diario de Sesiones, el Tribunal encontró que: “[l]a Cámara de Representantes aprobó el proyecto con las enmiendas propuestas en sala, sin embargo, del Diario de Sesiones no surgen las razones para las enmiendas, pues no hubo discusión en el hemiciclo”.<sup>52</sup> A tales efectos, es imperante reproducir la manera de cómo surgió esta enmienda, así como hizo el Tribunal Supremo en la nota al calce veinte. Veamos:

SR. MÉNDEZ NÚÑEZ: Vamos a entrar ahora en la consideración del Proyecto del Senado 1434. Viene informado por la Comisión de lo Jurídico, Desarrollo Económico, Planificación, Comercio, Industria y Telecomunicaciones, tenemos enmiendas en sala, señora Presidenta.

SRA. PRESIDENTA (GONZÁLEZ COLÓN): Adelante.

SR. MÉNDEZ NÚÑEZ: Son las siguientes: [. . .] En la página 5, línea 11, eliminar “señalar, a solicitud de parte o motus propio [sic]”, y sustituir por “en los casos que considere necesario”. En la página 5, línea 14, eliminar “o reunión sobre el estado del procedimiento en el caso”. En la página 5, líneas 17 a la 19, después de “selecciones”, eliminar “pero que no podrá ser en las oficinas del acreedor hipotecario o de sus abogados o representantes legales o asesores para ofrecer el deudor hipotecario de buena fe.”. Página 6, línea 3, eliminar “de buena fe.”. Página 6, líneas 6 a la 10, después de “hipoteca.”, eliminar “Durante el proceso de mediación compulsoria, el Tribunal, previa notificación de parte de que se ha iniciado el mismo ordenará la paralización automática de la acción civil, por un periodo no menor de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir del comienzo del mismo, Dicha paralización podrá ser dejada sin efecto por el Tribunal a solicitud de parte o por justa causa”. Página 6, línea 21, después de “mismo” añadir “en caso de que se presente una acción civil sobre procedimiento de ejecución hipotecaria”. [. . .] Esa es la enmienda al texto.

SRA. PRESIDENTA (GONZÁLEZ COLÓN): ¿Alguna otra?

SR. LÓPEZ MUÑOZ: Casi na'.

---

<sup>52</sup> *Banco Santander*, 130 DPR en la pág. 468–69.

SRA. PRESIDENTA (GONZÁLEZ COLÓN): Si no hay objeción a las enmiendas al texto, se aprueban las enmiendas al texto.

SR. MÉNDEZ NÚÑEZ: Señora Presidenta, para que se apruebe el Proyecto del Senado 1434.

SRA. PRESIDENTA (GONZÁLEZ COLÓN): Ante la consideración del pleno el Proyecto del Senado 1434 según ha sido enmendado. Los que estén en la afirmativa dirán que sí. En contra no. Aprobado.<sup>53</sup>

Como vemos, el debate fue ninguno. Esto se puede catalogar como un acto de suma irresponsabilidad por parte de la legislatura al añadir parte tan controversial a una pieza legislativa sencilla, sin antes tomar en consideración ni discutir sus posibles repercusiones.

No obstante, el Tribunal Supremo fue lo suficientemente sabio para llegar a la conclusión correcta. A tales efectos comienza enfatizando “que a pesar de haber añadido la frase ‘en los casos que considere necesarios’ al Art. 3, los legisladores dejaron inalteradas las disposiciones que otorgan carácter ‘compulsorio’ y ‘jurisdiccional’ a la vista de mediación”.<sup>54</sup> Asimismo, resolvió que:

[D]espués de presentada la contestación a la demanda[,] el acto de citar para una vista de mediación es un requisito jurisdiccional que el tribunal debe cumplir en los casos en los que un acreedor solicite la ejecución de una vivienda principal de un deudor, salvo en aquellos en que el deudor se encuentre en rebeldía o cuando sus alegaciones hayan sido eliminadas por el tribunal.<sup>55</sup>

De este modo, el Tribunal entiende que la frase *en los casos que considere necesarios* se armoniza cuando se entiende que esta se refiere a los casos que no cumplen con los requisitos de la ley (*e.g.* no estar en rebeldía, contestar la demanda, que sea la vivienda principal).

#### D. Datos estadísticos

El Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos mantiene cierta data estadística que puede brindar mejor entendimiento sobre este proceso. Los próximos datos representan la información recopilada durante el periodo del 2013 al 29 de noviembre del 2016 y conglomeran todos los centros de mediación..

---

<sup>53</sup> *Banco Santander*, 130 DPR en la pág. 469 n.20 (énfasis suplido).

<sup>54</sup> *Id.* en la pág. 470.

<sup>55</sup> *Id.* en la pág. 472.

Dentro de estos cuatro años, se atendieron 6,119 casos de ejecución de hipoteca.<sup>56</sup> De estos, 5,253 cumplieron con los requisitos de la *Ley de mediación compulsoria*. En otras palabras, el ochenta y seis por ciento de los casos referidos cumplieron con los requisitos de la ley. De estos 5,253 casos: 1,138 terminaron con acuerdos, 948 no tuvieron acuerdos, y 2,851 fueron archivados;<sup>57</sup> mientras que 1,182 están aún pasando el proceso de mediación.<sup>58</sup> De la data anterior se deducen los siguientes porcentajes, de los casos aceptados el veintidós por ciento culmina con un acuerdo. El problema más palpable es que el cuarenta y siete por ciento de los casos son archivados. La siguiente sección abunda sobre las conclusiones que se pueden alcanzar.

### E. Conclusiones preliminares

A la luz de todo lo anterior, no hay duda de que la *Ley de mediación compulsoria* tiene espacio para mejorar.<sup>59</sup> No obstante, ya se pueden ver algunos de los frutos que ha rendido. En las secciones anteriores, vimos como este proceso no es un mero instrumento de dilatación, ni un *loss mitigation supervisado*. Este proceso realmente ayuda a los deudores hipotecarios brindándoles el espacio, ambiente y opciones no disponible en los procesos de *loss mitigation*. Además, el proceso de mediación añade un grado de fibra humana al sistema jurídico, logrando comprender más allá de la situación legal de la persona, y permitiendo lidiar y ayudar a personas víctimas de la crisis que enfrenta nuestra isla. Asimismo, se puede ver cómo el Tribunal Supremo no está dispuesto a batallar en contra del espíritu de la ley; todo lo contrario. La decisión vertida en *Banco Santander v. Correa García* muestra la disposición del Tribunal a mantener este proceso como uno compulsorio.

Por otro lado, la data estadística no es desalentadora. De acuerdo con el Negociado, estos están satisfechos con el número de casos que han podido llegar a un acuerdo.<sup>60</sup> Ahora bien, sin duda, ese porcentaje puede mejorarse. A nuestro entender, el Negociado tiene un alto por ciento de casos archivados. He aquí la fuente de casos por donde se pudiese aumentar el porcentaje de casos en donde se llega a un acuerdo. En este sentido, pueden levantar esfuerzos para lograr que las personas no se ausenten a los procesos. Asimismo, se debe preparar mejor orientación y preparación a los mediadores, como a las partes, para que estos

---

<sup>56</sup> NEGOCIADO DE MÉTODOS ALTERNOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTO, DATOS AGREGADOS DE CASOS ATENDIDOS POR DISPOSICIÓN Y POR REGIÓN CASOS DE EJECUCIÓN DE HIPOTECAS (2016).

<sup>57</sup> “Los casos archivados comprenden la suma de casos cuyo cierre para fines administrativos obedece a las siguientes razones: ausencia, desistimiento, determinación del mediador, no aceptación del servicio, y otro”. Correo electrónico con Paulita Castro Calderón, Especialista en métodos alternos, Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflicto (29 de noviembre de 2016).

<sup>58</sup> NEGOCIADO DE MÉTODOS ALTERNOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTO, *supra* nota 56.

<sup>59</sup> Véase la sección IV. G., *infra*, para algunas enmiendas recomendadas.

<sup>60</sup> Entrevista con la Licenciada Maribel Jiménez Morales, Directora del Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos en San Juan, Puerto Rico 19 de octubre de 2016.

últimos no desistan, y queden convencidos del proceso, aceptando comenzar el mismo.

### III. MEDIDAS UTILIZADAS EN OTRAS JURISDICCIONES PARA AYUDAR AL DEUDOR HIPOTECARIO

En primer lugar, cabe aclarar que nuestra *Ley de mediación compulsoria* respecto a los casos de ejecución de hipotecas no es original nuestra. De hecho, el Congreso federal intentó aprobar el *Foreclosure Mandatory Act of 2009*. Dicha medida, sin embargo, murió en el trámite legislativo. Son varios los estados que han adoptado medidas similares a la nuestra y en la esfera federal. En este sentido, jurisdicciones tales como: Michigan, Maine, Florida, Delaware, Connecticut, New Hampshire, New Jersey, Indiana, Iowa, Maryland, Michigan, Minnesota, Nevada, New Mexico, New York, Ohio, Pennsylvania, Rhode Island y Wisconsin han adoptado e implementado programas de mediación para casos de ejecución de hipoteca.<sup>61</sup> Ahora bien, además de los procesos de mediación de hipoteca, cabe preguntar qué otras herramientas han empleado otras jurisdicciones.

Varios estados aprobaron medidas similares para atender el asunto. Como primer ejemplo, el estado de Michigan adoptó un programa de *housing counselors* los cuales deben orientar y operar a favor del deudor hipotecario.<sup>62</sup> Estos asesores deben trabajar en conjunto con el acreedor para asegurarle a este un pago mensual de su hipoteca sano, en relación con el ingreso mensual del deudor. Este tipo de medida es útil por dos razones. Por un lado, se salva el hogar del deudor. Por otro lado, se logra mejorar la planificación financiera del deudor, ayudando a este a tener más ingreso disponible cada mes. En Indiana, se creó un esquema de notificaciones para que el deudor actúe ante un posible escenario de ejecución de hipoteca.<sup>63</sup> En este esquema, se tiene que notificar al deudor, antes de la radicación de la demanda en ejecución de hipoteca, una notificación para una vista de negociación entre el acreedor y el deudor. Si las mismas no se llevan a cabo, no se podría comenzar el procedimiento de ejecución de hipoteca. En California, se aprobaron leyes para: (1) extender los términos para el acreedor radicar una demanda para ejecución de hipoteca; y (2) extender los términos para el deudor poder obtener una modificación en su préstamo hipotecario.<sup>64</sup>

Como vemos, estas medidas, como muchas otras, se enfocan en extender términos y proveer mayores notificaciones. Se puede entender que esto se hace con el fin de que el deudor tenga el tiempo e información necesaria para poder tomar

---

<sup>61</sup> Véase, por ejemplo P. del S. 1434, 10 de noviembre de 2011, 16ta Asam. Leg. 6ta. Ses. Ord.

