

EL DESASTRE SIGUE SIENDO POLÍTICO: LA VULNERABILIDAD DE LAS ARRENDATARIAS ANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

15 de mayo de 2020

ARTÍCULO

Verónica González Rodríguez*

Introducción

“Mi arrendador me dijo que tengo que pagar la renta a tiempo o me tengo que ir”. Ese reclamo de ayuda parece aumentar tras un desastre. Usualmente, la respuesta es que la persona arrendataria tiene pocas alternativas. Las medidas para atender una situación de emergencia o desastre rara vez priorizan garantizar la permanencia de las arrendatarias en sus viviendas. La respuesta gubernamental al Covid-19, aun cuando nos exige aislamiento y mantener estrictas condiciones de higiene, no ha sido la excepción.

La pandemia de Covid-19 está siendo manejada por los gobiernos con los mismos mecanismos que los mal llamados desastres naturales.¹ El 13 de marzo de 2020, el presidente de

los Estados Unidos, Donald J. Trump, declaró una emergencia nacional al amparo de la *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act* (en adelante, Ley Stafford).² Ese esquema dispone de herramientas limitadas para atender una emergencia de salud pública, por lo que fue necesario aprobar medidas *ad hoc*, a nivel federal y territorial, para atender la crisis de salud y sus secuelas económicas. Esas medidas tampoco enfatizan la protección de la vivienda de las arrendatarias.

La cantidad de arrendatarias en Puerto Rico es significativa. Cerca de una tercera parte de las unidades de vivienda ocupadas son arrendamientos.³ La población arrendataria presenta, a su vez, diversos factores de vulnerabilidad. Poco menos del 60% de estos

* B.S. con concentración en Ciencias Ambientales y J.D. (*cum laude*), Universidad de Puerto Rico. LL.M. Derecho internacional con especializaciones en Derecho ambiental internacional y Derecho internacional de los derechos humanos, American University Washington College of Law. Consultora y abogada en la práctica privada. Profesora adjunta de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Este escrito se basa en parte en el trabajo de investigación de la autora con Ayuda Legal Puerto Rico. Las opiniones, conclusiones y errores son exclusivamente de la autora.

¹ Para una discusión sobre por qué los desastres en el contexto puertorriqueño no son naturales, véase ICADH, JUSTICIA AMBIENTAL, DESIGUALDAD Y POBREZA EN PUERTO RICO (2017), *disponible en*: <https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaaid%3Aascds%3AUS%3A99829eb9-f23c-4afc-bc74-dd566152760d> (última visita 26 de abril de 2020).

² Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 42 U.S.C. §§5121-5207, 5191 (West 2020). *COVID-19 Emergency Declaration*, FEMA (13 de marzo de 2020), <https://www.fema.gov/news-release/2020/03/13/covid-19-emergency-declaration>. Nótese que esta declaración es distinta a una declaración de emergencia de salud pública bajo la *Ley del Servicio de Salud Pública* enunciada por el entonces presidente, Barack Obama, por la pandemia de H1N1. Véase Presidential Proclamation 8443, 74 Fed. Reg. 55439 (28 de octubre de 2009).

³ U.S. Census Bureau, Table DP04 Selected Housing Characteristics (ACS 2018 1-year estimates).

hogares reportan ingresos de menos de \$15,000 al año.⁴ Cerca de un tercio de las viviendas arrendadas están encabezadas por mujeres y/o tienen menores de 18 años entre sus ocupantes.⁵ Parte de la población arrendataria reside en vivienda pública o vivienda subsidiada,⁶ pero, en su mayoría, median contratos de arrendamiento privados y sin subsidio alguno.

En este escrito, exploraremos el andamiaje federal y estatal de respuesta a desastres y las normas específicas promulgadas por los gobiernos de Estados Unidos y Puerto Rico y analizaremos su capacidad para asistir a las arrendatarias en el mercado privado en el contexto de la pandemia. Asimismo, examinaremos algunas de las alternativas propuestas a los esquemas existentes a fin de resaltar su viabilidad para ayudarlas a permanecer en sus viviendas durante y después de la emergencia. No pretende ser un examen exhaustivo de la situación de las arrendatarias, sino un acercamiento breve desde el punto de vista de manejo de desastres, que, una vez más, refleja gobiernos poco preparados y efectivos en la protección de los derechos fundamentales de las personas vulnerables.

