

LA NOTARÍA COMO PROPULSORA DEL ACCESO A LA JUSTICIA SOCIAL EN PUERTO RICO

*Annie I. Rivera Cruz**

ARTÍCULO

Resumen

En *In Re Cancio*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció la función social del ejercicio de la notaría en el país. Mediante este escrito se pretende explorar el rol del ejercicio de la notaría para alcanzar la justicia social desde una perspectiva histórica y teórica en Puerto Rico. De igual forma, se estudiará su rol en la consecución de la meta 1.4 sobre el fin de la pobreza en los Objetivos del 2030 de las Naciones Unidas. En específico, se analizará la intervención notarial para adquirir derechos propietarios a la luz del Código Civil del 2020.

Abstract

In *In Re Cancio*, the Supreme Court of Puerto Rico recognized the important social function of the notary public in the country. This article will explore the role of the notary public to achieve social justice in Puerto Rico from a historical and theoretical perspective. It will also analyze its role in achieving goal 1.4 of the 2030 Goals of the United Nations to end poverty. This article will focus specifically on the notary public's intervention on acquiring proprietary rights considering Puerto Rico's Civil Code of 2020.

* Abogada-Notaria con práctica privada y profesora de la Facultad de Derecho, Universidad Interamericana de Puerto Rico. B.A. y J.D. de la Universidad de Puerto Rico. L.L.M. Derecho Notarial y Registral de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. El presente artículo es parte de una tesina realizada en cumplimiento con los requisitos de la maestría en Derecho Notarial y Registral de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Dichos requisitos fueron completados en mayo de 2020. Mediante el mismo se pretendió explorar el rol del notario y la notaria como llave al acceso a la justicia social.

I.	Introducción.....	140
II.	La función social de la notaría.....	142
III.	El ejercicio de la notaría y la justicia social.....	151
IV.	El notariado y la adquisición de derechos propietarios	156
V.	Acceso a la propiedad: Herencia	159
VI.	Acceso a la Propiedad: Financiamiento y Programas Sociales Gubernamentales	164
VII.	Acceso a la propiedad: Declaración jurada.....	167
VIII.	Acceso a la Propiedad: Bienes inmuebles y modos de transmisión.....	169
IX.	El fideicomiso como alternativa de utilidad en Puerto Rico.....	185
X.	El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña.....	188
XI.	Conclusión	194

I. Introducción

En Puerto Rico, se han elaborado escritos sobre los procesos de titularidad, los derechos propietarios, la justicia y la justicia social, pero poco se ha dicho sobre la incidencia de la notaría en esos procesos. Además, han sido pocos los pronunciamientos realizados mediante aprobación de legislación o por parte del Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico (en adelante, “TSPR”) sobre la justicia social y el papel del ejercicio de la notaría en su consecución. Con esto en mente, entendimos pertinente discutir el ejercicio de la notaría frente a los derechos propietarios, como un mecanismo protector que provea seguridad jurídica y legalidad a las comunidades y a las personas que las componen con el fin de erradicar la pobreza.

En la jurisprudencia del TSPR se pueden encontrar algunos casos aislados donde el propio tribunal ha hecho referencia a la función social de la notaría. A manera de ejemplo, en *In re Cancio Sifre*,¹ la honorable curia mencionó la función social del notario, pero en relación con su conocimiento del Derecho.² El TSPR señaló que, con la *Ley del Notariado* de 8 de marzo de 1906:

Se propuso fortalecer los recursos intelectuales del notariado y enriquecer su función social, poniendo a disposición de la sociedad un notario que es además un técnico conocedor del Derecho. . . .

¹ 106 DPR 386 (1977).

² Véase *Id.* en las págs. 396-98.

[E]l notario no es un simple observador del negocio jurídico que ante él se realiza. . . . Su función, que no es privada, sino pública, trasciende la de un autómatas legalizador de firmas y penetra al campo de la legalidad de la transacción que ante él se concreta.³

Así pues, el ordenamiento jurídico en Puerto Rico reconoce en la notaría funcionarios y funcionarias cuya tarea enarbolaba una función social que no limita su labor a la del mero observador u observadora del negocio jurídico que ante sí se realiza y sobre el cual da fe pública. Más aún, el TSPR advirtió en contra de la práctica del mero observador y observadora y expresó que cuando se limita la intervención rutinaria de la notaría a leer o dar a leer o dar a leer el documento que se otorga ante él sin más propósito que el de su investidura de la fe notarial.⁴ Expresó que incurrir en la práctica anterior “y asegurarse de la identidad de sus personas y firmas, en un ritual aséptico pero vacío de la inteligencia y comprensión de los firmantes, está con desidia derrotando los fines y propósitos que le hicieron depositario de inapreciable confianza pública”.⁵ Pese a la advertencia lanzada por el TSPR sobre la función social en el ejercicio de la notaría, no se volvió a atender por la curia hasta el 1979, en *In re Lavastida*.⁶

A diferencia de *Cancio Sifre*, cuyo pronunciamiento sobre la función social de la notaría fue mediante opinión emitida por el Honorable Tribunal, en *Lavastida* se emitió una sentencia que imponía una serie de suspensiones a los notarios involucrados en el caso.⁷ En la referida decisión se emitieron sendas opiniones, tanto concurrentes como disidentes, pero fue el juez asociado Negrón García quien rescató la función social de la notaría y vinculó su ejercicio con la promoción de la justicia social:

Al notario le incumbe el ideal de justicia al otorgar fórmulas y negocios contractuales y aconsejar en sus dimensiones de: (a) justicia legal, ello por su condición de asesor y perito de la técnica jurídica; (b) justicia distributiva, que se desenvuelve en el área de preparación y formalización de negocios de liquidación y división de instituciones tales como herencia, sociedad, etc.; (c) justicia conmutativa, reguladora de la igualdad o proporción que debe haber entre las cosas en ocasión de darse o permitirse unas por otras.

³ *Id.* en las págs. 396-97.

⁴ *Id.* en la pág. 397.

⁵ *Id.*

⁶ 109 DPR 45 (1979).

⁷ *Id.*

Ésta se manifiesta en ‘materia de justo precio, justo interés, justa renta...y el interés que reviste velar por la sinceridad y exactitud de consignación de valores materiales cuando cualquier adulteración de estos puede acarrear el día de mañana, y más en posibles contiendas judiciales, daños muy serios’; y (d) *justicia social, hija del ‘deber de prestar cuanto está de su parte para el bien común colectivo*.⁸

El juez asociado Negrón García hizo referencia a varias teorías sobre la justicia y mencionó, entre ellas, la justicia social. Señaló que al notario le incumbe el ideal de justicia social y lo definió como “*el deber de prestar cuanto está de su parte para el bien común colectivo*”.⁹ Para Negrón García, la justicia social es parte de los principios deontológicos que deben regir el ejercicio de la notaría. Sin embargo, *Lavastida* fue el último caso en que en que encontramos un pronunciamiento sobre la justicia social y la notaría.

Con lo anterior en mente, este escrito pretende demostrar que, en el ejercicio de la notaría, sus operadores pueden usarla como vehículo que brinda acceso a la justicia social. En la primera parte, discutiremos la función social del notario y la notaria desde el ámbito histórico y teórico. En la segunda parte se analizará el ejercicio de la notaria y su injerencia en la consecución de los Objetivos del 2030 de las Naciones Unidas a la luz del Código Civil del 2020 finalizando con una breve discusión sobre el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña a la luz de los Objetivos del 2030 y el ejercicio de la notaria para la consecución de la justicia social en Puerto Rico.

II. La función social de la notaría

Mucho se ha discutido en torno a la figura del notario, su función pública y su relación con el Estado en cuanto a la facultad delegada sobre la dación de fe pública respecto a todos los asuntos en los que interviene. Por ejemplo, la intervención de un notario latino en un negocio jurídico en procesos donde se regula la persona, como en el matrimonio, el divorcio, entre otros, le otorga a los mismos certeza y seguridad jurídica:

En el notario de tipo latino se funden dos (2) facetas esenciales: el notario en su función como profesional o técnico del derecho y el notario en su carácter de funcionario público. El notario puertorri-

⁸ *Id.* en las págs. 103-04 (Negrón García, opinión concurrente y disidente) (énfasis suplido).

⁹ *Id.*

queño no es abogado de ninguno de los otorgantes, no representa a ningún cliente, representa a la fe pública, representa la ley para todas las partes. Además de ser asesor y consejero legal, el notario puertorriqueño es el instrumentador de los documentos que conllevan los actos y negocios jurídicos a los cuales les da seguridad y certeza con su pericia profesional y bajo el manto de la fe pública de la que es depositario.¹⁰

Sin embargo, como ordenamiento, hemos relegado la figura del notario y la notaria fuera del ámbito del Derecho cuando tiene un rol como administrador y administradora de justicia. El debate acerca del rol del notario y la notaria en la administración de la justicia se hizo palpable con la delegación de asuntos no contenciosos ante sí. La profesora Cándida Rosa Urrutia problematiza y compara el rol del Notario y Notaria frente a la función judicial:

Si el Notario esta investido de fe pública y participa del poder de autenticador del Estado, si el ejercicio de esa función comprueba documentos, los califica y los legitima como funcionario público, si declara los hechos y los derechos de los que comparecen ante sí a base de las comprobaciones que él hace, entonces, ¿no es lo mismo que hace un magistrado en los casos no contenciosos?¹¹

Aclara la profesora Urrutia que pese a que al Notario pueden delegar las funciones relacionadas con asuntos no contenciosos, distinto es al juez en la medida en que la función del juez “conlleva la adjudicación de controversias genuinas y concretas y la disposición de las sanciones correspondientes”.¹² No obstante, reconoce que “[t]anto la función judicial en el plano jurisdiccional, como la notaría, en el plano instrumental, quedan empeñadas en la búsqueda de la verdad y el logro de la justicia”.¹³ En la búsqueda del logro de la justicia, el notario y la notaria desempeñan funciones como administradores de esta. La administración de la justicia es “aquella actuación y misión de los depositarios de la soberanía del

¹⁰ *López Torres v. González Vázquez*, 151 DPR 225, 239-40 (2000) (Hernández Denton, opinión concurrente) (citando a Exposición de motivos, Ley notarial de Puerto Rico, Ley Núm. 75 de 2 de julio de 1987, 1987 LPR 262).

¹¹ Cándida Rosa Urrutia de Basora, *La intervención del Notario en el ámbito de la jurisdicción no contenciosa (Voluntaria)*, 26 REV. JUR. UIPR 465,472 (1992).

¹² *Id.* en la pág. 473.

¹³ *Id.* en la pág. 474.

¹⁴ Robert Gonnella, *El Notario como órgano de la administración de la justicia preventiva*, 16 REV. DER. NOT. 187 (1957).