<sup>62</sup> Véase Amy Bartold, *Michigan's Legislative Response To The Current Mortgage Crisis: The "Foreclosure Lifeline" Program*, 12 J.L. SOCIETY 157, 163-66 (2011).

<sup>63</sup> Stephen F.J. Ornstein *et. al.*, *New Indiana Foreclosure Procedures*, 64 CONSUMER FIN. L.Q. REP. 197 (2010).

<sup>64</sup> Benjamin A. Nix, *Stemming the Tide of Foreclosures: Recent Developments in Mortgage Foreclosure Legislation*, 51 ORANGE COUNTY LAW 8 (2009).

las decisiones correctas u obtener los recursos para poder cualificar para una modificación de su préstamo hipotecario.

#### A. La Gran Depresión y los deudores hipotecarios: un ejemplo en la historia

La crisis que vivimos hoy día no es la primera, ni será la última. En este sentido, debemos mirar al pasado para recordar qué medidas se han empleado para ayudar a los deudores hipotecarios. Como mejor marco de referencia, encontramos la Gran Depresión. Una de las peores crisis enfrentadas por la Estados Unidos y en la que se tuvo que depender de alta intervención gubernamental para lograr superarla.

Uno de los problemas que se tuvieron que atender durante esta época fue el asunto de los deudores hipotecarios. Millones de personas perdieron sus hogares durante la Gran Depresión, un problema que afectó a toda la nación. A tales efectos, tanto el gobierno federal como el de diferentes estados actuaron para remediar la crisis. A estos fines, cabe destacar dos medidas que se emplearon para ayudar a los deudores hipotecarios durante la Gran Depresión.

En primer lugar, encontramos las leyes de moratoria.<sup>65</sup> Estas leyes fueron diseñadas para que en tiempos de emergencia no se pudieran llevar a cabo procedimientos de ejecución de hipoteca. El fin es claro, evitar que las personas no pierdan sus hogares por los efectos de las crisis. Durante este tiempo los acreedores no estaban de acuerdo con esta medida e impugnaron su validez por ir en contra de la prohibición constitucional de menoscabo de obligaciones contractuales. Por voz del juez presidente Hughes, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos determinó que este tipo de medidas son válidas, una vez caen bajo el poder del estado de ayudar a sus ciudadanos en tiempos de crisis.<sup>66</sup>

Por otro lado, el presidente Roosevelt instó y logró la creación del Home Owners' Loan Corporation (en adelante "HOLC").<sup>67</sup> Esta corporación gubernamental estaba diseñada para ayudar a los deudores hipotecarios de la siguiente manera: HOLC intercambiaba con los acreedores bonos de HOLC a cambio de que estos le dieran hipotecas que estuviesen morosas.<sup>68</sup> En esencia, HOLC estaba comprando la hipoteca de los deudores que estaban morosos.<sup>69</sup> Luego, como HOLC era el acreedor de la deuda, esto le permitía refinanciar estos préstamos con los deudores para que estos tuviesen pagos mensuales más cómodos. Esto, con el fin de que los deudores pudiesen cumplir con sus obligaciones sin

---

<sup>65</sup> Fred Wright, *The Effect of New Deal Real Estate Residential Finance and Foreclosure Policies Made in Response to the Real Estate Conditions of the Great Depression*, 57 ALA. L. REV. 231, 240 (2005).

<sup>66</sup> *Home Bldg. & Loan Ass'n v. Blaisdell*, 290 U.S. 398 (1934).

<sup>67</sup> Wright, *supra* nota 65, en la págs. 242-48.

<sup>68</sup> *Id.* en la pág. 242. ("The HOLC program primarily provided relief to homeowners and security to lenders by exchanging with mortgage lenders federally guaranteed HOLC bonds for home mortgages in default.")

<sup>69</sup> Los acreedores hacían esto sin ningún problema, puesto que preferían tener un bono de HOLC con un interés más bajo y su principal segura, que tener la incertidumbre de si algún día cobraría el préstamo moroso.

problema alguno. Como vemos, esto es una idea de un gobierno altamente intervencionista. Ahora bien, no cabe dudar que este tipo de medida beneficia ambos lados: al acreedor, proveyéndole pagos de su principal; y al deudor, asegurando que este mantenga su hogar.

#### IV. MOMENTO DE ACTUAR: POSIBLES MEDIDAS LEGISLATIVAS A CONSIDERAR PARA AYUDAR AL DEUDOR HIPOTECARIO

Es imperante tener claro que el gobierno juega un rol esencial en este momento. Gran parte del debate de varios economistas se centra en el rol que debe ejercer el gobierno y el gasto público en tiempos de crisis. Uno de los protagonistas del debate fue John Maynard Keynes. Su teoría establecía que el gobierno debía incurrir en alto gasto público e inversión en momentos de crisis. Por otro lado, dicha teoría establecía que, en momentos de *vacas gordas*, el gobierno debía reducir su gasto y aumentar el recaudo en su erario.<sup>70</sup>

A la luz de lo anterior, cabe preguntarnos cuáles son las medidas que puede emplear el Gobierno de Puerto Rico con el fin de ayudar al deudor hipotecario. Las siguientes subsecciones se enfocarán en brindar algunas alternativas que se deben considerar y evaluar para posibles medidas legislativas.<sup>71</sup>

##### A. Ley de acceso a la información para el deudor hipotecario

Como se expresó anteriormente, la situación que ameritó la adopción de la *Ley de ayuda al deudor hipotecario*, en esencia, fue falta de conocimiento. El Reglamento X ya proveía dicha práctica, pero aun así los deudores hipotecarios desconocían sus derechos. Bajo este panorama, es imperante informar a los deudores de sus derechos a nivel federal y local. A tales fines, nuestra legislatura debe diseñar una medida la cual cree un programa de orientación y capacitación a los deudores hipotecarios sobre sus derechos. Al final del día, revestir a los deudores de conocimiento sirve como una herramienta para que estos puedan reivindicar sus derechos. La agencia encargada de esta campaña debería ser una que esté relacionada a este campo. En este sentido, debe considerarse que sea la OCIF o el Departamento de Asuntos del Consumidor. En la alternativa, la medida puede considerar imponer este deber de informar al acreedor (banco) al momento del cierre de cualquier tipo de instrumento de deuda, ya sea línea de crédito, préstamo hipotecario, personal, etc.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Cólón De Armas, *supra* nota 8, en las págs. 821–24.

<sup>71</sup> Se debe entender que la mayoría de las medidas a proponerse aquí serán para deudores hipotecarios que no puedan cumplir con sus obligaciones por eventos fortuitos (i.e. pérdida de trabajo, reducción de salario o ingresos, enfermedad, muerte, crisis económicas), no mala fe.

<sup>72</sup> Véase, *por ejemplo*, Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal, Ley Núm. 184–2012, 32 LPRA § 2883 (2017) (donde se le impone el deber al acreedor de informar al deudor hipotecario sobre el proceso de mediación compulsoria en caso de ejecución de su hipoteca).



### B. Educación continua en casos de ejecución de hipoteca (housing counselors)

Los problemas financieros del deudor no comienzan con la ejecución de la hipoteca; muchas veces comienzan cuando se origina el préstamo.<sup>73</sup> Son muchas las ocasiones donde los deudores incurren en deudas que no son financieramente factibles ni realistas en relación a su capacidad económica; es decir, están ajenos a lo que es una buena planificación financiera. Más aún, cuando los deudores se enfrentan a un procedimiento de ejecución de hipoteca desconocen el procedimiento y sus remedios.

La figura del *housing counselor* puede jugar un papel crucial aquí.<sup>74</sup> Los *housing counselor* son asesores que operan con el deudor a través de estos procesos. En este sentido, se debe diseñar una ley que disponga que en procesos de ejecución de hipoteca, se provea al deudor un *housing counselor*.<sup>75</sup> Esto, buscando así proveer una asistencia parcializada a favor del deudor, con tal de proveerle las opciones que mejor le beneficien. Además, este le pudiese proveer asesoría en cuanto a cómo estructurar sus obligaciones para poder sufragar las mensualidades de su hipoteca de una manera saludable. En Delaware, existe un programa similar. En este, antes de poder comenzar un proceso de mediación de ejecución de hipoteca, “el deudor hipotecario, debe reunirse con un ‘HUD-approved housing counselor’ y desarrollar una propuesta de buena fe que permita que sus pagos mensuales hipotecarios no excedan de un 38% de su ingreso mensual”.<sup>76</sup>

Asimismo, luego de pasar por un procedimiento de ejecución, *loss mitigation*, o modificación de hipoteca, debe ser mandatorio para el deudor asistir a un tipo de educación continua donde se le eduque sobre sana planificación financiera y qué hacer luego de estos procesos.

### C. Retracto del crédito no litigioso

Una figura que se discute en varios casos de cobro de dinero y ejecución de hipoteca lo es el retracto del crédito litigioso. Esta figura está codificada en nuestro Código Civil bajo el artículo 1425 cual dispone que:

Vendiéndose un crédito litigioso, el deudor tendrá derecho a extinguirlo, reembolsando al cesionario el precio que pagó, las costas que se le hubiesen ocasionado

---

<sup>73</sup> Esto lo vimos cuando se discutió la figura del *predatory lending*.

<sup>74</sup> Los *housing counselors* son creados y certificados por el United States Department of Housing and Urban Development. Se debe entender que estos serán los únicos que participarán de este proceso. Para un entendimiento más profundo de esta figura, véase Amy Bartold, *Michigan's Legislative Response To The Current Mortgage Crisis: The "Foreclosure Lifeline" Program*, 12 J. L. SOCIETY 157 (2011).