Respuesta gubernamental a desastres

El Estado es el principal responsable de asegurar el bienestar de las personas antes,

durante y después de un desastre. En nuestro sistema político-legal, el gobierno de los Estados Unidos es un actor relevante en el manejo de emergencias y desastres. Como veremos, no pretende ser el actor principal, sino servir de apoyo al estado suministrando asistencia técnica y económica para la prevención, preparación y respuesta a desastres y emergencias.

Esquema federal de respuesta al Covid-19

Junto a la declaración de emergencia antemencionada, Puerto Rico, igual que los 50 estados, Washington DC y varios territorios, fue declarado zona de desastre mayor.⁷ Estas declaraciones activaron un andamiaje legal y administrativo de apoyo a gobiernos, empresas, familias y personas, principalmente, a través de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés). Los programas de FEMA no parecen estar pensados para atender una crisis de salud pública, sino los efectos de eventos como huracanes, terremotos o fuegos,⁸ aunque las facultades de FEMA puedan resultar útiles en este tipo de emergencia. Sin embargo, fallas en su diseño e implementación en el pasado reflejan que la asistencia federal puede ser insuficiente o inadecuada para garantizar una recuperación justa tras un desastre.⁹

⁴ U.S. Census Bureau, Table S2503 Financial Characteristics (ACS 2018 1-year estimates).

⁵ U.S. Census Bureau, Table S2501 Occupancy Characteristics (ACS 2018 1-year estimates).

⁶ Existen unas 53,000 unidades de vivienda pública en Puerto Rico. HUD Office of Policy Development and Research, COMPREHENSIVE HOUSING MARKET ANALYSIS PUERTO RICO (1 de septiembre de 2017), <https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/PuertoRico-comp.pdf> (última visita 1 de mayo de 2020). Unos 105,000 hogares reciben algún subsidio de alquiler del gobierno federal. *Federal Rental Assistance Fact Sheets*, CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES (10 de diciembre de 2019),

<https://www.cbpp.org/research/housing/federal-rental-assistance-fact-sheets#PR> (última visita 1 de mayo de 2020).

⁷ *Puerto Rico Covid-19 Pandemic (DR-4493)*, FEMA, <https://www.fema.gov/disaster/4493> (última visita 7 de mayo de 2020).

⁸ Véase 42 U.S.C. §5122 (2) (West 2020) (definiendo desastre mayor).

⁹ Sobre este punto, véase AYUDA LEGAL PUERTO RICO, HACIA UNA RECUPERACIÓN JUSTA: RECOMENDACIONES PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA RECONSTRUCCIÓN POST-DESASTRES (junio 2019), <https://www.ayudalegalpuertorico.org/wp-content/uploads/2019/06/REPORTE-RECUPERACION-JUSTA-JUNIO-2019-ESP-3-Flattened.pdf> (última visita 26 de abril de 2020). Véase, también, ICADH, *supra* nota 1.

La declaración de desastre mayor para Puerto Rico activó solamente la asistencia disponible bajo Categoría B de Asistencia pública.¹⁰ Así, FEMA quedó autorizada a prestar asistencia al gobierno para que tome medidas de emergencia que aminoren o eliminen amenazas a la vida, seguridad y salud pública. Esta categoría de asistencia incluye, por ejemplo, la compra de suministros y productos básicos, atención médica y transporte.¹¹ FEMA, y el gobierno local puede proveer refugios, incluso refugios no colectivos, para personas *evacuadas* por la enfermedad.¹² También pueden otorgar un subsidio para alquiler y utilidades esenciales directamente a las personas *desplazadas* de su vivienda principal, pero la declaración no autorizó que se activara este programa de asistencia individual.¹³ Incluso, si se hubiese activado, nos parece que la mayoría de las arrendatarias no serían elegible. Ser desplazada implica que por *motivo del desastre* la persona no puede permanecer en o regresar a su residencia.¹⁴ Esto ocurre, por ejemplo, si el hogar es destruido, afectado por un corte prolongado en los servicios esenciales, o ha quedado inaccesible, entre otras. Estas circunstancias nos parecen poco probables.