Estado al servicio de la construcción del orden jurídico”.¹⁴ El notario o la notaria no solo desempeña funciones de la administración de la justicia,¹⁵ sino que sirve al propósito de la administración de la justicia preventiva. Sobre cómo la administración de la justicia preventiva sirve a la justicia, señala Gonnella:

Se trata de la actuación de los órganos de la soberanía estatal que, mediante medidas apropiadas, en especial, mediante la colaboración en la constitución y aseguramiento de las relaciones jurídicas privadas tutela los intereses del individuo y ante todo previene su vulneración futura; pero, simultáneamente, cuida también de los intereses de terceros y público en general; y de este modo sirve a la justicia, la seguridad y la paz jurídicas.¹⁶

El notario y la notaria, como administrador y administradora de la justicia, no se circunscriben solamente a la autenticación de documentos. Como señala Gonnella, no “sólo se trata de un problema de documentación, sino ante todo de negocio jurídico eficiente, es decir, de la realización de su voluntad negocial”.¹⁷ El notario y la notaria “les pone de manifiesto el alcance jurídico del negocio y les revela la solución que hará justicia del mejor modo a todos los intereses en juego, quedando las partes en posesión de las bases de una voluntad sin vicios, justa y duradera”.¹⁸ El notario y la notaria tienen que hacer un análisis sobre la voluntad de las partes a base de los hechos y el derecho envueltos en la situación. Es decir, tal vez no adjudica controversias, pero tiene que velar porque el negocio jurídico o el derecho personal tutelado sea correcto en derecho, y por qué no, justo. Esta característica del notario y la notaria como administradores de la justicia puede identificarse en diversos momentos del desarrollo histórico de la notaría, pero se consolida a partir de la aprobación de la Ley Núm. 75 de 2 de julio de 1987 conocida como la *Ley Notarial de Puerto Rico*.¹⁹

A. El notariado en Puerto Rico conforme a la Ley Notarial de 1987

En el 1987, se revisó y se aprobó la Ley Núm. 75 del 2 de julio de 1987, conocida como la *Ley Notarial de Puerto Rico* (en adelante, “Ley-1987”). La Ley-

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.* en la pág. 190.

¹⁷ *Id.* en la pág. 191. La cita se refiere a la voluntad de las partes que otorgan el instrumento público.

¹⁸ *Id.* en la pág. 194.

¹⁹ Ley notarial de Puerto Rico, Ley Núm. 75 de 2 de julio de 1987, 4 LPRR § 2001-2142 (1987).

1987, que derogó la legislación notarial de 1956 a la cual no introdujo grandes cambios, amplió el carácter del ejercicio del notariado en Puerto Rico. De igual forma, definió lo que se conoce como *fe pública*. Esta ley amplió y otorgó mayores poderes al notario:

El notario es el profesional del Derecho que ejerce una *función pública, autorizado para dar fe y autenticidad* conforme a las leyes, de los negocios jurídicos y demás actos y hechos extrajudiciales que ante él se realicen, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales. Es su función recibir e interpretar la voluntad de las partes, dándole forma legal, redactar las escrituras y documentos notariales a tal fin y conferirle[s] autoridad a los mismos. *La fe pública al notario es plena* respecto a los hechos que, en el ejercicio de su función personalmente ejecute o compruebe y también respecto a la forma, lugar, día y hora del otorgamiento.²⁰

Así las cosas, en el ejercicio del notario, este no es un mero ‘autenticador de firmas’, sino que se le reconoce, por parte del Estado, como aquel que ejerce una función pública, autorizado a dar fe. Malavet señala que, entre los aspectos más novedosos de la Ley-1987 se encuentran: (1) la definición del “concepto de Notario más a tono con la doctrina”²¹ y (2) que mediante el artículo tres se reconoce entre las funciones del notario el que pueda “interpretar y dar forma legal a la voluntad de las partes”.²² Además de los elementos sustantivos sobre la figura del notario que aporta la Ley-1987, incluyó otros cambios en el ejercicio del notariado como la fijación de la fianza notarial, la unidad de acto cuando intervienen testigos, entre otros.²³ Con la aprobación de la Ley-1987, el legislador le concede al TSPR la creación de un Reglamento “para la regulación del ejercicio del notariado y la admisión al mismo y para complementar las disposiciones de [la Ley-1987]”.²⁴

No es hasta el 1 de agosto de 1995 que se aprobó el *Reglamento Notarial de Puerto Rico* (en adelante, “Reglamento”).²⁵ Como parte de la Regla 2, se reconoce el carácter dual del ejercicio de la fe pública por parte del notario o notaria:

²⁰ Ley Notarial de Puerto Rico, Ley Núm. 75 de 2 de julio de 1987, 4 LPRA §2002 (1987) (énfasis suplido).

²¹ PEDRO MALAVET VEGA, EL DERECHO NOTARIAL EN PUERTO RICO 69 (2010).

²² *Id.*

²³ Para una lista más completa sobre los cambios en el ejercicio de la notaria; véase PEDRO MALAVET VEGA, *supra* nota 21, en la págs. 69-71.

²⁴ 4 LPRA § 2101 (1987).

²⁵ REG. NOTARIAL DE PR, 4 LPRA Ap. XXIV (1995)

(A) En la esfera de los hechos, la exactitud de lo que el notario ve, oye o percibe por sus sentidos, y

(B) en la esfera del Derecho, confiere autenticidad y fuerza probatoria a las declaraciones de voluntad de las partes en el instrumento público redactado conforme a su juicio sobre los preceptos del ordenamiento jurídico para la validez y eficacia del acto o contrato formalizado, y sobre la identidad y capacidad de las partes.²⁶

Entre los cambios más notables que trajo el Reglamento al ejercicio de la notaria se encuentran la “regulación en torno al conflicto de intereses, el uso de empleados o parientes como testigos de conocimiento, el método para informar o llevar a cabo la inspección de notarias”,²⁷ entre otros. La Ley-1987 rescató varios elementos de la *Ley Orgánica del Notariado de 1862*. En realidad, elementos como la fe pública, las inspecciones, los instrumentos públicos, las prohibiciones en el ejercicio, entre otras, sobrevivieron o, mejor dicho, resistieron el paso del tiempo. ¿Por qué? El notariado latino practicado en Puerto Rico sobrevivió la colonización americana, pero lejos de ser un elemento de resistencia; ¿pudo sobrevivir en su esencia debido a su función a favor del capital?

A través de los años, tanto la Ley-1987 como el Reglamento, han sido enmendados en múltiples ocasiones. Sin embargo, para propósitos de este trabajo, entre las enmiendas que examinaremos, se encuentran lo que se conoce como la *Ley de Asuntos No Contenciosos ante Notario* (en adelante, “Ley-282”).²⁸ A su vez, para la implementación de la Ley-282, el TSPR emitió una Resolución mediante la cual se enmendaba el *Reglamento* y se incorporaron a este las *Reglas para la implantación de la Ley de Asuntos No Contenciosos ante Notario*.²⁹ Mediante el inciso (c) de la regla 85 se definen los asuntos no contenciosos como aquellos:

[E]x parte o de jurisdicción voluntaria, son asuntos sobre los cuales no existe controversia entre los que demuestra un interés legítimo y que, por disposición de ley y a petición de los requirentes, necesitan la intervención de un juez o una jueza. Por disposición

²⁶ REG. NOTARIAL DE PR, 4 LPRA Ap. XXIV, R.2 (1995).

²⁷ MALAVET VEGA, *supra* nota 21, en la pág. 71.

²⁸ Ley de asuntos no contenciosos ante notario, Ley Núm. 282-1999, 4 LPRA §§ 2155-66.

²⁹ In re: Aprobación de Reglas para la Implementación de la Ley de Asuntos No Contenciosos ante Notario, 182 DPR 860 (2011).

de la [Ley-282], algunos pueden ventilarse también ante un notario o una notaria.³⁰

Entre los asuntos no contenciosos o de jurisdicción voluntaria que la ley provee para que sean tramitados por notarios se encuentran:

1. De la *Ley de Procedimientos Legales Especiales*, antes el *Código de Enjuiciamiento Civil*: procedimientos de testamentaria y abintestato: declaratoria de herederos (artículos 552 y 553); y aceptación del cargo y expedición de cartas testamentarias a un albacea por un notario que no fuere aquél en cuya oficina se encuentra protocolado el testamento (artículo 597).
2. De la adveración y protocolización de testamento ológrafo (artículos 639-643 del *Código Civil de Puerto Rico*).
3. De la declaración de ausencia simple (artículo 67 del *Código Civil de Puerto Rico*).
4. De los procedimientos bajo la Regla 42.2 de Procedimiento Civil, para perpetuar hechos en que no esté planteada una controversia y no puedan resultar en perjuicio de persona cierta y determinada, ni se pretenda utilizar para conferir una identidad a una persona.
5. De los procedimientos para corrección de actas que obren en el Registro Demográfico, y de los cambios de nombres y apellidos (artículo 31 de la Ley Núm. 24 de 22 de abril de 1931, según enmendada).³¹

A estas competencias delegadas al ejercicio notarial como asuntos no contenciosos, se le han sumado otras a través de los años como “la facultad para celebrar matrimonios (Ley Núm. 201-2016) y la facultad de autorizar instrumentos públicos para la disolución de un vínculo matrimonial (Ley Núm. 52-2017- causal de consentimiento mutuo y Ley Núm. 155-2016- causal de ruptura irreparable)”.³² Con la delegación de estos asuntos a los notarios y notarias, las y los ciudadanos pueden solucionar estos asuntos sin tener que acudir a un tribunal. Para el juez asociado del TSPR, Hon. Luis F. Estrella Martínez, “el permitir que los notarios

³⁰ *Id.* en la pág. 866.

³¹ 4 LPRR § 2155.

³² LUIS F. ESTRELLA MARTÍNEZ, LA FIGURA DEL NOTARIO COMO PROMOTOR DEL ACCESO A LA JUSTICIA 23 (2019).

presten estos servicios a las partes requirentes son medidas de acceso a la justicia que permiten que el proceso sea ágil y económico, en comparación con el proceso judicial tradicional”.³³

El desarrollo del derecho notarial en los últimos años ha sido dirigido a lo relacionado con el aspecto ético del ejercicio de la notaría.³⁴ Sin embargo, tras el paso del huracán María, la discusión sobre la figura del notario ha comenzado a descentralizarse del aspecto ético y se ha desplazado hacia un ejercicio de reflexión sobre su figura como operador del derecho, como funcionario autorizado a ejercer la fe pública y su papel en el acceso a la justicia. A esos efectos, el juez asociado del TSPR, Hon. Luis F. Estrella Martínez, publicó recientemente como parte de su obra *Acceso a la Justicia: Derecho Humano Fundamental*, un adendum titulado *La Figura del Notario como Promotor del Acceso a la Justicia*. El Juez Asociado reconoce cuatro pilares desde los cuales el Derecho Notarial puede aportar al acceso a la justicia:

1. *El Notariado como Promotor de la Equidad y Garante de los Derechos de las Personas.*
2. El Notariado como antídoto contra la burocratización de la Justicia.
3. El Notariado como protagonista en la Justicia Preventiva, y
4. El Notariado como alternativa para combatir barreras existentes en las tres Ramas de Gobierno.³⁵

Continúa Estrella Martínez:

Es por eso por lo que el rol del Notario Latino está al servicio de esta aspiración, toda vez que la labor notarial está centrada en el reconocimiento de los derechos de las personas, en un marco de imparcialidad y mediante documentos que persigan evitar litigios posteriores. En ese sentido, *su rol como promotor de la equidad y garantía de derechos de las personas, constituye una responsabilidad social ineludible.*³⁶

³³ *Id.* (refiriéndose a los asuntos no contenciosos).

³⁴ Visitando la página de la rama judicial en la cual se publican las decisiones emitidas por el Tribunal Supremo, podemos ver que varios In Re son relacionados a faltas cometidas por notarios y notarias en el ejercicio de la notaría.

³⁵ ESTRELLA MARTÍNEZ, *supra* nota 32, en la pág.7 (énfasis suplido).