<sup>75</sup> *Id.* en las págs. 163–64.

<sup>76</sup> Informe positivo con enmiendas sobre el P. del S. 1434, 10 de noviembre de 2011, 16ta Asam. Leg. 6ta. Ses. Ord. en la pág. 10.

y los intereses del precio desde el día en que éste fue satisfecho.

Se tendrá por litigioso un crédito desde que se conteste a la demanda relativa al mismo.

El deudor podrá usar de su derecho dentro de nueve (9) días, contados desde que el cesionario le reclame el pago.<sup>77</sup>

Tomando en consideración la crisis que enfrenta nuestro país, se debe considerar una enmienda a nuestro Código Civil para incorporar el artículo 1425-A; el cual contendrá retracto del crédito no litigioso. Este crédito solo podrá ser ejercido por deudores que se encuentren en una situación financiera delicada dado un evento fortuito, que no hayan incurrido en impagos de mala fe y su comportamiento frente al acreedor siempre haya sido de buena fe. De tal modo que, al venderse un crédito de un deudor que este en una situación financiera precaria, con su hipoteca *underwater* tendrá el mismo derecho a extinguirlo igual que como se dispone en el artículo 1425. La diferencia estribará en lo siguiente: el crédito no tiene que estar en litigio, el acreedor deberá notificar al deudor oportunamente y el deudor tendrá 45 días para usar su derecho desde la notificación.<sup>78</sup> Bajo este esquema, la Corporación para el Financiamiento de la Vivienda jugaría un papel crucial, figura que se discutirá en las secciones siguientes.

#### **D. Ley de moratoria en casos especiales de ejecución de hipoteca**

La moratoria para ejecución de hipotecas es una medida que ha sido adoptada con anterioridad en distintas jurisdicciones como ya se mencionó. Igualmente, la constitucionalidad de este tipo de medida ya ha sido validado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. No obstante, como cuestión de política pública es una medida que se debe tener mucha cautela al considerarse, dado su posible distorsión sobre el mercado financiero y el libre movimiento de capital. Otro criterio importante es el término de la moratoria, pues de él depende su constitucionalidad. El tiempo de la moratoria juega un papel para la determinación de constitucionalidad, ya que dependiendo del tiempo de ésta determina la severidad del menoscabo de obligaciones contractuales entre partes privadas.<sup>79</sup>

No obstante lo anterior, este tipo de medida sigue siendo una opción que se debe tener sobre la mesa. Claro está, es nuestro criterio que esta medida es una que

---

<sup>77</sup> Cód.Civ.PR. 1425, 31 LPRA § 3950 (2015).

<sup>78</sup> Para fines de este artículo se omitirá el obstáculo práctico que enfrenta este mecanismo. Esto, pues las hipotecas son vendidas por carteras, no individualmente. La tarea de individualizar el préstamo dentro de una cartera y determinar el valor descontado de ese préstamo, en particular a razón de la cartera, no es tarea fácil. No obstante, entendemos que los bancos cuentan con las herramientas para lograr esta ardua tarea.

<sup>79</sup> Home Bldg. & Loan Ass'n v. Blaisdell, 290 U.S. 398, 424–26 (1934).

se debe examinar con el más alto cuidado y considerarse cuando se hayan agotados las otras posibles opciones.

#### **E. HAMP Criollo**

Como se mencionó al inicio de este escrito, el gobierno federal empleó el *Home Affordable Modification Program*, el cual contaba con una cantidad sustancial de fondos para modificar las hipotecas de los deudores que cualificarán para dicho programa. Esta modificación se lograba modificando el principal, el interés o el pago mensual, con tal de que el deudor no tuviese que dedicar más del treinta por ciento de su ingreso mensual al pago de su hipoteca. No obstante, para cualificar para este programa hay que cumplir con varios requisitos. De este modo surge una oportunidad para el gobierno de Puerto Rico de localizar los fondos necesarios para poder crear un HAMP criollo. Claro está, este programa debería estar hecho para ayudar al deudor hipotecario de Puerto Rico con sus circunstancias y particularidades. De igual manera, se debe buscar que este programa esté bien estructurado y administrado. He aquí donde entra la Corporación para el Financiamiento de la Vivienda a ser propuesta a continuación.

#### **F. Ley para la creación de la Corporación para el Financiamiento de la Vivienda**

Como pieza clave para el HAMP criollo y el retracto del crédito no litigioso, se necesita la creación de una agencia gubernamental que pueda administrar y proveer los recursos para este tipo de financiamiento. A tales efectos, proponemos la creación de la Corporación para el Financiamiento de la Vivienda. Esta corporación, en síntesis, tendrá dos funciones primordiales. Primero, estará encargada de administrar los fondos disponibles para el HAMP criollo. Asimismo, tendrá la responsabilidad de crear el esquema, programa y sistema para cualificar a los individuos que soliciten a dicho programa.

Por otro lado, la Corporación para el Financiamiento de la Vivienda estará encargada de proveer un tipo de refinanciamiento a aquellas personas que llevan a cabo su retracto de crédito no litigioso, a tenor con el propuesto artículo 1425-A. De este modo, se logra que las personas tengan a su disposición el financiamiento necesario para poder, de manera efectiva, llevar a cabo el retracto dentro de los cuarenta y cinco días propuestos.

#### **G. Enmiendas a la Ley de mediación compulsoria**

Casi toda ley tiene espacio para mejorar; la Ley de mediación compulsoria no es la excepción. Es meritorio dejar plasmado en este escrito cuales son las partes de la ley que nuestros legisladores deben examinar con tal de crear una mejor ley. En este sentido, lo siguiente son algunas enmiendas a la Ley de mediación compulsoria que se deberían considerar.

Primero, lo referente a quien paga la mediación. Luego de la decisión de *Banco Santander v. Correa García*, no cabe duda de que los centros de mediación

gratuitos recibirán un alto número casos.<sup>80</sup> Es por esto que se debe promover que se trasladen estos casos a mediadores privados con tal de reducir el número de casos. Ahora bien, recordemos que quien tiene el poder y los recursos en estos casos lo es el acreedor, quien tradicionalmente tiende a ser un banco. Es por esto que el acreedor debe ser quien costee el proceso privado de mediación, no debe dejarse esto a la merced del acuerdo entre las partes. En segundo lugar, debe atenderse el asunto referente a en qué casos la ejecución de la residencia principal puede ser llevado a mediación. Como vemos en la ley, esta se refiere a préstamos hipotecarios, donde la hipoteca se constituye sobre la residencia principal. Sin embargo, la realidad práctica es muy distinta. Según el Profesor Ramos y la Directora del Negociado de Métodos alternos para la Solución de Conflictos, Maribel Jiménez, una realidad es que muchos dueños de pequeñas y medianas empresas utilizan como colateral de sus líneas de créditos operacionales su residencia principal. Así, cuando estos dejan de pagar su línea de crédito, la casa queda en posesión del banco. A la luz de este escenario, la Ley de mediación compulsoria debe atender esta problemática proveyendo que dichos casos también estarán sujetos a la mediación compulsoria.

Por último, es imperante atender el asunto de la contestación a la demanda. Aunque la persona no esté en rebeldía, contestar la demanda puede resultar un ejercicio muy oneroso para un lego. De hecho, de acuerdo con la “Asociación Americana de Personas Retiradas (AARP), capítulo de Puerto Rico, el 98% de los casos de ejecución se ven en rebeldía debido a que los deudores no contestan las demandas, lo que les impide solicitar mediación”.<sup>81</sup> Es decir, ya es un hecho el que las personas, aunque sean sus hogares principales, no cualifican para la Ley de mediación compulsoria, puesto que no cumplen con sus requisitos. Así, es importante entender los dos factores que están en juego. Por un lado, está el deudor donde no cuenta con los recursos o peritaje para contestar la demanda. Este se ve casi obligado a no poder contestar la demanda. Por otro lado, tenemos el acreedor, para el cual sería muy oneroso obligar a buscar un demandante que está en rebeldía. Ahora bien, ¿cómo consolidamos estas posiciones? No cabe duda de que es importante que el deudor esté presente, no podemos permitir que se le ejecute su residencia principal sin antes darle, *de facto*, un debido proceso de ley. Tampoco es saludable dejar al acreedor sin herramientas, en la larga espera de encontrar el deudor con tal de satisfacer su acreencia, algo muy oneroso. Por ende, entiendo que es importante obligar al acreedor a llevar a cabo las diligencias mínimas para localizar el deudor. Así, poniendo en posición al tribunal de emitir una sentencia donde se le certifique que el deudor no asistió al procedimiento de mala fe, aun pudiendo asistir de manera *pro se*. De este modo, es importante mantener el requisito de la rebeldía como impedimento para participar de la mediación

---

<sup>80</sup> Entrevista con la Licenciada Maribel Jiménez Morales, Directora del Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos en San Juan, Puerto Rico (19 de octubre de 2016).

<sup>81</sup> Eva Lloréns Vélez, *Bancos ponen en riesgo miles de hogares en Puerto Rico*, CB EN ESPAÑOL (14 de septiembre de 2017), <http://cb.pr/bancos-ponen-en-riesgo-miles-de-hogares-en-puerto-rico/> (última visita 9 de abril de 2018).

compulsoria. Ahora bien, se debe tener en cuenta que es menester exigir diligencias mínimas de parte del acreedor, más allá de las requeridas en un proceso civil ordinario.

### CONCLUSIÓN

No cabe duda de que la crisis inmobiliaria del 2007-09 ha sido de las crisis financieras más difíciles de manejar. Tanto el gobierno federal como el puertorriqueño se han visto en apretadas situaciones para brindar soluciones a un problema que parece no tener fin. Son muchas las herramientas que pueden emplear nuestros legisladores con tal de beneficiar a los deudores hipotecarios. Como señalamos en las subsecciones anteriores, hay una gran variedad de posibilidades que deben ser consideradas y evaluadas por nuestra Asamblea Legislativa y la Rama Ejecutiva simultáneamente. Las medidas que han sido empleadas por nuestra Asamblea Legislativa son un comienzo, pero no lo son todo; son necesarias, pero no suficientes. Sin lugar a duda, la *Ley de mediación compulsoria* es un buen comienzo. Estas representan el inicio de un largo camino por recorrer.