No obstante, cabe señalar que, de activarse el programa individual, podrían ser elegibles personas en escenarios muy particulares. Si la persona dueña de la residencia decide mudarse a la propiedad que estaba arrendando para aislarse por

motivo del Covid-19, la arrendataria podría ser elegible. También los estudiantes en hospedajes universitarios desplazados por su cierre, si no es reclamado como dependiente y esa es su residencia principal, entre otros requisitos. Por su parte, aquellas personas, como adultos mayores y personas con diversidad funcional, cuya residencia principal es un centro de vida asistida podrían también ser elegibles si resultaren desplazados por Covid-19, aunque FEMA considera que el centro, usualmente, es el responsable de relocalizar a sus residentes.¹⁵

El gobierno federal parece haber descartado la activación del programa de asistencia individual para atender el desastre promovido por el Covid-19. De activarse, la mayor parte de las arrendatarias no serían elegibles para asistencia. La asistencia de FEMA, empero, no es la única disponible. El Congreso también se ha movilizado para crear una respuesta específica a esta pandemia. La ley especial para atender la pandemia incluye programas comparables a los que ofrecería FEMA, y algunos que exceden la autoridad de la agencia.

El *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act* pretende atender el Covid-19 y sus impactos económicos secundarios.¹⁶ Sus disposiciones incluyen un pago de \$1,200 por contribuyente,¹⁷ y beneficios temporeros de desempleo.¹⁸ Estas medidas van dirigidas a atenuar

¹⁰ *Puerto Rico Covid-19 Pandemic (DR-4493) supra* nota 7.

¹¹ 44 CFR § 206.225(a)(3) (West 2020); FEMA, PUBLIC ASSISTANCE PROGRAM, AND POLICY GUIDE 57 (2018), *disponible en*: https://www.fema.gov/media-library-data/1525468328389-4a038bbef9081cd7dfe7538e7751aa9c/PAPPG_3.1_508_FINAL_5-4-2018.pdf (última visita 1 de mayo de 2020).

¹² Véase *Id.* en las págs. 65-66.

¹³ 42 U.S.C. § 5174 (c)(1)(A)(i) (West 2020); FEMA, INDIVIDUAL ASSISTANCE PROGRAM AND POLICY GUIDE. 80 (2019), *disponible en*: [https://www.fema.gov/media-library-data/1551713430046-](https://www.fema.gov/media-library-data/1551713430046-1abf12182d2d5e622d16accb37c4d163/IAPPG.pdf)

[1abf12182d2d5e622d16accb37c4d163/IAPPG.pdf](https://www.fema.gov/media-library-data/1551713430046-1abf12182d2d5e622d16accb37c4d163/IAPPG.pdf) (última visita 2 de mayo de 2020).

¹⁴ 42 U.S.C. § 5174 (b)(1); FEMA, INDIVIDUAL, *supra* nota 13, en la pág. 44.

¹⁵ FEMA, INDIVIDUAL, *supra* en la nota 13, en las págs. 59-60.

¹⁶ Pub. L. No. 116-136, <https://www.congress.gov/116/bills/hr748/BILLS-116hr748enr.pdf> (última visita 7 de mayo de 2020).

¹⁷ *Id.* §2201.

¹⁸ *Id.* §§2102-07.

las posibles pérdidas económicas de las personas elegibles. En principio, estos pagos podrían ayudar a sufragar gastos de alquiler, pero no están específicamente diseñados para ello.