³⁶ *Id.* en la pág. 8 (énfasis suplido).

Con la posición adoptada por el Juez Asociado, se reconoce el rol del notario como uno cardinal en el proceso de la equidad y la garantía de derechos. Si ha existido un proceso histórico en Puerto Rico en el que ha quedado de manifiesto el rol del notario como garantizador de derechos y promotor de equidad, lo fue aquel marcado por el paso del huracán María.

B. El notariado puertorriqueño como promotor de la equidad y la justicia

Según el Centro de Periodismo Investigativo, hasta mediados de enero de 2018, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (“FEMA”, por sus siglas en inglés) había recibido cerca de 1.1 millones de solicitudes de asistencia bajo el Programa Individual de Viviendas, de las cuales 413, 605 fueron aprobadas representando un 62% de solicitudes denegadas o en proceso.³⁷ Según el portal de Programa de Ayuda Individual y Familiar de FEMA, éste “puede proporcionar ayuda financiera y servicios directos después de un desastre. El programa ayuda con las necesidades de vivienda que no están cubiertas por el seguro o por alguna otra fuente”.³⁸ Según la política pública establecida por la agencia federal, ¿cuáles podían ser los motivos para las denegatorias al programa de asistencia de vivienda?

Entre las razones por las cuales FEMA puede denegar una solicitud de asistencia bajo el programa individual se encuentra una relacionada a las segregaciones y los núcleos familiares:

FEMA solo puede ofrecer asistencia económica o servicios de alivio de desastre a viviendas con un solo núcleo familiar. Esto trae problemas legales en comunidades vulnerables, donde la informalidad de separación o segregación de parcelas no es lo habitual por la onerosidad que estos procesos pueden conllevar.

...

Para muchos damnificados, FEMA le exige presentación de documentos registrales que certifiquen los distintos núcleos, como es el caso de la segregación. En Puerto Rico, los requisitos de la segregación recaen principalmente en que tiene que constar por escritura pública y contar con la comparecencia de todos los ti-

³⁷ Rebeca Banuchi, *Llueven las denegatorias de asistencia por parte de FEMA en Puerto Rico*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (5 de febrero de 2018), <http://periodismoinvestigativo.com/2018/02/llueven-las-denegatorias-de-asistencia-por-parte-de-fema-en-puerto-rico>.

³⁸ Programa de Ayuda Individual y Familiar de FEMA (IHP) - Asistencia para la Vivienda, DISASTERASSITANCE.GOV (6 de mayo de 2021), <https://www.disasterassistance.gov/es/obtener-asistencia/forma-de-asistencia/4471>.

tuales del inmueble. Esto representa una divergencia en el tratamiento de estas personas ya que por lo general no cuentan con esta formalidad legal y hacerlo conllevaría un proceso de solicitud más oneroso e inconveniente.³⁹

Otro programa a nivel gubernamental que proporcionó asistencia para la rehabilitación y reconstrucción de viviendas luego del huracán María lo fue el programa del Departamento de la Vivienda, Tu Hogar Renace.⁴⁰ Entre los requisitos del programa se encontraba que el beneficiario debía ser “dueño de la propiedad antes del huracán y deb[ía] ser el dueño actual”.⁴¹ Ambos programas, a nivel federal y estatal, requerían que, para ser beneficiarios de estos, la persona demostrara titularidad.

En Puerto Rico, el artículo 1245 del Código Civil, establece que deberán contar en documento público o privado “(1) la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles. . .”.⁴² Es decir, si bien nuestro ordenamiento permite la transmisión de bienes inmuebles sin intervención notarial, a pesar lo dispuesto en la disposición citada del Código Civil, lo cierto es que la intervención de tal profesional del Derecho es indispensable para dotar los cambios de titularidad de garantías jurídicas suficientes para que las agencias mencionadas brinden sus servicios y que los mismos queden inscritos en el Registro de la Propiedad.

Las denegatorias de FEMA por razón de falta de titularidad formal provocó la creación de varios Proyectos de Titularidad mediante los cuales notarios voluntarios y notarias voluntarias juramentan testimonios y autorizan escrituras públicas para formalizar la relación de los sujetos con su propiedad para que, de esta forma, tuviesen acceso a diversos programas sociales y/o a la asistencia de FEMA.⁴³ Entre los proyectos de titularidad y las instituciones que los acogen se pueden destacar: Ayuda Legal Huracán María, el Colegio de Notarios de Puerto Rico y las escuelas de derecho, tanto de la Universidad de Puerto Rico como de

³⁹ José Ocasio, *La titularidad propietaria: Su formalidad opresiva en un Puerto Rico post-María*, 87 REV. JUR. UPR 1021, 1027 (2018) (citas internas omitidas).

⁴⁰ Cyber News, *Ayudarán a miles de familia con el programa Tu Hogar Renace*, PERIÓDICO LA PERLA (1 de febrero de 2018), <https://www.periodicolaperla.com/ayudaran-miles-familias-programa-hogar-renace/>.

⁴¹ *Id.*

⁴² COD. CIV. PR art. 1245, 31 LPRA § 9792 (2020).

⁴³ Véase Primera Hora, *Anuncian servicios gratuitos para personas que no tienen títulos de propiedad*, PRIMERA HORA, (1 de junio de 2018), <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/anuncian-servicios-gratuitos-para-personas-que-no-tienen-titulos-de-propiedad/>.

la Universidad Interamericana de Puerto Rico.⁴⁴ Así, el rol del notario y la notaria fue eje central para que las personas tuviesen acceso a una vivienda digna o a recibir ayudas durante la emergencia. Ya lo señaló Estrella Martínez cuando, al analizar el impacto del huracán María y las solicitudes, así como las apelaciones, reconoció al notario y la notaria como figura del acceso a la justicia.⁴⁵

Como hemos visto, en su contexto histórico, el desarrollo del Derecho Notarial en Puerto Rico ha estado sujeto al advenimiento de acontecimientos sociales y políticos. El ejercicio del derecho notarial se ha transformado de un ejercicio público a favor de los asentamientos y distribuciones de tierra de la corona española a ser hoy, la llave para el acceso a derechos humanos como la titularidad, vivienda y la formalidad jurídica respecto a los bienes inmuebles de los sujetos de derecho en el país. El notario y la notaria, a través de las facultades delegadas por el Estado, han sido promotores de la equidad y garante del Derecho de los sujetos a lo largo de los años. Estrella Martínez afirma que el ejercicio del Notariado será uno de los pilares para el acceso a la justicia.⁴⁶ No obstante, quienes ejercen el notariado son promotores y garantes de ese acceso a diario. El ejercicio del notariado no solo viabiliza el acceso de la justicia, sino que es llave para acceder a la justicia social.

III. El ejercicio de la notaría y la justicia social

El notario y la notaria es aquel funcionario o funcionaria que formaliza el contenido de las declaraciones de la voluntad, y más principalmente de tipo contractual.⁴⁷ El Notario Álvarez Robles diseñó una definición de justicia desde el notariado “como expresión de la virtud y de la norma que empuja nuestra voluntad de dar a cada cual lo que en derecho le corresponde, por lo que siempre en la justicia va implicada la idea de alteridad y la idea de valores materiales o inmateriales”.⁴⁸ El autor identificó cuatro dimensiones de la justicia en las cuales el notario incide, entre las que se encuentra la justicia social. Sobre la justicia social y el ejercicio de la notaría señala:

En cuanto al más amplio de la justicia social, por el deber que tienen todos los ciudadanos, referido a la procuración del bien co-

⁴⁴ CB en Español, *Colegio de Abogados ofrecerá servicios para formalizar titularidades*, CARIBBEAN BUSINESS, <https://cb.pr/colegio-de-abogados-ofrecera-servicios-para-formalizar-titularidades/>.

⁴⁵ ESTRELLA MARTÍNEZ, *supra* nota 32, en la pág. 7.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ Antonio Álvarez Robles, *Guion de un ensayo sobre deontología notarial*, 7 ANALES DE LA ACADEMIA MATRITENSE DEL NOTARIADO 5, 76 (1953).

⁴⁸ *Id.*

mún, al que debe cooperar desde su puesto y en sus posibilidades, deber que es especial en todo funcionario público, y más especial todavía en un funcionario público que es un colaborador positivo y técnicamente especializado en la elaboración de fórmulas contractuales, las de tipo social o societario más especialmente, que a todas luces dicen una relación muy directa a la procuración de ese bien común, e incluso a la transformación estructural de la sociedad que ahora estamos viviendo.⁴⁹

Más a tono con la definición de justicia de Young⁵⁰ y los procesos de acción comunicativa de Habermas⁵¹ junto con la teoría del reconocimiento;⁵² en el ejercicio del notariado se advierte sobre “la masificación del Derecho y de la contratación”,⁵³ que no toma en cuenta el ejercicio de poder, así como las diferencias entre las partes al otorgar un instrumento público. Este concepto de la contratación en masa no es nuevo, pues ya se ha elaborado una definición:

La característica fundamental de la denominada contratación masiva se encuentra en otra parte: en el hecho de que uno de los con-

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ Iris Marion Young es una filósofa feminista quien define el concepto *justicia* como aquel que implica “not only distribution, but also to the institutional conditions necessary for the development and exercise of individual capacities and collective communication and cooperation. Under this conception of justice, injustice, refers primarily to two forms of disabling constraints, oppression and domination”. IRIS M. YOUNG, *FIVE FACES OF OPPRESSION, JUSTICE AND THE POLITICS OF DIFFERENCE* 39 (2011).

⁵¹ Jürgen Habermas fue un filósofo que desarrolló la teoría de acción comunicativa. La teoría de acción comunicativa se compone de cuatro supuestos discutidos por Young:

“The speaker makes a claim to (1) comprehensibility, that the speech itself makes sense in terms of the grammar and syntax of the speakers; (2) truth, that the asserted relation to the world made by the speech is true; (3) truthfulness, that the speaker himself or herself speak sincerely and does not deceive or hide his or her motives, feeling, interests, and so forth; (4) rightness, that in speaking the speaker acts in accordance with intersubjectively recognized norms that apply in this situation”.

Iris M. Young, *Toward a Critical Theory of Justice*, 7 *SOCIAL THEORY AND PRACTICE* 279, 287 (1981).

⁵² La teoría del reconocimiento fue desarrollada por Amartya Sen, quien plantea “que la idea de la justicia se encuentra en las libertades reales que gozan los individuos”. F. Javier Murillo Torrecilla & Reyes Hernández Castilla, *Hacia un Concepto de Justicia Social*, 9 *REV. IBEROAMERICANA SOBRE CALIDAD, EFICACIA, Y CAMBIO EN EDUCACIÓN* 7, 14 (2011). “De acuerdo con esta teoría, el ordenamiento económico, social y jurídico es justo o injusto no por ser objeto de un contrato original, sino por facilitar a las personas las capacidades básicas para llevar una vida plena, a partir de sus necesidades y características personales”. *Id.* en la pág.16.