Así, queda de nuestra legislatura atender los reclamos de un pueblo que pide ayuda a gritos. Lamentablemente, el panorama no parece ser muy alentador. Lo necesario en estos momentos son dos cosas. Por un lado, mejorar la estructura de la *Ley de mediación compulsoria*, no crear una medida gemela. Además, y como se ha reiterado a través de este artículo, es *necesario e imperioso* atender la raíz del problema que causa que haya el número alarmante de ejecuciones de hipotecas, no el proceso. Si nuestra legislatura continúa atendiendo el proceso en vez de la razón del problema, estaremos destinados a continuar enfrentándonos al amargo problema de ejecución de hipotecas.

# LA MEDIACIÓN COMPULSORIA EN CASOS DE EJECUCIÓN DE HIPOTECA: ORIGEN, EFECTO E INTERRELACIÓN CON EL PROCESO DE *LOSS MITIGATION*

MÓNICA TABALES MALDONADO\* & ALBERTO TABALES MALDONADO\*\*

Introducción.....	36
I. El origen de los métodos alternos para la solución de conflictos en Puerto Rico .....	37
II. La mediación compulsoria en Puerto Rico.....	39
A. La crisis financiera del 2008 y su impacto en Puerto Rico .....	40
III. Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal.....	42
A. Objetivo y propósito de la ley .....	42
B. Requisitos para la mediación compulsoria en la ejecución de hipoteca ....	43
C. Carácter jurisdiccional de la mediación compulsoria en virtud de la Ley Núm. 184–2012.....	44
D. Efectos de la mediación compulsoria en casos de ejecución de hipoteca en Puerto Rico .....	46
IV. <i>Loss Mitigation</i> .....	47
A. Origen legislativo del proceso de mitigación de pérdidas .....	47
B. El proceso de mitigación de pérdidas: Desde su solicitud hasta su determinación .....	48
V. La interrelación entre la mediación compulsoria en casos de ejecución de hipoteca y las alternativas de <i>Loss Mitigation</i> .....	51
Conclusión.....	52

## INTRODUCCIÓN

Dada la precaria situación económica del país —agravada por la caída del mercado hipotecario en el 2008— un sinnúmero de familias han perdido sus hogares. Además, luego del paso de los huracanes Irma y María, los puertorriqueños han estado sujetos a un panorama incierto durante los últimos meses del 2017 y el comienzo del 2018. Consecuentemente, surge la gran interrogante sobre los procesos establecidos tanto a nivel federal como estatal para la protección y/o las alternativas disponibles para los deudores hipotecarios puertorriqueños que se ven amenazados con perder sus propiedades. A raíz de la pérdida significativa de

---

\* Mónica Tabales Maldonado, J.D., 2015, Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico; B.A. en Economía y Literatura Española de Syracuse University.

\*\* Alberto Tabales Maldonado. Candidato a J.D., 2018, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico; B.A. en Biología, 2014, Temple University.

empleos, el éxodo masivo hacia el extranjero y la falta de estabilidad económica en la Isla, se anticipa un aumento sustancial en los procesos de ejecución de hipoteca.<sup>1</sup> Como agravante a este precario cuadro, cabe destacar que las moratorias extendidas por las diferentes entidades bancarias locales y federales vencen en los próximos meses.<sup>2</sup>

Es menester que nuestra comunidad conozca sobre las alternativas disponibles ante un proceso difícil como el de la pérdida del hogar. Mediante la Ley de Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los Procesos de Ejecución de Hipotecas de una Vivienda Principal (en adelante, “Ley de Mediación Compulsoria”),<sup>3</sup> la Asamblea Legislativa ha brindado a los deudores hipotecarios una alternativa no contenciosa fuera del proceso judicial de ejecución.<sup>4</sup> Tanto la Ley de Mediación Compulsoria como las alternativas de *Loss Mitigation* ofrecidas por las instituciones bancarias, proveen formas alternas a los deudores hipotecarios para poder preservar la vivienda principal de la familia, de ser esta su intención.<sup>5</sup> La falta de conocimiento sobre estas alternativas ha causado un mayor desasosiego en un tema de suma importancia como la ejecución de hipoteca. El objetivo de este escrito será examinar la interrelación entre la Ley de Mediación Compulsoria y el *Loss Mitigation* con miras de poder informar a la ciudadanía de sus derechos y opciones ante este difícil proceso judicial. Además, discutiremos el alcance de las enmiendas del *Real Estate Settlement Procedures Act* (en adelante, “RESPA”), su efecto en cuanto a las alternativas disponibles a los deudores hipotecarios en los procesos de ejecución de hipoteca y su relación con la mediación compulsoria.

## I. EL ORIGEN DE LOS MÉTODOS ALTERNOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN PUERTO RICO

En la Séptima Sesión Plenaria de la Conferencia Judicial de Puerto Rico, celebrada en diciembre de 1980, se discutió el problema de la demora en los procesos judiciales en el Tribunal Superior y los métodos alternos para la solución de conflictos, entre otros temas.<sup>6</sup> La Lcda. Lady Alfonso de Cumpiano, Directora del Secretariado de la Conferencia Judicial en ese entonces, presentó para discusión el Informe sobre métodos alternos para la solución de disputas, arraigado en la

---

<sup>1</sup> Eva Lloréns Vélez, *Bancos ponen en riesgo miles de hogares en Puerto Rico*, CB EN ESPAÑOL (Sept. 14, 2017) <http://cb.pr/bancos-ponen-en-riesgo-miles-de-hogares-en-puerto-rico/> (última visita 15 de junio de 2018).

<sup>2</sup> *Anuncian extensión de moratoria sobre ejecución de hipotecas*, EL NUEVO DÍA, (Mar. 1, 2018), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/anuncianextensiondemoratoriasobreejecuciondehipotecas-2403102/> (última visita 15 de junio de 2018).

<sup>3</sup> Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal, Ley Núm. 184–2012, 32 LPRA §§ 2881–2886 (2016).

<sup>4</sup> Enrique Umpire Suárez & Glorymar Orta, “*Loss Mitigation*” o *mediación compulsoria*, EL NUEVO DÍA (Mar. 12, 2016) <https://www.elnuevodia.com/negocios/consumo/nota/lossmitigatio mediacioncompulsoria-2173115/> (última visita 15 de junio de 2018).

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> *Memorias de la Séptima Sesión Plenaria*, TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO CONFERENCIA JUDICIAL (1980), <http://www.ramajudicial.pr/sistema/supremo/conferencia/Memorias/Septima-Conferencia-Judicial-PuertoRico-Diciembre1980.pdf>.

búsqueda de alternativas ante el exceso de litigios complejos en los tribunales, los cuales además de abarrotar el calendario judicial, producían un atraso significativo de la resolución de los casos.<sup>7</sup> Se utilizó como modelo a los Estados Unidos, el cual se unió a la creación de métodos alternos de resolución de conflictos como la mediación, la conciliación y el arbitraje.<sup>8</sup> Todos los mecanismos analizados, a pesar de ser diferentes en su funcionamiento, comparten características básicas: son procesos voluntarios, son informales (entiéndase, son accesibles a la ciudadanía), su finalidad es la de llegar a un acuerdo y, con frecuencia, son dirigidos por un árbitro o mediador.<sup>9</sup>

En el Informe se propone el desarrollo de dos programas: el Programa de Resolución de Conflictos entre los Ciudadanos —localizado en algún tribunal— y los Centros Vecinales de Justicia —posiblemente establecidos en distintas comunidades.<sup>10</sup> Como parte de esta iniciativa, el 1 de febrero de 1983 se instituyó el Centro de Solución de Disputas en el Centro Judicial de San Juan; el mismo se adoptó como un programa regular en el 1984.<sup>11</sup>

Posteriormente y desde el ámbito legislativo, el 22 de septiembre de 1983, se aprobó la Ley Número 19 conocida como la Ley para el Establecimiento de Foros Informales para la Resolución de Conflictos, la cual, siguiendo los parámetros del informe del 1980, fomenta el establecimiento de programas y procesos variados para la “resolución informal de disputas menores”.<sup>12</sup> A pesar de contar con solo ocho (8) artículos, este estatuto instituye en su contenido los requisitos y características cardinales de estos foros informales. Además, dicha pieza legislativa dispone que los centros o programas a formarse bajo dicha normativa deberán proveer la pronta resolución de asuntos de naturaleza civil, criminal, entre otras, de manera informal y sencilla; el ofrecimiento de dichos servicios deberá ser en un lugar accesible a los participantes; y serán provistos por un guía imparcial, quien no tendrá facultad para imponer sanciones de ningún tipo.<sup>13</sup> A su vez, establece el principio de confidencialidad del proceso, el cual es uno de los requisitos esenciales para asegurar la efectividad del proceso.<sup>14</sup>

Más de una década después, el Tribunal Supremo de Puerto Rico aprobó, mediante la Resolución Núm. ER 98-5 del 25 de junio de 1998, el “Reglamento de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos”.<sup>15</sup> En virtud de su Parte 2, crea el

---

<sup>7</sup> Memorias de la Séptima Sesión Plenaria, *supra* nota 6, en la pág. 263.

<sup>8</sup> *Id.* en la pág. 266.

<sup>9</sup> *Id.*

<sup>10</sup> *Id.* en las págs. 269–270.

<sup>11</sup> *Historia del Negociado de Métodos Alternos*, RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, [www.ramajudicial.pr/NegMed/Centros\\_Mediacion/Historia.html](http://www.ramajudicial.pr/NegMed/Centros_Mediacion/Historia.html) (última visita 15 de junio de 2018).

<sup>12</sup> Ley Número 19 del 22 de septiembre de 1983, 4 LPRA §§ 532–532e (2016).

<sup>13</sup> 4 LPRA § 532c.

<sup>14</sup> 4 LPRA § 532d.