La ley sí contiene disposiciones para amortiguar el impacto sobre las arrendatarias. En ese sentido, el CARES Act estableció una moratoria de 120 días, contados desde que se promulgó la ley, durante la cual las arrendadoras no pueden requerir el desalojo ni cobrar cargos o penalidades por falta de pago. También establece un término adicional de 30 días, contados desde que vence la moratoria, en que la arrendadora no puede iniciar la acción de desalojo. Esta protección no aplica a todos los arrendamientos, sino a aquellos en una propiedad cubierta, como una que participa en un programa de vivienda bajo *Violence Against Women Act* o el programa de vales de vivienda rural. También, aplica en casos en que la propiedad arrendada tiene una hipoteca con respaldo federal.¹⁹ Cómo se satisfará la obligación incumplida queda sujeto a una posible negociación entre arrendador y arrendatario o a que la arrendadora proceda con el desahucio.

Respuesta del Gobierno de Puerto Rico

Actualmente, la herramienta principal para el manejo de desastres es la *Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico*.²⁰ Esta ley autoriza

a la Gobernadora a decretar una emergencia o desastre y solicitar ayuda al gobierno federal, dictar y rescindir órdenes, y poner en vigor medidas para situaciones de emergencia, entre otras facultades.²¹ Amparada en esa ley, la Gobernadora Wanda Vázquez, declaró un estado de emergencia por Covid-19.²² Dicha orden, y las aprobadas para extender y modificarla, no incluyen medidas en beneficio de las arrendatarias. La Legislatura tampoco ha tomado acción para protegerlas.

No obstante, las acciones de desahucios y los lanzamientos se encuentran paralizados, a pesar de la falta de acción desde las ramas ejecutiva y legislativa. Al declararse el toque de queda y el cierre de negocios no esenciales, el Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó cerrar parcialmente las operaciones de la Rama Judicial. Mediante resolución, el Tribunal estableció que atendería asuntos urgentes, como vistas de causa para arresto, órdenes de protección o el traslado de menores fuera de la jurisdicción.²³ Esos asuntos urgentes no incluyen desahucios.²⁴

Alternativas a la respuesta

La respuesta gubernamental ha sido insuficiente para atender las necesidades de las arrendatarias. Desde espacios diversos, en y fuera de Puerto Rico, han surgido reclamos para que los sus

¹⁹ *Id.* § 4024 (a)-(c).

²⁰ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRA §§ 3501- 3714 (West 2020).

²¹ *Id.* § 3650 (a)-(c).

²² Orden Ejecutiva Núm. 2020-020, *Para Declarar un Estados de emergencia ante el Inminente Impacto del Coronavirus (COVID-19) en Nuestra Isla* (12 de marzo de 2020), <https://www.estado.pr.gov/es/ordenes-ejecutivas/> (última visita 26 de abril de 2020).

²³ *In re* Medidas Judiciales ante situación de emergencia de salud por el COVID-19, EM-2020-03, Resolución del 16 de marzo de 2020, <http://www.ramajudicial.pr/resolucion/2020/EM-2020-03.pdf> (última visita 7 de mayo de 2020).

²⁴ Véase RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, ATENCIÓN DE ASUNTOS CIVILES Y DE RELACIONES DE FAMILIA POR VIDEOCONFERENCIA (20 de abril de 2020), <http://www.ramajudicial.pr/medidas-cautelares/Hoja-Informativa-videoconferencias.pdf> (última visita 1 de mayo de 2020).

gobiernos tomen medidas contundentes para garantizar los derechos de estas personas. A continuación, auscultamos algunas de esas propuestas.

Suspensión de pagos y moratoria a desahucios

La moratoria a desahucios y lanzamientos es una de las respuestas que más se ha implantado. Como vimos, esa fue la medida tomada desde el gobierno federal y de la Rama Judicial de Puerto Rico. El gobierno del estado de Massachusetts ha hecho lo propio, mediante órdenes, reglamentos y proyectos de ley, suspendiendo procesos de desahucio y peticiones de desalojo por 120 días o 45 días desde que termine la emergencia. Medidas similares se han adoptado en Delaware y Connecticut, entre otras.²⁵

Algunas propuestas incluyen una moratoria o suspensión de los pagos durante ese periodo junto a la moratoria de desahucios y lanzamientos. En este modelo, se promulgan órdenes, reglas o leyes para prohibir desahucios y lanzamientos por falta de pago y para establecer prórrogas para el pago del alquiler adeudado durante ese periodo. Al finalizar la moratoria, la arrendataria no está en un riesgo inmediato de desahucio, sino que tiene la oportunidad de cumplir su obligación.