⁵³ Luis Figa Faura, *La función social del notario*, 79 *REV. DER. NOT.* 10 (1973).

tratantes lo es profesionalmente y, por tanto, contrata con muchos. Para una de las partes, el contrato es una operación mercantil, acostumbrada, repetida, conocida, rutinaria; para la otra parte es una operación civil desacostumbrada, única, desconocida, importante – y a veces decisiva- para su existencia personal o familiar.⁵⁴

Luis Figa Faura comenta que “es evidente que no puede hablarse de la existencia de una contratación objetiva masiva”,⁵⁵ pues existe una diferencia entre las partes, el banco y la familia que constituye su primera hipoteca. El notario y la notaria no pueden escudarse en el principio de la imparcialidad para no reconocer la diferencia entre las partes y velar por y con particular atención en pos del sujeto que se enfrenta por primera vez al proceso notarial y legal. Además, Figa Faura añade que “quien habla de masa refiriéndose a personas, se niega a ver individuos, prójimos, se niega a ver en nuestros semejantes en tú; para él, los demás forman parte del confuso y lejano ellos”.⁵⁶ Así las cosas, el notario y la notaria, en el ejercicio de la autorización del instrumento público, tiene que reconocer a la ‘otra’ parte; no puede invisibilizar y tiene que reconocer la otredad, o sea la diferencia:

El notario se encuentra ante el denominado “cliente poderoso” -poderoso económicamente, poderoso en conocimientos jurídicos y en asesorías de toda clase, poderoso en capacidad negociadora-, exigente, reclamador de facilidades –para él–, deseoso de concluir rápidamente con cada asunto, de allanar cualquier singularidad molesta o entorpecedora, de tratar con contratos hechos en serie y de entenderse con clientes hechos –y si no están hechos así, tratados– en serie. Pero simultáneamente, se encuentra con el cliente a seca, con el cliente jurídicamente- y muchas veces no solo jurídicamente-indigente; con el cliente que por primera vez

⁵⁴ *Id.* en la pág. 11. La contratación masiva en Puerto Rico puede verse en las instituciones bancarias, las cuales contratan oficinas de notarios para llevar a cabo sus transacciones. ¿Cómo se puede asegurar, en el ejercicio del notariado, que ese notario o notaria vele por las diferencias entre las partes? Muchas personas argumentarán que, debido al principio de imparcialidad en el ejercicio de la notaría, el notario debe limitarse, respecto a las partes, a brindar la información en la transacción. Sin embargo, por el propio principio de imparcialidad, entendemos que el notario y la notaria deben velar por la parte más débil. Al final, la hipoteca garantizada sobre una propiedad de una familia es una entre mil para el banco. Sin embargo, para esa familia, con suerte, tal vez sea la única vez que tenga que enfrentarse a un proceso legal de esa envergadura, por lo que el notario y la notaria le debe prestar particular atención.

⁵⁵ *Id.* en la pág. 11.

⁵⁶ *Id.*

pisa una notaría, que quizá por primera vez entra como sujeto activo en el mundo del Derecho privado”.⁵⁷

¿Cuál es el deber del notario y la notaria ante la realidad de la diferencia? Figa Faura argumenta que “el notariado se fija en quién pone en él su fe, no sus exigencias”.⁵⁸ Concurrimos en la proposición de Figa Faura cuando establece que el ‘otro’ debe ser orientado, instruido, defendido, integrado en el campo del derecho privado en que se introduce; y debe serlo como sujeto individual y como sujeto activo.⁵⁹ Así las cosas, el notario y la notaria son pieza clave para el acceso a la justicia. No solo promueven una situación ideal del habla, sino que, al reconocer la diferencia entre las partes o una de las partes, promueven la justicia en el cumplimiento de los principios del notariado.

Si bien es cierto que, desde el punto de vista del notario y notaria, estos actúan en cumplimiento con el derecho, no es menos cierto que para la parte que solicita servicios notariales, esto significa acceder a adquirir un techo, recibir los servicios de un programa social, llevar a cabo un cambio de nombre, entre otros. En la relación interna entre las partes ante el notario, este es administrador o administradora de la justicia. Al aplicar la *situación ideal del habla* de Habbermas y discutida por Young,⁶⁰ desde la relación de la parte con los procesos estructurales sociales, el notario o la notaria es un elemento en el acceso a la justicia social. Este enunciado se refleja en los objetivos 2030 de las Naciones Unidas.

A. Objetivos 2030 de las Naciones Unidas

Debido a lo abstracto de las dimensiones de la justicia social, es necesario poder identificar reclamos o metas relacionadas a la promulgación de la equidad e igualdad que puedan clasificarse dentro de estas dimensiones y que su efecto final sea la promulgación de política pública por parte del Estado. Como parte de esos reclamos o metas definidas para la promulgación de la equidad e igualdad se

⁵⁷ *Id.* en la pág. 17.

⁵⁸ *Id.* en la pág. 18

⁵⁹ *Id.* en las págs. 17-18. Cuando mencionamos al ‘otro’ nos referimos a la parte que no posee poder en la relación jurídica que se autoriza ante Notario y Notaria y por la cual este o esta debe de velar, tal y como lo propone Figa Faura.

⁶⁰ La situación ideal del habla se compone de: (1) All those standing in the speaking situation have the same opportunity to speak and to criticize the speeches; (2) all participants must have the same opportunity to express their attitudes, feelings, intentions, interest and motives; all have the equal opportunity, that is, to require recognition of their individuality; (3) all the participants have the equal right to give commands to the others and to require others to justify themselves in terms of mutually recognized norms and rules of interaction. Young, *supra* nota 51, en la pág. 288.

encuentra lo que las Naciones Unidas ha llamado *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, también conocidos como Objetivos Mundiales (en adelante, “Objetivos 2030”).

Los Objetivos 2030 se desarrollaron como parte de una agenda para el desarrollo sostenible impulsada mediante la Cumbre de Desarrollo Sostenible. Como parte de la agenda se desarrollaron diecisiete objetivos de aplicación universal que “rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030”.⁶¹ Estos objetivos son producto “de una larga serie de metas globales que Naciones Unidas ha venido adoptando desde la ‘primera década del desarrollo’, iniciada en 1960, con el propósito de movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los gobiernos, al interior de cada país, hacia las cuestiones fundamentales del desarrollo”.⁶² Para efectos de este análisis, seleccionamos el objetivo número uno, sobre el fin de la pobreza, y a través de su estudio, veremos cómo el ejercicio de la notaría puede promover su cumplimiento en Puerto Rico.

TABLA 1. OBJETIVO NÚMERO 1 DE LOS OBJETIVOS 2030 Y SUS METAS⁶³

Objetivo	Metas
Fin de la pobreza	<p>Como parte de este objetivo, son varias las metas que se persiguen, entre las que se señalan:</p> <p>...</p> <p>1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.</p> <p>1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.</p>

⁶¹ Objetivos de Desarrollo Sostenible, *17 Objetivos para las personas y para el planeta*, NACIONES UNIDAS (ONU), <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> (última visita 29 de mayo de 2021).

⁶² José Antonio Sanahuja, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: hacia una ética universalista del desarrollo global*, 272 RAZÓN Y FE 367, 368 (2015).

⁶³ Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*, NACIONES UNIDAS (ONU), <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/> (última visita 29 de mayo de 2021).

Los objetivos de desarrollo sostenible representan unos consensos globales sobre “la preservación de la justicia social (distributiva) y de la integridad del medio ambiente, mediante la identificación de ámbitos prioritarios de actuación”.⁶⁴ Otros autores, como Bicocca, entienden que es el enfoque de las capacidades desarrollado por Nussbaum y al ser uno de los principios de la justicia social, “sirvió de base para la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible...”.⁶⁵ Al ser los objetivos unos consensos para la preservación de la justicia social y el desarrollo de política pública; ¿cómo se pueden aplicar los mismos en Puerto Rico y como tiene injerencia el ejercicio del notariado en la consecución de estos objetivos?

IV. El notariado y la adquisición de derechos propietarios

El objetivo sobre el fin de la pobreza presenta una serie de metas. Entre ellas, podemos destacar la 1.4 mencionada anteriormente, que se puede dividir en dos grandes grupos: derecho y acceso. Respecto al acceso, el objetivo promueve que los sujetos tengan acceso a servicios básicos y, por otro lado, que adquieran propiedad y control de las tierras, así como otros bienes adquiridos ya sea por herencia, servicios financieros, entre otros. Si como objetivo principal, la meta 1.4 promueve la adquisición de una propiedad, debemos mirar cómo la definimos en Puerto Rico desde el ordenamiento jurídico:

La propiedad es el derecho por virtud del cual una cosa pertenece en particular a una persona con exclusión de cualquier otra.

La propiedad concede el derecho de gozar y disponer de las cosas sin más limitaciones que la establecidas en las leyes.

El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla.

Cuando el derecho de propiedad recae sobre cosas se llama dominio.⁶⁶

⁶⁴ Antonio Cardesa-Salzmán & Antoni Pigrau Sole, *La agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible: Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad mental*, 69 REV. ESP. DER. INT. 279, 284 (2017) (citas internas omitidas). Pese a que los autores hacen referencia a los objetivos desde la óptica de la justicia distributiva, entendemos que los objetivos se concentran en proveer acceso y oportunidades cercanas a la Teoría del Reconocimiento, alejándose del aspecto distributivo de la justicia.

⁶⁵ Mauricio Bicocca, *Competencias, capacidades y Educación Superior: Repensando el desarrollo humano en la universidad*, 34 ESTUDIOS SOBRE EDUCACIÓN 29, 31 (2018).

⁶⁶ Cód. Civ. PR art. 741, 31 LPRA § 7951.

El tratadista Puig Brutau establece que el concepto de propiedad “es el derecho subjetivo que permite aprovechar, en la medida señalada por el Derecho objetivo, la relación económica entre el titular y sus bienes”.⁶⁷ Cuando se establece la capacidad que provee la propiedad de conceder el derecho a gozar y disponer, “equivale a decir que se puede aprovechar su valor en uso y su valor en cambio”.⁶⁸ Como vimos, el Código Civil incluye el concepto de *dominio*, que Puig Brutau define como “aquel derecho real que atribuye a su titular el poder o señorío más amplio sobre la cosa corporal”.⁶⁹

Hay varias formas de adquirir la propiedad y el Código Civil de Puerto Rico establece las formas en que se transmite esa adquisición de la propiedad:

La propiedad se adquiere por medio de la ley, por la ocupación, el hallazgo, la accesión, la especificación, la usucapión, la sucesión testada o intestada o por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición.⁷⁰

El profesor Vélez Torres ha clasificado los modos de adquirir la propiedad de la siguiente manera: originarios, derivativos, universales, particulares, onerosos o gratuitos y *mortis causa* o *inter vivos*.⁷¹ Sin embargo, esta lista no es exhaustiva pues existen otros modos de adquirir como la tradición, el usufructo, entre otros. Para efectos de este trabajo, analizaremos aquellos modos de adquisición en los cuales un notario y una notaria intervienen mediante la autorización de un instrumento público para la transmisión del bien inmueble o su constitución y sobre los cuales pueda existir política pública que promueva la adquisición mediante programas sociales.

Todos los medios de adquisición de la propiedad están contemplados como parte de los accesos a promoverse mediante la meta 1.4 sobre el objetivo del fin de la pobreza. Al acceder a un título de propiedad, el sujeto entra o se puede hacer partícipe del intercambio de propiedad y de bienes. Ese intercambio le da acceso a recursos, tanto físicos como económicos, que mejoran su calidad de vida. En última instancia, el derecho propietario se traduce, tal y como lo advertía Figa Faura: en el primer hogar de la persona y su familia.

Para analizar la intervención del notario y la notaria respecto al objetivo 1, seleccionamos el acceso a la propiedad y control de tierras, las herencias y el

⁶⁷ JOSÉ PUIG BRUTAU. 3 FUNDAMENTOS DE DERECHO CIVIL 1, 130 (1994).