<sup>15</sup> Reglamento de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos (1998), 4 LPRA Ap. XXIX (2012). Dicho reglamento fue aprobado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico mediante la Resolución



Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos, programa adscrito a la Oficina del Juez Presidente o de la Jueza Presidenta del Tribunal Supremo de Puerto Rico.<sup>16</sup> Este organismo es creado con el propósito de implantar la política pública de nuestro más Alto Foro, sirviendo así como una guía de adiestramiento y conocimiento para el mejor funcionamiento de los servicios brindados bajo esta reglamentación.

## II. LA MEDIACIÓN COMPULSORIA EN PUERTO RICO

El Reglamento de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos confiere la facultad al Tribunal de referir sus casos a métodos alternos *motu proprio* o a solicitud de parte. Este foro tiene la discreción del momento apropiado para dicho referido y su alcance.<sup>17</sup> No obstante, queda a discreción del mediador o de la mediadora el determinar si el caso referido, pendiente de adjudicación ante el foro judicial, es adecuado para atenderse en dicho proceso.<sup>18</sup>

Es importante destacar que, una vez comenzado el proceso de mediación y cuando un tribunal refiere un asunto ante su consideración a mediación, “. . . las partes estarán obligadas a comparecer a la sesión inicial de orientación señalada, bajo apercibimiento de desacato”.<sup>19</sup> Es aquí donde nace el carácter compulsorio de la mediación, lo cual se extiende a su etapa de orientación inicial. Ahora bien, una vez las partes se acogen al proceso de mediación, este puede concluir por una de las siguientes razones:<sup>20</sup>

- (1) las partes lograron un acuerdo;
- (2) las partes no lograron un acuerdo;
- (3) alguna de las partes incompareció a la vista;
- (4) una o ambas partes se retiran del proceso;
- (5) se venció el termino de tiempo concedido por el tribunal para la mediación y las partes no solicitaron una prórroga, o si la solicitaron, no les fue concedida,  
o
- (6) cuando, a juicio del mediador o de la mediadora, el proceso no está resultando beneficioso.

Sin embargo, a pesar de la implementación de los métodos alternos en la solución de conflictos en nuestra Isla, no fue hasta el 2008 y los años subsiguientes,

---

Núm. ER 98-5 de 25 de junio de 1998 y enmendado por dicho tribunal mediante la Resolución Núm. ER-2005-1 de 4 de marzo de 2005.

<sup>16</sup> 4 LPRA Ap. XXIX, R.2.

<sup>17</sup> *Id.* R.3.

<sup>18</sup> *Id.* R.7.02.

<sup>19</sup> *Id.* R.3.05.

<sup>20</sup> *Id.* R.7.10(b).

que la mediación compulsoria se convirtió en protagonista en el mercado de ejecución de hipotecas.

A.        La crisis financiera del 2008 y su impacto en Puerto Rico

La burbuja inmobiliaria de los Estados Unidos colapsó en el 2008, causando así una de las mayores crisis financieras de la historia. Una política financiera laxa adoptada por las entidades bancarias del país y el famoso mercado de hipotecas *sub-prime*, produjeron un incremento significativo en la morosidad de los deudores hipotecarios, causando la falta de liquidez inmediata del mercado.<sup>21</sup> Estas últimas, sin embargo, no fueron las únicas causas de la falla económica, sino que, desde inicios del nuevo milenio, la implantación desmedida de mercados riesgosos y la desregulación de los mismos, produjeron la catástrofe financiera.

En miras de salvar el mercado, el 3 de octubre de 2008, el presidente George W. Bush promulgó la Ley de Estabilización Económica de Emergencia de Urgencia de 2008 con el propósito de canalizar 700,000 millones de dólares al mercado financiero.<sup>22</sup> Esta medida buscaba brindar estabilidad tanto a las instituciones bancarias grandes —para que continuaran prestando dinero— como a las pequeñas que se hundían en el colapso.<sup>23</sup> Como parte de la anterior legislación, el Secretario del Tesoro viene autorizado a establecer un programa de alivio, adquiriendo activos problemáticos de distintos inversionistas.<sup>24</sup> Firmado por el presidente George W. Bush el 3 de octubre de 2008, el “*Troubled Asset Relief Program* comúnmente conocido como TARP, o PCR, es un programa del gobierno de Estados Unidos para comprar activos y acciones de instituciones financieras para fortalecer su sector financiero . . . .”<sup>25</sup> El TARP fue uno de los componentes más importantes de las medidas aprobadas por el gobierno estadounidense en el 2008 para manejar la crisis producto de las hipotecas *subprime*.<sup>26</sup> No obstante lo anterior y las medidas adoptadas por el Gobierno de los Estados Unidos para el fortalecimiento y la futura protección del mercado, las ejecuciones de hipoteca incrementaron exponencialmente luego del colapso económico.<sup>27</sup> En respuesta al incremento en ejecuciones de hipoteca:

---

<sup>21</sup> Luis Pineda Salido, La Crisis Financiera de los Estados Unidos y la Respuesta Regulatoria Internacional, I REVISTA AEQUITAS 129, 140-141 (2011).

<sup>22</sup> Emergency Economic Stabilization Act of 2008, Pub. L. No. 110-343, 122 Stat. 3765 (2008).

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> 12 U.S.C. § 5211 (2016).

<sup>25</sup> Pineda Salido, *supra* nota 21, en la pág. 180 n.35. Véase, e.g. Katalina Bianco, *A Retrospective of the Troubled Asset Relief Program*, WOLTERS KLUWER L. & BUS., <https://business.cch.com/bankingFinance/focus/News/TARPwhitepaper.pdf> (última visita 15 de junio de 2018).

<sup>26</sup> Pineda Salido, *supra* nota 21, en la pág. 180 n.35.

<sup>27</sup> Véase Alexandra M. Perry, *Eminent Domain: A Solution to the Mortgage Crisis?*, 86 TEMP. L. REV. 181, 186 (2013). “Between 2007 and 2009, between five and six million foreclosure actions were initiated by lenders. By the end of 2012, over 3.5% of outstanding home loans were in foreclosure. As a result, banks put a screeching halt on offering credit, and investment firms faced major losses.”

La Junta de Gobierno de la Reserva Federal [anunció] el 30 de enero de 2009 una política para evitar las ejecuciones hipotecarias, relativas a determinados activos hipotecarios residenciales, controladas o propiedad del Banco de la Reserva Federal. La política se [desarrolló] de conformidad con el artículo 110 de la Ley de Estabilización Económica de Emergencia.<sup>28</sup>

En marzo del 2009, el presidente Barack Obama firmó el *Helping Families Save their Homes Act*, la cual va dirigida a la prevención de ejecuciones de hipoteca y el realce de la disponibilidad de crédito hipotecario en el mercado existente, luego de la caída del 2008.<sup>29</sup> No obstante, el proyecto de ley conocido como el *Foreclosure Mandatory Mediation Act* del 2009, buscaba enmendar el anterior estatuto para establecer que antes de que un acreedor hipotecario comience una acción de ejecución hipotecaria o de venta judicial, deberá llevar a cabo una reunión de mediación junto con el deudor afectado y una agencia de asesoría de vivienda, a expensas del acreedor hipotecario, según establezcan los disposiciones de ley local aplicable.<sup>30</sup> Según el anterior proyecto, se promulgó la obligación del acreedor hipotecario a celebrar una mediación previa al proceso judicial. Es decir, se le brindó la oportunidad al deudor afectado de conocer sus opciones antes de la ejecución. Ahora bien, esta mediación, según dispone la enmienda propuesta, se regiría por la legislación local o estatal aplicable, por lo que el estado donde se lleve a cabo dicho proceso deberá haber establecido o adoptado reglamentación a dichos efectos.<sup>31</sup> Muchas de las piezas legislativas propuestas y aprobadas por diferentes estados contenían disposiciones para establecer programas de conferencias de conciliación y mediación, tanto en estados con ejecuciones hipotecarias judiciales como extrajudiciales.<sup>32</sup> Es importante recalcar que los programas de mediación han producido resultados exitosos, en especial:

Aunque los programas adoptados han sido un factor en la dilación de los procesos de ejecución de hipoteca, la mediación, a su vez, ha tenido un historial de éxito, logrando así una mejor comunicación entre propietario y prestador de servicios hipotecarios (*servicer*) y produciendo curas por defecto, ventas voluntarias y otras alternativas beneficiosas a la causa de acción de ejecución de hipoteca.

Diecisiete estados han adoptado programas de mediación en casos de ejecución de hipoteca a nivel estatal luego del 2008. Trece programas estatales se establecieron mediante legislación y los otros cuatro se

---

<sup>28</sup> Pineda, *supra* nota 21, en la pág. 185.

<sup>29</sup> Helping Families Save Their Homes Act of 2008, Pub. L. No. 111-22, 123 Stat. 1632 (2009).

<sup>30</sup> Foreclosure Mediation Mandatory Act of 2009, S. 2912, 111th Cong. (2009).

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> Alan M. White, *Foreclosure Diversion and Mediation in the States*, 33 GA. ST. U. L. REV. 411, 416 (2017) (traducción suplida).

implementaron mediante orden judicial u otra iniciativa de las cortes y/o agencias relacionadas. Al menos ocho estados adicionales han establecido programas de mediación en sus tribunales locales y/o condados, sin legislación o acción judicial.<sup>33</sup>

Otra legislación significativa establecida luego de la crisis del 2008, es la enmienda al *Real Estate Settlement Procedures Act* del 1979, conocida como el *Dodd-Frank Act*, firmada por el presidente Obama el 21 de Julio de 2010.<sup>34</sup> Con el fin de brindarle una mejor protección financiera al consumidor, la ley Dodd-Frank contiene dos secciones que revisan significativamente el panorama crediticio del consumidor en los Estados Unidos e incrementa grandemente el nivel de escrutinio de los proveedores gubernamentales de servicios financieros al consumidor.<sup>35</sup>

### **III. LEY PARA MEDIACIÓN COMPULSORIA Y PRESERVACIÓN DE TU HOGAR EN LOS PROCESOS DE EJECUCIONES DE HIPOTECAS DE UNA VIVIENDA PRINCIPAL, LEY NÚM. 184–2012**

#### **A. Objetivo y propósito de la ley**

Los efectos de la crisis financiera de los Estados Unidos afectaron directamente nuestra economía, lo cual resultó en un alza exponencial en las ejecuciones de hipotecas en la última década.<sup>36</sup> Ante este panorama, el 25 de febrero de 2010, a través del Proyecto del Senado número 1434, la Asamblea Legislativa actuó para proveer a la ciudadanía un mecanismo que ayudara a mermar las ejecuciones de viviendas principales.<sup>37</sup> Esto, a su vez, dio paso a la creación de la Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal, también conocida como la Ley Núm. 184-2012.<sup>38</sup> El objetivo de la mencionada ley es “buscar alternativas que logren disminuir los procesos de ejecución de hipotecas y evitar al máximo posible

---

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> Christopher K. Seide, Consumer Financial Protection Post Dodd Frank: Solutions to Protect Consumers Against Wrongful Foreclosure Practices and Predatory Subprime Auto Lending, 3 U. P.R. BUS. L.J. 219, 235 (2012) (*refiriéndose a* William Sweet, Dodd-Frank Act Becomes Law, THE HARVARD LAW SCHOOL FORUM ON CORPORATE GOVERNANCE AND FINANCIAL REGULATION (Jul. 21, 2010, 11:49 AM), <http://blogs.law.harvard.edu/corpgov/2010/07/21/dodd-frank-act-becomes-law/> (traducción suplida).