No se han aprobado medidas similares en Estados Unidos, pero se han propuesto en algunas

jurisdicciones. En Nueva Jersey, se presentó un proyecto de ley que de aprobarse detendría los desahucios y ordenaría una suspensión del pago de alquiler por hasta 180 días, si la arrendataria así lo solicita. Al concluir ese periodo, el pago se atendería por arreglo entre las partes o mediante un plan de pago pagadero en un periodo equivalente al término de la moratoria.²⁶ También podemos encontrar un ejemplo en España, donde se adoptaron remedios abarcadores para las arrendatarias, suspendiendo los procesos de desahucio y lanzamiento, y prorrogando el vencimiento de los contratos de arrendamiento. También, permite a la arrendataria elegible solicitarle a su arrendadora que aplase el pago del alquiler. De no haber acuerdo entre las partes, la arrendadora puede optar por una reducción del 50% del pago o el aplazamiento de hasta cuatro meses que se pagará mediante el prorrateo del canon durante al menos tres años.²⁷

Cancelación del pago de alquiler

Algunas activistas sociales claman porque se elimine la obligación de pagar un alquiler durante este periodo de emergencia de todas las arrendatarias o de aquellas que no puedan pagar. Movimientos para cancelar los alquileres han ganado visibilidad en ciudades como Nueva York y Los Ángeles.²⁸ Esta alternativa es atractiva porque atiende el pago de alquiler frontalmente, en lugar de posponerlo hasta el fin de la emergencia o de la moratoria. Entre defensoras de los derechos a la

²⁵ Véase *COVID-19 Housing Policy Scorecard*, EVICTION LAB, <https://evictionlab.org/covid-policy-scorecard/> (última visita 5 de mayo de 2020).

²⁶ New Jersey Assembly Bill. No. 3948 de 13 de abril de 2020, 219na Asam. Leg.

²⁷ Decreto-Ley por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (BOE 2020, 11) (España), en los arts. 2-4.

²⁸ Véase, e.g., Matthew Haag y Conor Dougherty, *#CancelRent Is New Rallying Cry for Tenants. Landlords Are Alarmed.*, THE NEW YORK TIMES, 1 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.nytimes.com/2020/05/01/nyregion/rent-strike-coronavirus.html?fbclid=IwAR33QpxSMof_g5DtmYZD7Eye2h733D3zO6pTeeWTqnDRvrtSyOHJL3NxEfY (última visita 3 de mayo 2020).

vivienda y activistas de justicia social, se destaca igualmente porque permite cuestionar la relación entre arrendadora y arrendataria en sí misma.²⁹

Ahora bien, la viabilidad de esta alternativa depende de si esta cancelación de una deuda exigible se considera una incautación de propiedad privada, que requeriría el pago de una justa compensación. Los tribunales no han atendido controversias sobre cancelación de alquileres. Sin embargo, tanto el Tribunal Supremo de los Estados Unidos como el de Puerto Rico han atendido controversias sobre medidas de control de alquileres que resultan ilustrativas.

El Tribunal Supremo federal ha rechazado que una medida para controlar los alquileres constituya una incautación por ocupación de la propiedad.³⁰ Podría, en cambio, considerarse una incautación regulatoria. Desde *Pennsylvania Coal*, los tribunales han interpretado que los gobiernos pueden regular la propiedad privada, pero si “va demasiado lejos” la regulación implica una incautación.³¹ Ese análisis parte de un balance entre el interés perseguido por el Estado y aquel particular a la propiedad regulada.³² En Puerto Rico, el Tribunal Supremo ha interpretado que esta evaluación considera los siguientes criterios: “(1) la naturaleza de la actuación gubernamental; (2) el impacto económico de la reglamentación sobre las personas

o entidades afectadas, y (3) si el impacto económico sobre el individuo es menor que el interés protegido por la reglamentación”.³³ Como regla general, la regulación constituye una incautación si deniega todo uso económicamente beneficioso de la propiedad.³⁴