⁶⁸ *Id.* en la pág. 148.

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ Cód. Civ. PR art. 745, 31 LPRA § 7961.

⁷¹ II JOSÉ RAMÓN VÉLEZ TORRES, CURSO DE DERECHO CIVIL: LOS BIENES, LOS DERECHOS REALES 153 (1995).

financiamiento y revisamos las figuras jurídicas que promueven que el notario y la notaria intervenga o permite que pueda intervenir en Puerto Rico. Con esto en mente, diseñamos y clasificamos los accesos requeridos por la meta 1.4 sobre el fin de la pobreza y las figuras jurídicas en las que interviene el notario y la notaria en Puerto Rico.

TABLA 2. INTERVENCIÓN DE LA NOTARÍA EN EL ACCESO A LA PROPIEDAD⁷²

Metas Del Objetivo Uno Intervención Notarial	
(1) Pobreza	
Meta 1.4	
Acceso a la Propiedad Meta 1.4: Herencia	Declaratoria de Herederos mediante proceso de Asuntos No Contenciosos Testamento
Acceso a la Propiedad Meta 1.4: Financiamiento y Acceso a Programas Sociales.	Declaración Jurada Hipoteca
Acceso a la Propiedad Meta 1.4: la propiedad y el control de las tierras.	Compraventa Usufructo Donación Uso y habitación Arrendamiento inscrito Derecho De Superficie Fideicomiso de la Tierra

Como podemos observar del recuadro anterior, el notario y la notaria intervienen en varias figuras jurídicas cuyo destino es acceder al control de propiedades, lo cual se traduce en acceso a la justicia social. Aunque en algunas de estas figuras, la intervención del notario puede considerarse como *alternativa*, en otras ocasiones, es *constitutiva*. Mediante la intervención del notario y notaria en el negocio jurídico donde el ciudadano y ciudadana adquiere derechos propietarios, se revisten de la legalidad y seguridad jurídica que es proporcionada por la notaría y que son reconocidas por el Estado en Puerto Rico. Con esto en mente, en las próximas secciones, discutiremos brevemente cada una de las figuras en las que el notario y la notaria inciden en la adquisición de la propiedad.

⁷² Para desarrollar esta tabla, utilizamos como referencia el listado del Programa *Karibe* adscrito al Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Departamento de Justicia.

V. Acceso a la propiedad: Herencia

Entre las formas de adquisición reconocidas por el Código Civil de Puerto Rico, se incluye la sucesión testada y la intestada. A estos efectos, establece que la *sucesión por causa de muerte* es “la transmisión de los derechos y de las obligaciones del causante que no se extinguen por su muerte”.⁷³ Por otro lado, contrario a lo que disponía el artículo 600 del Código Civil de 1930 (derogado), el nuevo artículo 1552 dispone que:

La herencia comprende los derechos y las obligaciones transmisibles por causa de la muerte de una persona, ya sea que los derechos excedan las obligaciones; que las obligaciones excedan los derechos, o solo se trate de obligaciones.

La herencia también comprende las donaciones computables, así como los derechos y las obligaciones que le son inherentes después de abierta la sucesión.⁷⁴

Así las cosas, la sucesión solo se constituye al momento del fallecimiento del causante transmitiéndose todos los derechos y obligaciones, a sus herederos.⁷⁵ Bajo nuestro ordenamiento jurídico, existen dos figuras que permiten la institución de los herederos, así como la transmisión de los derechos y/o de la propiedad a los mismos: sucesión testada y sucesión intestada. Tanto en la sucesión testada como en la intestada, el notario y la notaria pueden intervenir mediante la autorización de un instrumento público. Veamos.

A. Sucesión Intestada: Declaratoria de herederos mediante asuntos no contencioso

La sucesión intestada surge cuando “no existen o no rigen disposiciones testamentarias”.⁷⁶ Para resolver la situación que provoca la sucesión intestada, entre ellas la falta de institución de herederos, el ordenamiento jurídico ha establecido la figura de la declaratoria de herederos, que es el título que acredita la sucesión intestada.⁷⁷ La declaratoria de herederos está rígida por las disposiciones del Có-

⁷³ Cód. Civ. PR art. 1546, 31 LPRA § 10911.

⁷⁴ Cód. Civ. PR art. 1552, 31 LPRA § 10917.

⁷⁵ Al ser este trabajo una breve exposición sobre la intervención notarial en la adquisición de la propiedad, no entraremos en lo concerniente a la figura del heredero, la desheredación, la incapacidad, entre otros.

⁷⁶ Cód. Civ. PR art. 1550, 31 LPRA § 10915.

⁷⁷ I EFRAÍN GONZÁLEZ TEJERA, DERECHO DE SUCESIONES: LA SUCESIÓN INTESTADA 26 (2002).

digo de Enjuiciamiento Civil, que dispone el procedimiento en aquel caso en que sea presentada ante el Tribunal de Primera Instancia.⁷⁸ Sin embargo, mediante la Ley-282, la declaratoria de herederos está reconocida como parte de los procedimientos que se pueden llevar ante notario. La Ley-282, según enmendada, ofrece a la ciudadanía un mayor acceso a la justicia, agilidad, economía procesal a los Tribunales y economía en costos para la ciudadanía.⁷⁹

No solo el notario o la notaria puede autorizar la declaratoria de herederos en sede notarial, sino que mediante el artículo 3 de la Ley-282 se le reconoce competencia concurrente con el Tribunal: “La competencia en sede notarial en los asuntos a que se refiere [el artículo dos de esta Ley] será concurrente con la ejercida por los tribunales”.⁸⁰ Así las cosas, ya el ciudadano o ciudadana no tiene que ir a un Tribunal de Primera Instancia para obtener la declaratoria de herederos mediante el cual el ordenamiento jurídico los y las reconoce como componentes de la sucesión del causante reconociendo su derecho al acceso a los bienes propietarios de este.⁸¹ Ahora bien, las normas que aplican a una sucesión testada no son como estas, pues esa jurisdicción concurrente no existe.

B. Sucesión testada

Según el Código Civil de Puerto Rico, la sucesión testada es “la que resulta de la voluntad declarada en un testamento”.⁸² Por otro lado, el artículo 1639 dispone que el testamento es el “negocio jurídico solemne, personalísimo, unilateral y esencialmente revocable mediante el cual una persona natural dispone, total o parcialmente, el destino de sus bienes para después de su muerte y ordena su propia sucesión dentro de los límites y las formalidades que señala la ley”.⁸³ En *Sucesión Caragol v. Registradora*,⁸⁴ el TSPR señaló sobre la naturaleza del testamento:

En nuestro ordenamiento jurídico, de entronque civilista, las personas naturales tienen a su disposición el testamento como “me-

⁷⁸ Cód. Enj. Civ. PR, 32 LPRa §§ 2301-02 (1903).

⁷⁹ *Entra en vigor la Ley de Asuntos No Contenciosos Ante Notario*, MICROJURIS (18 de enero de 2012), <https://aldia.microjuris.com/2012/01/18/entra-en-vigor-la-ley-de-asuntos-no-contenciosos-ante-notario/>. Véase, además, Ley de asuntos no contenciosos ante notario, Ley Núm. 282-1999, 4 LPRa § 2155.

⁸⁰ 4 LPRa § 2156.

⁸¹ Para saber más información sobre los requisitos para la autorización de la declaratoria de herederos en sede notarial, refiérase a el Reglamento Notarial de Puerto Rico. REG. NOTARIAL DE PR, 4 LPRa Ap. XXIV (1995).

⁸² Cód. Civ. PR art. 1549, 31 LPRa § 10914.

⁸³ Cód. Civ. PR art. 1639, 31 LPRa § 11251.

⁸⁴ 174 DPR 74 (2008).

canismo regulador del destino jurídico de los bienes y las obligaciones para después de su muerte...”. El testamento es un acto solemne (o formal), por el que unilateralmente una persona sola (unipersonal) establece ella misma (carácter personalísimo), para después de su muerte, las disposiciones (patrimoniales o no) que le competan, pudiendo siempre revocarlas. De esta definición se deduce que el testamento es un negocio jurídico solemne, unilateral, personalísimo y revocable.⁸⁵

Existen varios tipos de testamento y los más comunes son: el testamento abierto, cerrado y ológrafo. En cada uno de los distintos testamentos es imperativa la participación del notario y la notaria pues el mismo se autoriza o se protocoliza -depende del tipo-, mediante escritura pública. Aunque el antiguo Código Civil de 1930 disponía para la nulidad por incumplimiento son los requisitos de forma,⁸⁶ esta norma se eliminó en el Código Civil vigente, así que dio paso a una relajación en los requisitos del testamento y su nulidad. Es decir, un testamento no se declara nulo de manera inmediata:

Es nulo el testamento que no corresponde a las clases previstas en este Código o en cuyo otorgamiento no se cumplen sus respectivos requisitos y formalidades.

La falta de indicación en el testamento de que se ha cumplido con alguno de sus requisitos y formalidades, no afecta su validez cuando puede demostrarse que efectivamente se cumplió.

La falta de expresión de la hora del otorgamiento tampoco afecta la validez del testamento, si el testador no ha otorgado otro en la misma fecha.⁸⁷

Entre los diversos tipos de testamento se encuentra el abierto. Se considera que un testamento es abierto cuando “el testador manifiesta su última voluntad en presencia de las personas que deben autorizar el acto, quedando enteradas de lo que en él dispone”.⁸⁸ Sin embargo, aunque esta definición permanece, ya no se requiere la presencia de testigos instrumentales.⁸⁹ La diferencia del testamento

⁸⁵ *Id.* en las págs. 83-84.

⁸⁶ El antiguo Código Civil de 1930 disponía en el artículo 654 que “los testamentos otorgados sin la autorización de un notario serán ineficaces sino se elevan a escritura pública y se protocolizan en la forma prevenida en la ley de enjuiciamiento civil”. 31 LPRC §2191 (1930) (derogado).

⁸⁷ Cód. Civ. PR art. 1708, 31 LPRC § 11371.

⁸⁸ 31 LPRC §2144 (1930) (derogado).

⁸⁹ Cód. Civ. PR arts. 1644-46, 31 LPRC §§ 11271-73.

abierto a los demás es su carácter de publicidad ya que debe de cumplir con todas las solemnidades requeridas.⁹⁰

Además del testamento abierto, se encuentra el testamento ológrafo:

El testamento ológrafo es el autógrafo, fechado y firmado por el propio testador.

El testador debe salvar con su firma las palabras tachadas, enmendadas o entre renglones que contenga el documento. Si no lo hace, las tachaduras, enmiendas o entrerrenglonaduras se tienen por no escritas.

Lo añadido bajo la firma se tiene por no puesto salvo que el testador lo vuelva a fechar y lo firme.⁹¹

A pesar de que el testamento ológrafo debe de ser escrito a puño y letra del testador y el notario no participa en su redacción, sí puede participar del proceso de adveración del testamento, pues una vez fallece, el testamento debe ser adverado y protocolizado:

La persona que tiene en su poder un testamento ológrafo está obligada a presentarlo en el tribunal o a un notario para su adveración, dentro de los treinta (30) días desde que tiene noticia de la muerte del testador. También puede presentarlo cualquier persona que tiene un interés legítimo en el testamento.