<sup>35</sup> *Id.* en la pág. 236.

<sup>36</sup> OFICINA DEL COMISIONADO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, INFORME DE PROPIEDADES REPOSEÍDAS (2018), <http://www.ocif.gobierno.pr/documents/Q2-2013/Foreclosure%20Unit%20Residential%20by%20institution%20.pdf>

<sup>37</sup> P. del S. 1434 de 25 de febrero de 2010, 3ra Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

<sup>38</sup> Ley Núm. 184–2012, 32 LPRA §§ 2881–2886 (2016).

que nuestros ciudadanos sigan perdiendo sus propiedades”.<sup>39</sup> La Asamblea Legislativa utilizó como guía los diversos esfuerzos de varios estados de la nación americana, los cuales implementaron “procesos de mediación ante los tribunales de justicia o procesos no judiciales compulsorios . . . ”<sup>40</sup>

Parecida al proyecto de ley federal, esta legislación implementa el proceso de mediación compulsoria en los procesos de ejecuciones de hipoteca, obligando así a las entidades bancarias y a los deudores hipotecarios a acudir a una reunión en la cual se discutirán las alternativas existentes ante dicho proceso judicial. Sin embargo, la mediación compulsoria no es aplicable a todos los casos de ejecución de hipoteca.

### B. Requisitos para la mediación compulsoria en la ejecución de hipoteca

Como fue antes mencionado, no toda residencia cualifica para ser parte del proceso de mediación compulsoria establecido por la Ley Núm. 184–2012. Dentro del ámbito de los mencionados requisitos, el artículo 3 de la Ley es de suma importancia. Los siguientes requisitos son obligatorios:

El deudor tendrá derecho únicamente a un procedimiento de mediación en la acción civil que se le presente para la ejecución de la hipoteca sobre la propiedad residencial que constituya su vivienda principal, siempre y cuando el deudor hipotecario demandado no se encuentre en rebeldía, o que por alguna razón o sanción sus alegaciones hayan sido suprimidas o eliminadas por el tribunal.<sup>41</sup>

Estos requisitos se establecen para salvaguardar el proceso, ya que este únicamente cubre a los deudores hipotecarios que se encuentren en peligro de perder su residencia principal y que están involucrados en el proceso judicial.

A su vez, el artículo 3 establece que el deudor hipotecario que haya abandonado el proceso sin justa causa y se le anote la rebeldía, no podrá participar de la mediación compulsoria.<sup>42</sup> En *Scotiabank v. Mendoza Aquino*, el Tribunal de Apelaciones se enfrentó a una controversia en torno al requisito de la presentación de una alegación responsiva por parte del deudor hipotecario.<sup>43</sup> En este caso, el 22 de abril de 2013, Scotiabank presentó una demanda sobre ejecución de hipoteca contra los señores Mendoza Aquino y López Bonilla. El señor Mendoza Aquino fue emplazado personalmente y compareció por derecho propio mediante Moción Informativa, la cual expresaba que había solicitado información sobre el proceso de *Loss Mitigation* al acreedor hipotecario. Por su parte, el co-demandado, López

---

<sup>39</sup> Exposición de motivos, Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal, Ley Núm. 184–2012, 2012 LPR 1665, 1665–1667.

<sup>40</sup> *Id.*

<sup>41</sup> 32 LPR § 2882.

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Scotiabank de Puerto Rico v. Mendoza Aquino*, KLCE201301378, 2013 WL 7710271 (TA PR 20 de diciembre de 2013).

Bonilla fue emplazado mediante edicto. Así las cosas, el foro primario concedió treinta días para la contestación de la demanda y refirió la misma al Centro de Mediación de Conflictos.

Scotiabank, inconforme con la Orden de Referido a Mediación, recurrió ante el Tribunal de Apelaciones mediante *Certiorari* e impugnó la misma, toda vez que la parte demandada no había presentado aún su contestación a la demanda.<sup>44</sup> No fue hasta el 2 de agosto de 2013, que el señor Mendoza Aquino contestó la demanda y solicitó la mediación compulsoria de conformidad con la Ley Núm. 184–2012. El foro apelativo revocó la Resolución del foro primario y paralizó la Orden hasta que ambos demandados contestaran la demanda. Nuevamente, el Tribunal de Instancia refirió el caso a mediación compulsoria y Scotiabank recurrió una vez más al foro apelativo.

Con la controversia ante sí, el Tribunal de Apelaciones determinó que, siempre y cuando se celebre la audiencia inicial requerida antes de la vista de mediación, la vista de mediación compulsoria podrá celebrarse con la parte que contestó la demanda, es decir, con el co-demandado que no se encuentre en rebeldía. A su vez, el foro primario deberá examinar si procede anotar la rebeldía en cuanto al otro co-demandado, ya que, si se le anota dicha rebeldía, este no tendrá derecho a mediación. En conclusión, solamente las personas que contesten la demanda y se sometan a la jurisdicción del Tribunal de Instancia tendrán derecho a la vista de mediación compulsoria.

### C. Carácter jurisdiccional de la mediación compulsoria en virtud de la Ley Núm. 184–2012

La intención de la Asamblea Legislativa es que el proceso de mediación sea uno completamente obligatorio, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos anteriormente. Por tal razón, el artículo 3 de la Ley Núm. 184–2012 reza:

Será deber del Tribunal, en los casos que considere necesarios, dentro de los sesenta (60) días después de presentada la alegación responsiva por parte del deudor hipotecario demandado y antes de que se señale la conferencia con antelación al juicio, bajo apercibimiento de desacato, una vista o acto de mediación compulsorio que presidirá un mediador seleccionado por las partes y que tendrá lugar en cualquier salón o sala del tribunal o en aquel lugar que las partes en acuerdo con el mediador seleccionen, todas las alternativas disponibles en el mercado para poder evitar la ejecución de la hipoteca o la venta judicial de una propiedad residencial que constituya una vivienda principal. Esto será un requisito jurisdiccional en los procesos a llevarse a cabo ante los

---

<sup>44</sup> *Scotiabank de Puerto Rico*, 2013 WL 7710271, en la pág. \*1.

Tribunales de Puerto Rico que envuelvan un proceso para la ejecución de una hipoteca garantizada con una propiedad residencial que constituya una vivienda personal del deudor o de los deudores sin cuyo cumplimiento no podrá dictarse sentencia o celebrarse la venta judicial de la propiedad gravada con la hipoteca cuya ejecución se solicita.<sup>45</sup>

Nuestro Tribunal Supremo, en el caso normativo *Banco Santander de Puerto Rico v. Correa García*,<sup>46</sup> tuvo la tarea de “determinar si [la Ley Núm. 184-2012] le impone al tribunal la obligación de ordenar la celebración de la vista de mediación en los casos de ejecución de hipoteca de una residencia principal como ‘requisito jurisdiccional’ . . . o si dicha vista es de carácter discrecional”.<sup>47</sup> Esta controversia surgió a partir del planteamiento ante el Tribunal de una contradicción dentro del texto de la ley. Esta contradicción se debe a que la primera oración del artículo 3 de la Ley Núm. 184-2012 dispone que, cuando sea necesario, el Tribunal deberá:

[Celebrar] una vista o acto de mediación compulsorio . . . [el cual] será un requisito jurisdiccional en los procesos a llevarse a cabo ante los Tribunales de Puerto Rico que envuelvan un proceso para la ejecución de una hipoteca garantizada con una propiedad residencial que constituya una vivienda personal del deudor o de los deudores sin cuyo cumplimiento no podrá dictarse sentencia o celebrarse la venta judicial de la propiedad gravada con la hipoteca cuya ejecución se solicita.<sup>48</sup>

Luego de examinar detalladamente la Exposición de Motivos de la referida ley, la intención legislativa y el texto de la misma, el Tribunal Supremo, aplicando la norma de interpretación de disposiciones de ley aparentemente contradictorias, resolvió que prevalecía el carácter jurisdiccional y compulsorio de la Ley. Además, determinó que la frase “en los casos que se determine necesario” hace referencia a las excepciones que proveyó el Legislador para el requisito de la vista de mediación. En conclusión, el Tribunal Supremo resolvió “que —después de presentada la contestación a la demanda— el acto de citar para una vista de mediación es un requisito jurisdiccional que el tribunal debe cumplir en los casos en los que un acreedor solicite la ejecución de una vivienda principal de un deudor. . . .”<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> 32 LPRA § 2882 (2016).

<sup>46</sup> *Banco Santander de Puerto Rico v. Correa García*, 196 DPR 452 (2016).

<sup>47</sup> *Id.* en las págs. 456–457 (énfasis en el original).

<sup>48</sup> 32 LPRA § 2882.

<sup>49</sup> *Banco Santander*, 196 DPR en la pág. 472.