Al examinar leyes de control de alquileres, el Tribunal Supremo federal consistentemente ha validado el poder de los estados de regular la relación entre arrendadora y arrendataria. Así, ha interpretado que los gobiernos pueden limitar la cuantía máxima del alquiler sin que eso automáticamente exija el pago una compensación al arrendador.³⁵ Por su parte, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha sido consecuente con la federal. Al interpretar la derogada *Ley de Alquileres Razonables*,³⁶ el Tribunal afirmó la constitucionalidad ante reclamos de debido proceso e igual protección de las leyes.³⁷

Advertimos, sin embargo, que desde el Tribunal se sugirió que dicha ley podía provocar una pérdida económica a la arrendadora que “junto a la restricción de su derecho a disponer libremente, y sin trabas, de su propiedad, puede equipararse a una expropiación forzosa sin mediar una justa compensación”.³⁸ Hay razones para ello. Cancelar el pago de renta es una forma de reducir el beneficio económico que la persona propietaria percibe de la

²⁹ Kriston Capps, 'Cancel the Rent' Could Be Just the Beginning, CITYLAB.COM, 29 de abril de 2020, <https://www.citylab.com/equity/2020/04/pay-rent-cancellation-mortgage-eviction-coronavirus-landlord/610834/> (última visita 3 de mayo 2020).

³⁰ *Yee v. City of Escondido*, 503 U.S. 519 (1992).

³¹ *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U.S. 393, 415 (1922) (traducción suplida). Véase, también, *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992).

³² Véase *The Richards Group v. Junta de Planificación*, 108 DPR 23, 39 (1978).

³³ *Arenas Procesadas, Inc. v. E.L.A.*, 132 DPR 593, 604 (1993).

³⁴ *Id.* Véase, también, *Culebra Enterprises Corp. v. E.L.A.*, 143 DPR 935 (1997).

³⁵ Véase *Yee*, 503 U.S. en la págs. 528-29.

³⁶ *Ley de alquileres razonables*, Ley Núm. 464 de 25 de abril de 1946, 1946 LPR 1327-57 (derogada por la Ley Núm. 57 de 25 de junio de 1995, 1995 LPR 302-05).

³⁷ *Sucn. Cabassa Voustad v. Rivera*, 130 DPR 823 (1992).

³⁸ *Id.* en la pág. 834 (Rebollo López, opinión disidente).

propiedad.³⁹ La reducción de valor de la propiedad, en sí misma, puede constituir una incautación, incluso cuando se trata de restricciones temporeras.⁴⁰ No obstante, resaltamos que los tribunales han declinado determinar que una reducción de sobre el 80% del valor de la propiedad constituye una incautación que requiere compensación.⁴¹ Más aún, en el contexto del Covid-19, los tribunales han sostenido la constitucionalidad de medidas que privan del disfrute de la propiedad. En *Friends of Danny Devito*, el Tribunal Supremo de Pensilvania interpretó que el cierre de negocios no esenciales era constitucional, a pesar de imponer restricciones marcadas, por tratarse de un “ejemplo clásico del uso del poder de razón del estado para proteger las vidas, salud, moral, comodidad, y bienestar general” del pueblo.⁴²

Entendemos que una cancelación de alquileres sobreviviría un escrutinio constitucional por incautación de propiedad privada en la mayoría de las circunstancias. La arrendadora tendría derecho a una compensación solo si el impacto económico de una cancelación temporera del alquiler es suficiente como para superar el interés del Estado en proteger el derecho a la vivienda de la arrendataria. A eso se le añade el legítimo interés del Estado en que las personas puedan aislarse físicamente para preservar la salud pública. Quizás habría derecho a compensación si la arrendadora

fuera una persona de escasos recursos que depende exclusivamente de ese ingreso de arrendamiento y privarle de esa renta sea una carga excesiva. No hay datos publicados suficientes para determinar cuántos de estos casos pueden existir, pero entendemos que son una fracción minoritaria.