Una vez concluye el procedimiento de adveración, el testamento ológrafo debe protocolizarse para que sea eficaz.⁹²

Cabe señalar que no se trae a colación discusión alguna sobre el testamento cerrado, muy a nuestro pesar, debido a que fue eliminado por el Código Civil vigente. Se trata de que los cambios en el Código Civil vigente en materia de derecho de sucesiones, específicamente, en el ámbito de la sucesión testada fueron sustanciales. Somos de la opinión que los cambios pueden ocasionar cierta laxitud en el proceso de autorización de testamentos, pues podríamos afirmar que estos cambios pudieran interpretarse como el advenimiento del *common law* al derecho sucesoral criollo, que socaba la seguridad jurídica que proporcionaba la anterior practica notarial respecto a los testamentos bajo el Código Civil anterior. ¿A quién beneficia este cambio de paradigma? ¿Promueve el acceso de ciudada-

⁹⁰ Véase *Sucesión Caragol*, 174 DPR en la pág. 84. Véase, además, Cód. Civ. PR arts. 1644-49, 31 LPRA §§ 11271-76.

⁹¹ Cód. Civ. PR art. 1650, 31 LPRA § 11281.

⁹² Cód. Civ. PR art. 1653, 31 LPRA § 11284.

nos a la figura del testamento, no solo de los que están presentes sino de aquellos que tuvieron que emigrar como lo es la aceptación de la figura del testamento mancomunado? Solo el tiempo dirá.

C. Sucesiones testadas e intestadas: el Registro de la Propiedad de Puerto Rico.

Una vez se observan todas las disposiciones establecidas por el Código Civil por parte de los notarios y notarias en las diversas figuras jurídicas para la transmisión de bienes hereditarios, de existir propiedades inscritas a favor del causante, deben de ser inscritos en el Registro de la Propiedad. Sobre la inscripción del derecho hereditario, el artículo 126 de la *Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (en adelante, “Ley-2015”) establece lo siguiente:

El derecho hereditario se inscribirá a favor de todos los que resulten herederos mediante la presentación del testamento o la declaratoria de herederos.

En el caso de que se trate de bienes que tengan la presunción de gananciales, la inscripción se hará solo en cuanto a la cuota abstracta e indivisa que pudiera corresponder al cónyuge difunto.

Si en la declaratoria de herederos o el testamento no se describen los bienes, deberá presentarse acompañada de Instancia conforme se dispone en el reglamento.⁹³

Por su parte, el *Reglamento General para la ejecución de la Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* establece en la regla 126.1 que “el derecho hereditario se inscribirá en todas las fincas señaladas por los herederos interesados”.⁹⁴ La referida inscripción debe incluir la cuota viudal usufructuaria a favor del cónyuge.⁹⁵ El Reglamento establece los requisitos para la inscripción de derechos en caso de sucesión testada e intestada.⁹⁶

⁹³ Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 10-2015, 30 LPRA § 6181.

⁹⁴ Departamento de Justicia, Reglamento general para la ejecución de la Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria, Núm. 8814 R. 126.1 (14 de septiembre de 2016), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8814.pdf>.

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ *Id.* RR. 126.1-134.1.

VI. Acceso a la Propiedad: *Financiamiento y Programas Sociales Gubernamentales.*

En Puerto Rico existen varios programas relacionados a la adquisición o arrendamiento de propiedad establecidos por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que favorecen la adquisición de la vivienda. Dado al carácter de financiamiento de la meta 1.4 sobre el objetivo del fin de la pobreza, solo se seleccionaron aquellos programas que surgen de la política pública estatal y que se desarrollaron en programas de acceso a la vivienda y/o propiedad de carácter gubernamental. Como veremos más adelante, varios de estos programas exigen la presentación de un testimonio o declaración jurada mediante la cual la parte certifica el cumplimiento con los requisitos del programa.

Por otro lado, existen programas de financiamiento donde el notario y la notaria autorizan instrumentos públicos como la hipoteca, mediante la cual se garantiza el préstamo para la adquisición de la primera propiedad de varios ciudadanos y ciudadanas a través de programas gubernamentales que fomentan la adquisición. En varios casos, la hipoteca se vuelve una necesidad como garantía para la adquisición de una propiedad.

A. La hipoteca como instrumento para el acceso de la propiedad.

Según Gerardo Gonzales Arrieta, “[l]a vivienda constituye un bien duradero, quizá el más importante activo físico de la mayoría de unidades familiares cuyo precio suele ser varias veces superior a los ingresos de los potenciales demandantes”.⁹⁷ El autor reconoce que, al ser tan alto el precio para la adquisición de una vivienda, esta “sólo resulta ser viable mediante la disponibilidad de un crédito de largo plazo, que permite diferir en el tiempo la presión que dicho precio ejerce sobre el ingreso familiar, y por lo tanto, haga posible la compra de tal bien”.⁹⁸

En Puerto Rico, el crédito a largo plazo, por lo general, se garantiza mediante la constitución de una hipoteca sobre la propiedad. Para el “cuarto trimestre de 2019, en Puerto Rico se otorgaron 3,706 hipotecas más que en el mismo trimestre de 2018”.⁹⁹ De las hipotecas autorizadas, 1,942 se originaron en instituciones

⁹⁷ Gerardo M. González Arrieta, *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de mejores ingresos en América Latina*, 122 SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO - NACIONES UNIDAS 13 (2002), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5102/S028597_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ Luisa García Pelatti, *El valor de las originaciones de las hipotecas subió 11.4%*, SIN COMILLAS (14 de mayo de 2020), <http://sincomillas.com/el-valor-de-las-originaciones-de-hipotecas-crecieron-11-4/>.

bancarias, mientras que instituciones no depositarias (las que sólo se dedican a generar hipotecas) originaron 1,764 hipotecas.¹⁰⁰ Entonces, ¿qué establece el ordenamiento jurídico sobre las hipotecas? ¿Cuál es el rol del notario y la notaria en su constitución? ¿Cuáles son algunos de los programas gubernamentales mediante los cuales se otorga una hipoteca para la garantía de un crédito dirigido a la adquisición de la vivienda?

El Código Civil de Puerto Rico vigente define la hipoteca como un “derecho real de garantía que puede constituirse sobre bienes inmuebles que continúan en poder del deudor o de un tercero, para asegurar toda clase de obligaciones”.¹⁰¹ Además, establece que pueden ser objeto de “hipoteca los bienes inmuebles y los derechos reales enajenables impuestos sobre dichos bienes”.¹⁰² El profesor Luis Rafael Rivera Rivera define la hipoteca como:

[U]n derecho real que... sujeta o vincula lo hipotecado, cualquiera que sea su titular, al poder de exigir eventualmente la realización de su valor así como la adopción de medidas dirigidas a salvaguardarlo, todo en seguridad o garantía de la efectividad de alguna obligación dineraria, y cuyo derecho es de carácter accesorio, indivisible, de constitución registral, y grava bienes inmuebles, ajenos y enajenables, que permanecen en posesión de su propietario o titular, y el cual implica un poderoso instrumento del crédito territorial.¹⁰³

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ Cód. Civ. PR art. 1011, 31 LPRA § 8731. Cabe señalar que, anteriormente, bajo el Código de 1930, la definición de prenda e hipoteca se encontraban unidas bajo el artículo 1756:

Son requisitos esenciales de los contratos de prenda e hipoteca:

- (1) Que se constituya para asegurar el cumplimiento de una obligación principal.
- (2) Que las cosa pignorada o hipoteca pertenezca en propiedad al que la empeña o hipoteca.
- (3) Que las personas que constituyan la prenda o hipoteca tengan la libre disposición de sus bienes o en caso de no tenerla, se hallen legalmente autorizadas al efecto.

Las terceras personas extrañas a la obligación principal pueden asegurar esta pignorando o hipotecando sus propios bienes.

Cód. Civ. PR art. 1756, 31 LPRA § 5001 (derogado). Bajo el Código Civil vigente, la definición de prenda e hipoteca fueron separadas. Para efectos de este artículo, analizaremos la definición de hipoteca solamente.

¹⁰² Cód. Civ. PR art. 1012, 31 LPRA § 8732.

¹⁰³ LUIS RAFAEL RIVERA RIVERA, DERECHO REGISTRAL INMOBILIARIO PUERTORRIQUEÑO 485 (2012) (*citando a VII RAMÓN MARÍA ROCA SASTRE, DERECHO HIPOTECARIO 113-14 (1979)*).

Así las cosas, el contrato de hipoteca se constituye para asegurar el cumplimiento de una obligación principal. A esos efectos, el Código Civil vigente define los derechos reales de garantía como “aquellos que se constituyen para asegurar el cumplimiento de una obligación mediante la concesión a su titular de un poder directo e inmediato sobre un bien ajeno y la facultad para promover su enajenación y cobrar con su precio, si la obligación no se cumple”.¹⁰⁴ Dentro de estas garantías, existen diversos tipos de hipotecas, entre ellas: la hipoteca voluntaria, la unilateral, la bilateral y la legal –ya sea clásica o expresa. Para que la hipoteca quede constituida, debe ser inscrita en el Registro de la Propiedad.¹⁰⁵

Para efectos de este trabajo, nos enfocaremos en la hipoteca voluntaria, que es “aquella que se constituye libremente o sin intervención de ley”.¹⁰⁶ La Ley-2015, por su parte, define las hipotecas voluntarias como aquellas que son las “convenidas entre partes o impuestas por disposición del dueño de los bienes o derechos sobre los que se constituyen”.¹⁰⁷ Como requisito de la hipoteca voluntaria expresa se encuentra el que “(1) se hayan acordado en escritura pública; (2) que la escritura se haya inscrito en el Registro de la Propiedad”.¹⁰⁸ Sin la participación del notario o la notaria no es posible constituir una hipoteca, es mediante el instrumento público que adviene a la vida y es inscribible.

La constitución de una hipoteca como garantía es de suma importancia para la obtención de un crédito para el financiamiento de un hogar o propiedad es imprescindible para la población bajo los índices de pobreza. Sin embargo, es fuente de protección para el acreedor, pues “[l]a naturaleza real de este derecho implica que en el inmueble dado en garantía queda a merced del derecho del acreedor a recuperar su crédito, aun cuando dicho inmueble haya cambiado de propietario; esto es, los derechos reales de garantía tienen eficacia contra terceros”.¹⁰⁹ La realidad de la hipoteca como fuente de protección para el acreedor no debe ser sopesada a la ligera. Si partimos de la premisa del crédito y las garantías hipotecarias como eje para la adquisición del hogar, de manera que se promueva el fin de la pobreza, se requiere de mayor y mejor legislación para la protección del deudor.

Como parte de las protecciones que el notario y la notaria brindan al deudor pudiera considerarse las advertencias en el instrumento público. Sobre las adver-

¹⁰⁴ Cód. Civ. PR art. 991, 31 LPRA § 8671.

¹⁰⁵ RIVERA RIVERA, *supra* nota 103, en la pág. 486.

¹⁰⁶ *Id.* en la pág. 508.

¹⁰⁷ Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210-2015, 30 LPRA §6084 (2015).