**D. Efectos de la mediación compulsoria en casos de ejecución de hipoteca en  
Puerto Rico**

Desde la implementación de la Ley Núm. 184-2012, el Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos se dio a la tarea de recopilar datos sobre los casos de ejecuciones de hipotecas en que se ha utilizado el proceso de la mediación compulsoria.<sup>50</sup>

**TABLA I. ESTADÍSTICAS SOBRE CASOS DE MEDIACIÓN COMPULSORIA EN CASOS DE  
EJECUCIÓN DE HIPOTECAS EN PUERTO RICO**

Año Fiscal	Orientados	Aceptados	Atendidos	Mediados		Archivados
				Con acuerdo	Sin acuerdo	
2013-2014	286	1,366	1,652	320	201	477
2014-2015	269	1,593	1,862	323	312	1,016
2015-2016	211	1,634	1,845	362	313	974
2016-2017	266	1,411	1,737	343	267	904
Totales	1,032	6,064	7,096	1,348	1,093	3,371

La previa recopilación de datos incluye todos los casos referidos a los Centros de Mediación de Conflictos de la Rama Judicial y los casos de orientación, incluidos bajo la columna titulada “Orientados”, los cuales no cumplen con los requisitos mínimos para pasar al proceso de mediación, pero recibieron algún tipo de orientación. La columna de “Atendidos” comprende la suma de los casos “Orientados” más los casos “Aceptados”. Los datos de mayor interés son los incluidos en la columna de “Mediados”. Estos incluyen los procesos de mediación compulsoria en los cuales hubo un acuerdo entre deudor hipotecario y acreedor y aquellos en los que no hubo un acuerdo entre ambas partes. La cantidad que aparece bajo la columna titulada “Archivados” se refiere a los casos de mediación que obedecen a una de estas razones: (1) no comparecencia de una de las partes, (2) desistimiento, (3) determinación del mediador y (4) la no aceptación de los servicios.

Según las estadísticas recopiladas por la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (en adelante, “OCIF”), desde el año fiscal comenzado en el 2013 y hasta el que terminó en el 2017, un total de 18,621 residencias han sido

<sup>50</sup> Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos, Datos globales sobre casos de ejecución de hipoteca de una vivienda principal referidos del Tribunal de Primera Instancia a los Centros de Mediación de Conflictos al amparo de la Ley Núm. 184-2012 (Este informe fue suministrado por la Lcda. Maribel Jiménez Morales, Directora del Negociado de Métodos Alternos, el 22 de febrero de 2018).



reposeídas.<sup>51</sup> Así las cosas, desde la implementación de la Ley Núm. 184-2012, la mediación compulsoria ha impulsado acuerdos en 1,348 casos, lo cual excede la cifra de 1,093 casos en los que no se llegó a acuerdo. Lamentablemente, hay una diferencia sustancial de viviendas en las cuales la mediación compulsoria creada bajo la Ley Núm. 184-2012 no pudo evitar la ejecución. Hay que tomar en consideración, que no todas las residencias en proceso de ejecución por acreedores cualifican para el proceso de mediación compulsoria en virtud de la Ley Núm. 184-2012, ya sea porque los deudores no han contestado la demanda o porque no es la residencia principal de los demandados. En comparación con las cifras anuales de ejecuciones de unidades residenciales, las cuales sobrepasan las 3,000 unidades anuales, las cifras de mediación compulsoria en casos de ejecución de hipoteca finalizadas con acuerdos son extremadamente bajas; con un promedio de 337 acuerdos al año.<sup>52</sup>

Ante este cuadro, la pregunta obligatoria es la siguiente: ¿Serán estas cifras representativas de la función del proceso de mediación compulsoria establecido en virtud de la Ley Núm. 184-2012? Las alternativas ofrecidas por las entidades acreedoras en el proceso de mediación compulsoria en casos de ejecución de hipoteca son las alternativas de *Loss Mitigation*, las cuales están reglamentadas federalmente. Entre estas alternativas, se encuentran las opciones de retención y de disposición de la propiedad objeto de litigio. Por lo tanto, es menester que, al momento de recopilar estadísticas sobre los procesos anteriormente descritos, se tenga en consideración el tipo de acuerdo alcanzado entre las partes. De esta manera, tendremos una mejor apreciación de si, en efecto, los acuerdos alcanzados en el proceso de mediación representan la retención del hogar por parte del deudor moroso. Igualmente, el conocer las razones detrás de los casos sin acuerdos ayudaría a arrojar luz sobre las alternativas ofrecidas y la aceptación de estas por parte de los deudores.

#### IV. LOSS MITIGATION

##### A. Origen legislativo del proceso de mitigación de pérdidas

El Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD, por sus siglas en inglés), promulgó la Regulación X, la cual, a su vez, implementó el *Real Estate Settlement Procedures Act* (en adelante, “RESPA”) en 1974.<sup>53</sup> RESPA busca crear un proceso transparente donde los compradores de propiedades inmuebles tomen decisiones informadas sobre sus transacciones hipotecarias. Al igual, prohíbe

---

<sup>51</sup> OFICINA DEL COMISIONADO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, *supra* nota 36.

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> Consumer Financial Protection Bureau, *Regulation X Real Estate Settlement Procedures Act*, CFPB CONSUMER LAWS AND REGULATIONS (2015), [https://files.consumerfinance.gov/f/201503\\_cfpb\\_regulation-x-real-estate-settlement-procedures-act.pdf](https://files.consumerfinance.gov/f/201503_cfpb_regulation-x-real-estate-settlement-procedures-act.pdf).

algunas prácticas ilícitas, las cuales solían causar un alza significativa en los costos de cierre con cobros como, por ejemplo, de un *fee* o cargo por referido.<sup>54</sup>

Luego de varias enmiendas, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* en el año 2010, con el fin de, entre otras cosas, promover la estabilidad financiera de los Estados Unidos mediante la fomentación de la responsabilidad y la transparencia del sistema financiero.<sup>55</sup> Atinente a esos fines, el Dodd-Frank enmendó RESPA, y creó el *Consumer Financial Protection Bureau* (en adelante CFPB). Esta última, es una agencia federal a la cual se le delegó la autoridad para regular todo lo concerniente a la protección de los consumidores en el sector financiero.<sup>56</sup>

Así las cosas, el 17 de enero de 2013, CFPB implementó los *Mortgage Servicing Rules* de la Regulación X (RESPA) y la Regulación Z (*Truth in Lending Act* o TILA), los cuales disponen los requisitos mínimos a seguir por los *servicers* o administradores de préstamos hipotecarios con relación a la intervención y comunicación continua con los deudores morosos, y a las alternativas de mitigación de pérdida.<sup>57</sup>

En apretada síntesis, hasta que una institución prestataria no cumpla con los postulados del reglamento no podrá solicitar al Tribunal que ejecute la propiedad para satisfacer la deuda.<sup>58</sup> Para que un acreedor hipotecario o agente hipotecario pueda evaluar una solicitud de mitigación de pérdidas, esta deberá estar completa (*complete loss mitigation application*), según veremos más adelante. Una vez el acreedor hipotecario recibe una solicitud completa de mitigación de pérdida viene obligado a evaluar al deudor para las alternativas disponibles. El propósito de la Reglamentación X es que el deudor hipotecario, de así desearlo, pueda conservar su hogar.<sup>59</sup>

#### B. El proceso de mitigación de pérdidas: Desde su solicitud hasta su determinación

El CFPB define una solicitud de mitigación de pérdidas en su sección 1024.2, de la siguiente manera:

Application means the submission of a borrower's financial information in anticipation of a credit decision

---

<sup>54</sup> Sterbcow Law Group, *About Respa*, RESPA LAW RESOURCE CENTER, <https://www.respaattorneys.com/about-respa.html> (última visita 15 de junio de 2018).

<sup>55</sup> Véase Dodd-Frank Act, Pub. L. No. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010).

<sup>56</sup> *Id.*

<sup>57</sup> Consumer Financial Protection Bureau, Real Estate Settlement Procedures Act (Regulation X) and Truth in Lending Act (Regulation Z) Mortgage Servicing Rules, SMALL ENTITY COMPLIANCE GUIDE (Oct. 18, 2017), [https://s3.amazonaws.com/files.consumerfinance.gov/f/documents/201611\\_cfpb\\_Mortserv\\_guide\\_v3.pdf](https://s3.amazonaws.com/files.consumerfinance.gov/f/documents/201611_cfpb_Mortserv_guide_v3.pdf).

<sup>58</sup> *Regulation X Real Estate Settlement Procedures Act*, *supra* nota 53.

<sup>59</sup> *Id.* “The requirements set forth in 12 C.F.R. 1024.41 apply to only those mortgage loans, as that term is defined in 12 C.F.R. 1024.31, that are secured by the borrower’s principal residence.”

relating to a federally related mortgage loan, which shall include the borrower's name, the borrower's monthly income, the borrower's social security number to obtain a credit report, the property address, an estimate of the value of the property, the mortgage loan amount sought, and any other information deemed necessary by the loan originator. An application may either be in writing or electronically submitted, including a written record of an oral application.

De lo anterior se desprende que una solicitud significa la entrega de la información financiera por parte del deudor solicitada por el banco, la cual debe de incluir el nombre, ingreso mensual, seguro social, descripción de la propiedad, el valor de la hipoteca y cualquier otra información que el acreedor, o su administración diriman necesaria para llevar a cabo la evaluación acorde con la reglamentación federal aplicable.

De igual manera, en la parte C, titulada *Mortgage Servicing*,<sup>60</sup> de la sección 1024, se establece la forma que un acreedor hipotecario y/o su *servicer* deben de regirse cuando un deudor hipotecario solicita las alternativas de mitigación de pérdidas.<sup>61</sup> En la sección 1024.41, la cual regula los procedimientos de *Loss Mitigation*, se define lo que se entiende como un paquete financiero completo:

(b) Receipt of a loss mitigation application—(1) Complete loss mitigation application. A complete loss mitigation application means an application in connection with which a servicer has received all the information that the servicer requires from a borrower in evaluating applications for the loss mitigation options available to the borrower. A servicer shall exercise reasonable diligence in obtaining documents and information to complete a loss mitigation application.<sup>62</sup>

De entrada, podemos apreciar que el propio CFPB habla de una evaluación formal de mitigación de perdidas única y exclusivamente ante la existencia de una solicitud completada en su totalidad por el deudor moroso. Esto va más allá y detalla que una solicitud completa es aquella que se constituye cuando el deudor

---

<sup>60</sup> Real Estate Settlement Procedures Act (Regulation X), 12 C.F.R. § 1024 (2018).