Subsidio para pago de alquiler

Un subsidio de alquiler podría ayudar a las arrendatarias enfrentando dificultades económicas durante la emergencia. Este tipo de medida les permitiría permanecer en su hogar en lugar sin enfrentar el riesgo latente de desahucio. Organizaciones de derecho a la vivienda han reclamado que se establezcan programas de subsidio de alquiler durante la emergencia,⁴³ y algunas ciudades han implantado programas de subsidios o préstamos con este fin.⁴⁴ Igualmente, en España se implantaron alternativas de apoyo financiero para hacer frente a los gastos de vivienda durante la emergencia.⁴⁵

Partiendo de la premisa de que ni el gobierno central ni los municipios tienen fondos para asumir un programa de subsidios, conviene examinar los fondos que se han hecho disponibles desde el gobierno federal. El *Coronavirus Relief Fund* concede a Puerto Rico sobre 2,000 millones de dólares para cubrir gastos y costos necesarios para atender la

³⁹ Véase *Penn. Central Transp. Co. v. City of New York*, 438 U.S. 104, 131 (1978)

⁴⁰ *Culebra Enterprises*, 143 DPR en las págs. 944-47. Véase, también, *Flamboyán Gardens Inc. v. Junta de Planificación*, 103 DPR 884 (1975).

⁴¹ Véase *Culebra Enterprises*, 143 DPR en la pág. 973 (Hernández Denton, opinión concurrente y disidente)(citando a *Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926)).

⁴² *Friends of Danny Devito v. Tom Wolf*, __ A.3d. __, No. 68-MM-2020, en la pág. 37 (Pa. Apr. 13, 2020)(citas internas omitidas)(traducción suplida).

⁴³ Véase *Responding to Coronavirus: Ensuring Housing Stability During a Crisis*, NATIONAL LOW INCOME HOUSING COALITION (21 de abril de 2020), <https://nlihc.org/responding-coronavirus> (última visita 5 de mayo de 2020).

⁴⁴ Véase *State and local rental assistance*, NATIONAL LOW INCOME HOUSING COALITION, <https://nlihc.org/rental-assistance> (última visita 5 de mayo de 2020).

⁴⁵ Decreto-ley, *supra* en la nota 27, en el art. 9.

emergencia.⁴⁶ Aunque la guía para el uso de estos fondos no incluye subsidio de alquiler entre la lista no taxativa de gastos elegibles, sí permite que se utilicen los fondos para proporcionar apoyo económico a aquellos que sufren interrupciones de empleo o negocios relacionados con la emergencia por Covid-19.⁴⁷

El CARES Act también hace una asignación especial a través del *Community Development Block Grant*.⁴⁸ Esta concesión, dirigida a los municipios participantes y al gobierno central, aumenta los fondos asignados para 2019 para intentar responder a los efectos de coronavirus, incluyendo su impacto sobre el mercado inmobiliario.⁴⁹ La regulación aplicable a esta subvención permite que se utilicen para hacer subvenciones de emergencia por un período no mayor de tres meses consecutivos para cubrir gastos de alimentación, alquiler o hipoteca, entre otros.⁵⁰ Este pago se hace directamente a la persona o entidad que provea el servicio.

Este tipo de medida no es vulnerable a reclamos constitucionales de incautación o menoscabo de relaciones contractuales. Incluso, ya existen mecanismos comparables, como el subsidio de alquiler a adultos mayores de la Ley 173 de 31 de agosto de 1996, que asigna un subsidio mensual de hasta \$400 para alquilar una unidad en una égida.⁵¹

No obstante, debemos reconocer que esta alternativa es, en términos políticos, como mínimo, incómoda. A todos los efectos prácticos, una medida como esta se convierte en un subsidio a la arrendadora, esencialmente bajo los mismo términos y condiciones del contrato de alquiler. Reproduce así la dinámica económica y de poder prevaleciente, y que ya favorece a la arrendadora. Eso no es una crítica que se deba despachar ligeramente, especialmente en una coyuntura que abre la posibilidad de reevaluar esa relación.