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ Noel A. Matos Rivera, *Vivienda, propiedad y justicia*, 86 REV. JUR. UPR 969, 979-80 (2017), en la págs. 979-980.

tencias, el ordenamiento jurídico ha establecido que “el notario tiene el ineludible deber de ilustrar a los otorgantes para lograr que éstos concurren al acto notarial en un estado de conciencia informada. Como parte de esta obligación, el notario debe ofrecer las explicaciones, aclaraciones y advertencias necesarias a los otorgantes”.¹¹⁰

Entre las agencias con programas para la adquisición de viviendas mediante préstamos hipotecarios, se encuentra la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (en adelante, “AFV”). La legislatura aprobó la *Ley del mercado de hipotecas de Interés Social de Puerto Rico* (en adelante, “Ley-2011”),¹¹¹ y en su exposición de motivos, el legislador y la legisladora reconocen que hay una limitada “disponibilidad de financiamiento hipotecario para trabajadores de bajos ingresos”,¹¹² de manera que se adopta como política pública el que los ciudadanos y ciudadanas obtengan una vivienda segura, adecuada y accesible. Así las cosas, la AFV otorga préstamos hipotecarios para el financiamiento a familias de bajos recursos quién normalmente no cualificaría para un préstamo hipotecario.

VII. Acceso a la propiedad: Declaración jurada

El concepto de declaraciones juradas o affidavits arribó a Puerto Rico mediante la Ley estableciendo un registro de affidavits o declaraciones ante notario y otros funcionarios del 12 de marzo de 1908. Ahora bien, la Ley-1987 define los testimonios o declaraciones de autenticidad como:

Llámese testimonio o declaración de autenticidad al documento mediante el cual un notario a requerimiento de parte interesada, da testimonio de fe de un documento no matriz, además de la fecha del testimonio:

- (1) De la legitimación de las firmas que en el aparezcan, siempre que no se trate de los actos comprendidos en los incisos (1) al (6) de la sec. 3453 del Título 31 [31 LPRA sec. 3453];
- (2) de haber tomado juramento por escrito;
- (3) de que es traducción fiel y exacta de otro, siempre que conozca ambos idiomas y así lo certifique el propio testimonio;

¹¹⁰ In re Maldonado Maldonado, 197 DPR 802, 810 (2017) (citas internas omitidas) (*citando a* In re Torres Alicea, 175 DPR 456, 460-61 (2009)).

¹¹¹ Ley del mercado de hipotecas de interés social de Puerto Rico, Ley Núm. 184-2011, 17 LPRA §§ 1541-46 (2011).

¹¹² Exposición de motivos, Ley del mercado de hipotecas de interés social de Puerto Rico, Ley Núm. 184 de 12 de agosto de 2011, 2011 LPR 184.

- (4) de que es copia fiel y exacta de un documento que no obra en un Protocolo Notarial;
- (5) o en general, de la identidad de cualquier objeto o cosa.¹¹³

Por su parte, Malavet define una declaración de autenticidad como “la expresión pública de la legitimidad de algo, ya sea una acción, un acto o la fidelidad documenta”,¹¹⁴ mientras el profesor Luis Rafael Rivera Rivera define el *affidavit* o la declaración de autenticidad como el “método para autenticar y dar fe pública de la efectiva comparecencia de una persona y su firma”.¹¹⁵ En el caso de la declaración de la autenticidad, tal y como lo señala el profesor Pedro Malavet, no solo los notarios y notarias están autorizados “a declarar autenticidad en nuestra sociedad; otros pueden ser, por ejemplo, los secretarios de tribunales o agencias”.¹¹⁶

Entre las limitaciones de la declaración de autenticidad se encuentra que no tienen acceso directo al Registro de la Propiedad Inmobiliaria, salvo en algunas excepciones.¹¹⁷ Además, se debe tomar en consideración las prohibiciones en cuanto a las declaraciones de autenticidad, entre las cuales se encuentran las establecidas en la Ley-1987. Esta ley establece como limitación a las declaraciones de autenticidad, los negocios jurídicos señalados en la sección 3453 del Código Civil de Puerto Rico de 1930.¹¹⁸ No obstante, la sección 3453 fue modificada bajo el Código Civil de Puerto Rico vigente, pero sobre ello se analizará más adelante.¹¹⁹

¹¹³ Ley Notarial de Puerto Rico, Ley Núm. 75 de 2 de julio de 1987, 4 LPRA §2091 (1987).

¹¹⁴ MALAVET VEGA, *supra* nota 21, en la pág. 304.

¹¹⁵ RIVERA RIVERA, *supra* nota 103, en la pág. 88.

¹¹⁶ MALAVET VEGA, *supra* nota 21.

¹¹⁷ RIVERA RIVERA, *supra* nota 103, en la pág. 88.

¹¹⁸ 31 LPRA §3453 (1930) (derogado).

¹¹⁹ El artículo 1245 establece que:

Debe constar, en un instrumento público o privado, para efectos probatorios:

- (a) la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales sobre inmuebles;
- (b) el arrendamiento de inmuebles por seis (6) años o más;
- (c) la cesión o renuncia de derechos hereditarios o de los de la sociedad conyugal;
- (d) el poder que debe presentarse en juicio, el poder para administrar bienes y los poderes que afecten los derechos de un tercero;
- (e) la cesión de derechos o acciones procedentes de un acto consignado en documento público.

Los actos, negocios jurídicos y contratos para los que la ley exige una forma solemne, se rigen por dicha ley.

Respecto a la transmisión de bienes inmuebles por declaración jurada, antes de la aprobación de la Ley-1987, en Puerto Rico hubo un punto histórico en que se permitió el testimonio como mecanismo de transmisión de bienes. De hecho, por propia nuestra propia experiencia en la práctica de la notaría, en las comunidades en Puerto Rico es común la práctica de que se transmitieran bienes inmuebles mediante declaración jurada. De una breve búsqueda en la red podemos encontrar una cantidad extraordinaria de programas de carácter social que requieren declaraciones juradas como parte de los requisitos para la participación en los mismos.

A modo de ejemplo, la Administración de Vivienda Pública le requiere a los ciudadanos y ciudadanas como parte de su solicitud una declaración jurada en casos de menores de edad acompañados por Tutor o para comprobar su estado civil.¹²⁰ Por otro lado, el programa de Familias Auto Suficientes coordina los recursos de asistencia bajo el Programa de Oportunidades de Vivienda Bajo Vale.¹²¹ Mediante este programa, la agencia paga la renta más el reembolso de beneficio de utilidades. Para retirar los fondos es necesario que la familia presente una declaración jurada en la que indiquen que han cumplido con el contrato de participación. Como estos dos programas hay un sinnúmero de otros que requieren a los y las ciudadanos juramentos o declaraciones cuya firma se autentica ante notario para tener acceso a los mismos.

VIII. Acceso a la Propiedad: Bienes inmuebles y modos de transmisión

El derecho a la vivienda es uno de los derechos humanos reconocidos por la declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas,¹²² pero el aspecto de si incluye o no la titularidad puede variar entre las distintas convenciones.¹²³ La Organización de las Naciones Unidas ha identificado una serie de características que debe tener una vivienda:

- *la seguridad legal de la ocupación, incluida una protección legal contra el desalojo;*

COD. CIV. PR art. 1245, 31 LPRA § 9792 (2020). Mientras que el artículo 1245 abre la puerta a la transmisión de bienes mediante documento privado, guarda silencio sobre el tomar juramento a los mismos. Sin embargo, entendemos que prima la Ley Notarial sobre el Código Civil en este aspecto.

¹²⁰ Administración de Vivienda Pública, Documentos requeridos para radicar solicitud de vivienda, DEPARTAMENTO DE VIVIENDA, <https://www.avp.pr.gov/documentos/DOCUMENTOS-REQUERIDOS-PARA-RADICAR-SOLICITUD-VIVIENDA-PUBLICA.pdf> (última visita 29 de mayo de 2021).

¹²¹ Vivienda, *Programa de Familias Auto Suficientes*, MUNICIPIO DE CAYEY, <http://www.agencias.pr.gov/municipio/Cayey/Servicios/Pages/Vivienda.aspx> (última visita 29 de mayo de 2021).

¹²² John Gledhill, *El derecho a una vivienda*, 19 REVISTA DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL 103, 104 (2010).

¹²³ *Id.* en la pág. 15.

- la proximidad de los servicios, materiales, equipamientos e infraestructuras necesarias, incluido el acceso al agua potable y a servicios sanitarios;
- *el coste asequible, incluso para los más pobres mediante subsidios para viviendas y protección contra arrendatarios que se excedan;*
- la habitabilidad, incluida la protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y las enfermedades;
- el acceso fácil para los grupos desfavorecidos, incluidas las personas ancianas, los niños, las personas con discapacidades físicas y las víctimas de catástrofes naturales;
- un emplazamiento adecuado, es decir alejado de las fuentes de contaminación[,] pero próximo a servicios sanitarios y establecimiento escolares.¹²⁴

Así las cosas, la seguridad legal de la ocupación es considerada una de las características más importantes que debe contener la vivienda. A través de los instrumentos públicos, los notarios y las notarias proveen esa seguridad legal en los negocios jurídicos que redundan en la adquisición y, más aún, en el acceso a una titularidad, pero también a una vivienda digna. Pese a que, por ser colonia de los Estados Unidos, Puerto Rico no tiene capacidad jurídica para participar en las Naciones Unidas, como país hemos intentado promulgar política pública dirigida a la vivienda accesible y segura.

Al momento de redactar la Constitución de Puerto Rico, se incluyó lo que se conoce como la *sección 20*.¹²⁵ La referida sección no fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, por lo que no formó parte de la versión final de la Constitución puertorriqueña. Sin embargo, aunque la referida sección 20 no es parte del ordenamiento jurídico vigente, la misma contenía disposiciones relacionadas a los derechos humanos, entre ellas, el derecho a la vivienda. La sección 20 establecía que:

El Estado Libre Asociado reconoce, además, la existencia de los siguientes derechos humanos:... [e]l derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure para sí y para

¹²⁴ Cristophe Golay & Melik Ozden, *El derecho a la vivienda: Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*, PROGRAMA DERECHOS HUMANOS DEL CENTRO EUROPA - TERCER MUNDO (CETIM) 6 (2007), http://www.viviendadigna.org/catalunya/docs/estudios/derecho_a_la_vivienda.pdf (énfasis suplido).

¹²⁵ CONST. PR art.1, §20.

su familia la salud, el bienestar y especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.¹²⁶

Con el paso del tiempo, Puerto Rico desarrolló política pública dirigida a atender el área de la vivienda y/o la tenencia de la tierra. Sobre esto, podemos mencionar el desarrollo de la extinta Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, así como la Administración de Renovación Urbana y Vivienda, luego el Departamento de la Vivienda, entre otros. Cada política pública implementada relacionada a la vivienda y la tenencia de la tierra fue y continúa respondiendo a ideologías económicas de los partidos de turno y el desarrollo económico, no necesariamente a las necesidades de los miembros de las comunidades.¹²⁷

En los últimos años, se ha retomado el tema sobre el derecho a la vivienda en Puerto Rico. Esto se debe al aumento en los casos de ejecuciones de hipoteca y desahucios, pues para el 2015, sobre 15,000 hipotecas se encontraban en riesgo de ejecución en contra de los postulados del derecho a una vivienda digna y segura.¹²⁸ En vista de ello, para el 2019, ya organizaciones como Ayuda Legal Puerto Rico declaraban una emergencia nacional respecto al derecho a la vivienda debido a la crisis de ejecuciones de hipotecas.¹²⁹ En marzo de 2019, “la [Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras] calculaba en más de 367 mil los préstamos hipotecarios; de los cuales, 49, 671 están con 30 días o más en atrasos de sus pagos”.¹³⁰ Ayuda Legal Puerto Rico señala además que “durante los años 2016 al 2018, se presentaron más de 10,700 casos de ejecuciones de hipoteca”,¹³¹ en los tribunales locales. Esto se debe a que en Puerto Rico no contamos con una política pública que declare el derecho a la vivienda como uno universal. La vivienda no tiene protecciones adicionales ni una clasificación distinta ante la ley que no sea la de un bien inmueble.