<sup>61</sup> Consumer Financial Protection Bureau, *CFPB Rules Establish Strong Protections for Homeowners Facing Foreclosure*, NEWSROOM (Enero 17, 2013), <https://www.consumerfinance.gov/about-us/newsroom/consumer-financial-protection-bureau-rules-establish-strong-protections-for-homeowners-facing-foreclosure/> (última visita 15 de junio de 2018). “Mortgage servicers are responsible for collecting payments from mortgage borrowers on behalf of loan owners. They also typically handle customer service, escrow accounts, collections, loan modifications, and foreclosures. Generally, borrowers have no say in choosing their mortgage servicers.”

<sup>62</sup> 12 C.F.R. § 1024(b)(1).

entrega toda la información solicitada por el acreedor o su *servicer* para poder evaluar al deudor para todas las alternativas disponibles.<sup>63</sup>

Ahora bien, cuando el *servicer* del préstamo recibe una solicitud de mitigación de pérdidas cuarenta y cinco (45) días o más antes de la venta en ejecución de la propiedad en cuestión, este viene obligado a notificar por escrito dentro del término de cinco (5) días, el recibo de dicha solicitud y si la misma está completa o incompleta.<sup>64</sup> De notificar al deudor que la solicitud está incompleta, el *servicer* deberá incluir en la notificación los documentos y/o información necesaria para completar dicha solicitud y el término que tendrá el deudor para remitirlos.<sup>65</sup>

Si el *servicer* recibe una solicitud completa de mitigación de pérdidas más de treinta y siete (37) días antes de la venta en pública subasta del inmueble ejecutado, entonces, dentro del término establecido de treinta (30) días, deberá evaluar al prestatario para todas las opciones de mitigación de pérdidas disponibles y proporcionar un aviso por escrito que indique la determinación de opciones ofrecidas por el acreedor hipotecario, si alguna.<sup>66</sup> Dicho aviso incluirá el término dispuesto al deudor para aceptar o rechazar la(s) opción(es) ofrecidas, o en caso de la denegatoria de las opciones del programa de mitigación, el término y los requisitos para apelar dicha decisión.<sup>67</sup>

En numerosas ocasiones, los *servicers* someten a evaluación solicitudes incompletas. Lo anterior se lleva a cabo a discreción del *servicer*, ya que dicha evaluación y posterior determinación no está sujeta a los requisitos de la sección 1024.41.<sup>68</sup>

Por otra parte, es importante recalcar el efecto de una solicitud de mitigación de pérdidas y su evaluación ante el proceso de ejecución de hipoteca. Tomando siempre en consideración, la etapa en que se encuentre dicho proceso de ejecución. Un *servicer* no podrá presentar la primera notificación o presentación requerida por ley aplicable *a menos que*: (i) la obligación hipotecaria del deudor se encuentre en mora por más de ciento veinte (120) días; (ii) la ejecución hipotecaria surja de la violación de una cláusula de *due on sale*; o (iii) el administrador del préstamo se una a la ejecución hipotecaria de otro acreedor preferente o subordinada.<sup>69</sup> Este periodo se conoce como el *pre-foreclosure*, es decir el periodo antes de la presentación de la Demanda, o notificación aplicable. Ahora bien, si un deudor somete una solicitud completa de *Loss Mitigation* durante el proceso de ejecución en un tribunal, más de treinta y siete (37) días antes de la venta en pública subasta, el *servicer* o acreedor hipotecario no podrá solicitar sentencia, fecha para venta en pública subasta, o llevar a cabo la subasta, excepto: (i) cuando haya notificado al deudor que no es elegible para ninguna opción en mitigación de

---

<sup>63</sup> CFPB Rules Establish Strong Protections for Homeowners Facing Foreclosure, *supra* nota 61.

<sup>64</sup> Loss Mitigation Procedures, 12 C.F.R. § 1024.41 (b)(2)(i)-(ii) (2018).

<sup>65</sup> *Id.*

<sup>66</sup> *Id.* § 1024.41(c)(1).

<sup>67</sup> *Id.* § 1024.41(c)(1)(ii).

<sup>68</sup> *Id.* § 1024.41(c)(1)(ii).

<sup>69</sup> *Id.* § 1024.41(f)(1).

pérdidas y el periodo de apelación haya transcurrido (o la apelación no aplique, no haya sido solicitada, o haya sido denegada); (ii) cuando el deudor rechaza la alternativa provista; o (iii) el deudor incumple con el acuerdo establecido bajo una de las alternativas de mitigación.<sup>70</sup>

El CFPB busca asegurar que los deudores morosos obtengan un proceso justo para evitar ejecución.<sup>71</sup> Es decir, que conozcan todas sus opciones y tengan términos razonables para ser considerados para las mismas.<sup>72</sup> Una de las protecciones más grandes creada bajo las nuevas reglas de CFPB es la prohibición del *dual-tracking*.<sup>73</sup> *Dual-tracking* es cuando un *servicer* comienza, o continua con una ejecución de hipoteca mientras paralelamente trabaja con el deudor hipotecario en las alternativas para evitar dicha ejecución.<sup>74</sup> Por tal razón, según anteriormente establecido, la solicitud de mitigación de pérdidas afecta directamente el proceso de ejecución, en el sentido que, de haber comenzado el mismo en un tribunal de justicia, y el deudor completar una solicitud de *Loss Mitigation* acorde con reglamentación federal, y los parámetros internos establecidos por el *servicer* o el acreedor hipotecario, la ejecución deberá ser paralizada hasta tanto el deudor sea evaluado y concluya el término de apelación de ser aplicable. En el caso del *pre-foreclosure*, el deudor moroso tendrá un término de ciento veinte días (120) desde su incumplimiento para someter la solicitud.

Por último, es importante recalcar que el administrador del préstamo hipotecario viene obligado a cumplir con los requisitos de la sección 1024.41, para una sola aplicación completa de mitigación de pérdidas en la vida del préstamo hipotecario incumplido.<sup>75</sup>

#### V. LA INTERRELACIÓN ENTRE LA MEDIACIÓN COMPULSORIA EN CASOS DE EJECUCIÓN DE HIPOTECA Y LAS ALTERNATIVAS DE *LOSS MITIGATION*

Conforme nuestro análisis esbozado, las alternativas de *Loss Mitigation* se encuentran disponibles para el deudor moroso, tanto en la etapa anterior a la radicación de un pleito en ejecución de hipoteca, como durante dicho proceso judicial.

Una vez presentada la Demanda en un tribunal de justicia en Puerto Rico, si la parte demandada presenta su alegación responsiva, y establece de manera fehaciente que la residencia objeto de ejecución es su vivienda principal, el Tribunal, *motu proprio* o a solicitud de parte, referirá el caso mediante Orden al Centro de Mediación y Solución de Conflictos de la Rama Judicial.

Una vez en la cita de mediación compulsoria, en virtud la Ley Núm. 184–2012,<sup>76</sup> donde presidirá un mediador del Centro de Mediación y Solución de Conflictos, un representante de la parte demandante brindará una orientación

---

<sup>70</sup> 12 C.F.R. § 1024.41(g).

<sup>71</sup> *Regulation X Real Estate Settlement Procedures Act*, *supra* nota 53.

<sup>72</sup> *Id.*

<sup>73</sup> *Id.*

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> 12 C.F.R. §1024.41(i) (2018).

<sup>76</sup> Ley Núm. 184–2012, 32 LPRA §§ 2881–2886 (2016).

inicial a los deudores hipotecarios demandados sobre todas las alternativas disponibles en el mercado para poder evitar la ejecución de la hipoteca o la venta judicial de una propiedad residencial que constituya una vivienda principal.<sup>77</sup> *Todas las alternativas disponibles en el mercado* se refiere a las opciones *Loss Mitigation*, adaptadas por cada entidad acreedora local, dentro de los parámetros establecidos federalmente por CFPB. Es decir, cuando un caso es referido y aceptado por un centro de mediación, durante el proceso de ejecución de hipoteca, los deudores hipotecarios, de así desearlo, deben llevar a cabo el proceso de solicitud y evaluación de mitigación de pérdidas en el proceso de mediación. Lo anterior facilita el proceso, pues el deudor tiene la oportunidad de reunirse en persona con un representante del demandante quien podrá orientarlo de manera eficaz, sin intermediarios.

### CONCLUSIÓN

Luego de este análisis crítico, entendemos que la mediación compulsoria, en los casos de ejecución de hipoteca, es un proceso facilitador para la solicitud de las alternativas de *Loss Mitigation*.

Lamentablemente, la Ley Núm. 184-2012 aplica únicamente a los dueños de residencias principales que no se encuentren en rebeldía. Es decir, que solo un grupo mínimo de deudores hipotecarios gozan del beneficio de una reunión personal establecida por un funcionario del tribunal para la discusión de las opciones disponibles, so pena de desacato. Toda vez que son múltiples los casos, donde los deudores hipotecarios, por miedo y desconocimiento de sus opciones y derechos, escogen por no participar del proceso judicial.

El proceso de *Loss Mitigation*, desde su solicitud hasta su evaluación y determinación es uno cuesta arriba, toda vez que la documentación requerida es extensa y específica. Al igual, la documentación sometida durante el proceso tiene un término de vigencia, por lo que, en muchas ocasiones, resulta un paquete incompleto debido a la expiración de algún documento en particular.

A pesar de que el nacimiento de la mediación compulsoria en casos de ejecución de hipoteca ha sido un avance, no es suficiente. Creemos necesario mantener a nuestra sociedad informada de los procesos de manera transparente y siempre buscando poner al alcance de todos, información educativa en cuanto a los mismos, a los fines de que el deudor hipotecario conozca sus defensas y sus derechos, y de que sepa que no todo está perdido luego del incumplimiento con un préstamo hipotecario.

---

<sup>77</sup> 32 LPRA § 2882 (2016).