Reflexiones finales

La pandemia de Covid-19, nuevamente, ha dejado en evidencia las deficiencias en los mecanismos gubernamentales de respuesta a desastre, especialmente cuando se trata de atender las necesidades de las arrendatarias de escasos recursos. FEMA tiene pocas herramientas para atender las necesidades de vivienda las arrendatarias durante una crisis de salud pública, haciendo necesario que se promulgaran medidas específicas a esta emergencia. Esas, sin embargo, tampoco han sido suficientes.

El CARES Act provee una subvención directa y beneficios de desempleo que podrían paliar el impacto económico de la pandemia, pero podrían

⁴⁶ Véase Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, Pub. L. No. 116-136, at §5001, <https://www.congress.gov/116/bills/hr748/BILLS-116hr748enr.pdf> (última visita 7 de mayo de 2020). U.S. TREASURY DEPARTMENT, ELIGIBILITY OF LOCAL GOVERNMENTS, en la pág. 4 <https://home.treasury.gov/system/files/136/Census-Data-and-Methodology-Final.pdf> (última visita 1 de mayo de 2020).

⁴⁷ U.S. TREASURY DEPARTMENT, CORONAVIRUS RELIEF FUND GUIDANCE FOR STATE, TERRITORIAL, LOCAL, AND TRIBAL GOVERNMENTS, en la pág. 1, <https://home.treasury.gov/system/files/136/Coronavirus-Relief-Fund-Guidance-for-State-Territorial-Local-and-Tribal-Governments.pdf> (última visita 1 de mayo de 2020).

⁴⁸ Véase Pub. L. No. 116-136, División B, Título XII.

⁴⁹ Véase *Id.*

⁵⁰ Véase 24 CFR §570.207 (b)(4) (West 2020) (eximiendo los pagos de emergencia de la definición de pago de ingresos inelégibles).

⁵¹ Programa de pareo estatal de arrendamiento para viviendas de veteranos y subsidio de arrendamiento y mejoras de vivienda para personas de mayor edad [personas de edad avanzada] con bajos ingresos, Ley Núm. 173 de 31 de agosto de 1996, 17 LPRÁ §§1491-95, 1492 (West 2020).

ser insuficientes para cubrir necesidades básicas de salud, alimentación y vivienda, dependiendo de las circunstancias particulares del hogar. Esta ley, junto a las acciones administrativas de la Rama Judicial, también han detenido los desalojos, pero ninguna medida atiende la obligación de la arrendataria de hacer los pagos correspondientes. La protección no solo no aplica a todas las arrendatarias, como en el caso del CARES Act, sino que se queda corta en asegurar la permanencia en el hogar. Estas medidas resultan insuficientes si no viene acompañada de determinaciones claras sobre cómo manejar el periodo de tiempo en que la persona no fue desalojada pero que no hizo los pagos de arrendamiento. En efecto, esto puede resultar en meramente postergar el desalojo. En ese sentido, resulta preocupante el silencio desde la Gobernación y la Legislatura de Puerto Rico ante este vacío. El espacio que ha ocupado la Rama Judicial, en un ejercicio de prudencia, no provee un remedio a las personas que no pueden hacer sus pagos y podrían verse desalojadas tan pronto los tribunales normalicen sus funciones. Ciertamente, la acción del Tribunal Supremo no debe relevar al gobierno de considerar las necesidades de miles de arrendatarias.

La sociedad civil ha abogado por mejores alternativas a las que han sido implantadas. Las moratorias a desahucios y lanzamientos son el mínimo necesario en una situación de emergencia de salud pública. Nadie puede quedarse en casa si no tiene casa donde quedarse. Una respuesta adecuada requeriría una combinación de medidas que incluyan la suspensión de desahucios, un periodo de gracia para hacer el pago, la cancelación del pago de alquiler, y un subsidio para gastos de vivienda, incluyendo la compensación del arrendador donde pueda ser una incautación. Más aún, estas medidas

deberían ser parte integral del ordenamiento, de forma que puedan activarse fácilmente en respuesta a un desastre. Sin embargo, nuevamente nos enfrentamos a un gobierno poco preparado o incapaz de atender un estado de desastre. El resultado más probable será exacerbar la desigualdad y la vulnerabilidad de las arrendatarias, cuando nadie debería perder su techo por una enfermedad.