El artículo 260 del antiguo Código Civil de Puerto Rico definía los bienes inmuebles como “aquellos que no pueden moverse por sí mismos ni ser trasladados

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ Para más información, véase el documental “Desalambrando” de la Profesora Liliana Cotto Morales así como “Vietnam, Puerto Rico” del Gabriel Miranda.

¹²⁸ Cristina del Mar Quiles, *El derecho a la vivienda en Puerto Rico sigue amenazado*, ÍNDICE (24 de octubre de 2015), <https://www.indicepr.com/noticias/2015/10/24/news/51155/el-derecho-a-la-vivienda-en-puerto-rico-sigue-amenazado/>.

¹²⁹ Ayuda Legal, *La crisis de ejecuciones de hipotecas y el derecho a la vivienda: Una emergencia nacional*, AYUDA LEGAL PUERTO RICO (15 de julio de 2019), <https://www.ayudalegalpuertorico.org/2019/07/15/la-crisis-de-ejecuciones-de-hipotecas-y-el-derecho-a-la-vivienda/>.

¹³⁰ *Id.*

¹³¹ *Id.*

de un lugar a otro”.¹³² Sin embargo, el Código Civil vigente dispone que pueden serlo “por su propia naturaleza, por incorporación o por su destino”.¹³³ Los bienes inmuebles por su naturaleza son definidos como el suelo y el subsuelo,¹³⁴ mientras que los bienes por incorporación son aquellos adheridos de forma física y permanente al suelo, lo que se adhiera a un bien inmueble y cualquier derecho constituido sobre este tipo de bien.¹³⁵ Por otro lado, los bienes por su destino son aquellos que “por voluntad de su propietario son destinados al inmueble de su pertenencia”.¹³⁶

Bajo el antiguo Código Civil, el artículo 1232 establecía que entre aquellos contratos que debían constar en documento público, se encontraban “los actos y contratos que tengan por objeto la creación, transmisión, modificación o extensión de derechos reales sobre bienes inmuebles”.¹³⁷ Así las cosas, al transmitir un bien inmueble, era necesaria la autorización del instrumento público como modo de tradición. De esta forma, al constar mediante instrumento público la transmisión, modificación -entre otros- sobre este instrumento, era necesario el pago de aranceles según lo dispuesto por la *Ley de Arancel Notarial*.¹³⁸ Por otro lado, es mediante la autorización de un instrumento público, que dicha transmisibilidad, modificación, entre otros, es inscribible en el Registro de la Propiedad. El artículo 9 de la Ley-2015 dispone que los documentos que motivan un asiento de inscripción en el Registro son: (1) la escritura pública; (2) documento auténtico expedido por autoridad judicial; (3) actas notariales, entre otros.¹³⁹

Sin embargo, en el Código Civil vigente, el requisito de que los contratos debieran constar en documento público para la transmisión de un bien inmueble quedó en una especie de limbo jurídico. El artículo 1245 estableció que deben constar en un instrumento público o privado, para efectos probatorios:

- (a) la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales sobre inmuebles;
- (b) el arrendamiento de inmuebles por seis (6) años o más;
- (c) la cesión o renuncia de derechos hereditarios o de los de la sociedad conyugal; (d) el poder que debe presentarse en juicio, el

¹³² 31 LPRÁ §1041 (1930) (derogado).

¹³³ Cód. Civ. PR art. 250, 31 LPRÁ § 6051.

¹³⁴ Cód. Civ. PR art. 251, 31 LPRÁ § 6052.

¹³⁵ Cód. Civ. PR art. 252, 31 LPRÁ § 6053.

¹³⁶ Cód. Civ. PR art. 253, 31 LPRÁ § 6054.

¹³⁷ 31 LPRÁ §1232 (1930) (derogado).

¹³⁸ Ley de arancel notarial, Ley Núm. 101 de 12 de mayo de 1943, 4 LPRÁ §§ 851-58. (1943).

¹³⁹ Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210-2015, 30 LPRÁ § 6016 (2015).

poder para administrar bienes y los poderes que afecten los derechos de un tercero;

(e) la cesión de derechos o acciones procedentes de un acto consignado en documento público.

Los actos, negocios jurídicos y contratos para los que la ley exige una forma solemne, se rigen por dicha ley.¹⁴⁰

Así las cosas, se eliminó el requisito de la escritura pública para la transmisión de bienes inmuebles, así que quedan atados a este requisito solo aquellos de carácter constitutivo, como la donación o la hipoteca. Esta liberalización en las formalidades de las transmisiones de los bienes inmuebles puede tener implicaciones en el quehacer de política pública sobre el derecho a la vivienda. ¿Pueden entonces recibir asistencia para rehabilitación de la vivienda o construcción personas que, luego de aprobado el Código Civil vigente,¹⁴¹ posean un contrato privado donde conste la transmisión de su hogar?

A. La Compraventa

Entre las figuras jurídicas para la transmisión de un bien inmueble se encuentra la compraventa. Una compraventa es un contrato mediante el cual “la parte vendedora se obliga a transferir a la parte compradora el dominio de un bien, y esta a su vez se obliga a pagarle un precio cierto”.¹⁴² Según el Código Civil Comentado, esta nueva definición provee requisitos adicionales que no se contemplaban en el Código Civil de 1930:

La definición propuesta incluye requisitos adicionales que no aparecen claramente en el Código Civil de 1930. Hay que destacar dos aspectos importantes: (i) el vendedor está obligado a transmitir el dominio de la cosa vendida y (ii) el comprador se obliga a pagar un precio proporcional. Antiguamente, la única obligación del comprador era la de entregar la cosa vendida y el requisito de la proporcionalidad sólo se derivaba de la jurisprudencia aplicable y de la interpretación de algunas normas contenidas en el Código.¹⁴³

¹⁴⁰ Cód. Civ. PR art. 1245, 31 LPRA § 9792.

¹⁴¹ El Código Civil vigente fue aprobado el 1 de junio de 2020 y entró en vigor el 28 de noviembre de 2020. Véase Al día, *Todo lo que debes saber sobre el Nuevo Código Civil 2020*, MICROJURIS (28 de noviembre de 2020), <https://aldia.microjuris.com/2020/11/28/todo-lo-que-debes-saber-sobre-el-codigo-civil-que-comienza-hoy/>.

¹⁴² Cód. Civ. PR art. 1274, 31 LPRA § 9941.

¹⁴³ CÓDIGO CIVIL DE PUERTO RICO COMENTADO 1222 (2020), https://8b1bf758-1982-44d6-af7c-944f8408e8fa.filesusr.com/ugd/5be21a_15cd7772b7ca4ecd84035ed394e1e517.pdf.

Así las cosas, se incluye la transmisión del bien al momento de la compraventa como parte de la definición. Esta transmisión es lo que bien conocemos como la tradición. La tradición es “la entrega real o simbólica que una persona hace a otra de la posesión de un determinado bien con la intención de transmitir el dominio”.¹⁴⁴ Para que el acto de tradición sea uno pleno debe de cumplirse con las siguientes características: (a) el que transmite sea el dueño de la cosa; (b) la existencia de justa causa para la transmisión; (c) que haya voluntad de transmitir en el transmitente y de adquirir en el adquirente, y (d) que el transmitente y el adquirente tengan capacidad para transmitir y adquirir, respectivamente.¹⁴⁵ Lo que sucede en el Código Civil vigente es que se elimina la tradición mediante la autorización de una compraventa en escritura pública.

Podríamos especular que la eliminación del anterior artículo 1351 se debe al nuevo artículo 1285, que establece la libertad de forma respecto a la otorgación de un contrato de compraventa: “el contrato de contrato de compraventa no requiere para su validez, formalidad especial alguna, salvo cuando la ley así lo requiera”.¹⁴⁶ Sin embargo, aunque el contrato de compraventa no requiere formalidad, aún subsiste el requisito para la inscripción en el Registro de la Propiedad. Mediante el artículo 9 de la Ley-2015, se establece que entre los documentos que motivan un asiento de inscripción de encuentra la escritura.¹⁴⁷

Los nuevos cambios en el Código Civil vigente traen consigo una serie de interrogantes: ¿Qué implicaciones tiene para las comunidades el reconocimiento expreso de los documentos privados para la transmisión de bienes inmuebles? ¿El reconocimiento de los documentos privados para efectos probatorios implica el reconocimiento de las referidas compraventas ante agencias como FEMA al momento de solicitar asistencia para la reconstrucción de hogares? ¿Implica esta flexibilización en los requisitos de forma que cientos, sino miles de familias podrán solicitar asistencia de rehabilitación en programas municipales, entre otros? ¿O quiere decir que al ser solo para efectos probatorios no se reconocerán como títulos válidos sino como parte de evidencia en un proceso judicial?

Entre los programas que existen en Puerto Rico para la adquisición de un hogar, se encuentran la Resolución Conjunta del Senado 556, que autoriza al Secretario de la Vivienda a disponer de todos los lotes de terreno y vacantes en las comunidades.¹⁴⁸ También, le faculta para autorizar la revisión y condonación

¹⁴⁴ Cód. Civ. PR art. 796, 31 LPRA § 8051.

¹⁴⁵ Cód. Civ. PR art. 797, 31 LPRA § 8052.

¹⁴⁶ Cód. Civ. PR art. 1285, 31 LPRA § 9981.

¹⁴⁷ Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210-2015, 30 LPRA § 6016 (2015).

¹⁴⁸ R.C. del S. 556 de 6 de mayo de 2015, 7ma. Ses. Ord. 17ma. Asam.

de balances no mayores de mil dólares de personas beneficiarias de proyectos de la extinta CRUV y que aún no han adquirido la titularidad sobre sus tierras;¹⁴⁹ así también la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda.¹⁵⁰ Otro de los programas que asisten en el proceso de la adquisición de vivienda es el programa HOME y la *Ley de Viviendas Enclavadas en Terrenos Ajenos* (en adelante, “Ley-1975”)¹⁵¹ mediante la cual se pretendió atender el rescate de terrenos en el país.

El precio para pagarse por el título sobre la propiedad varía de acuerdo con los ingresos que genere la familia. Esta ley provee dos fórmulas para la concesión de titularidad: aquellas familias que cualifiquen como escasos recursos adquieren el terreno por la cantidad de \$1.00; aquellas familias con un ingreso mayor, pero que aún son clasificadas de escasos recursos, pagarán un por ciento del valor de la tasación.¹⁵² A su vez, mediante la Ley-1975, según enmendada, se imponen una serie de condiciones restrictivas sobre la venta de la propiedad que son parte del instrumento público e inscribibles en el Registro de la Propiedad.

B. La Donación

Según el Código Civil vigente, la donación es definida como un contrato por el cual el donante se obliga a entregar y transmitir gratuitamente al donatario la titularidad de un bien.¹⁵³ Para el análisis de la figura de la donación, uno de los juristas utilizados fue el profesor Vélez Torres, que señaló sobre las características de la donación:

(a) es un acto de liberalidad, que resulta de un estado anímico de la persona del donante, y esta disposición a la liberalidad que el donante tiene en determinado momento, determina el nacimiento de una relación jurídica que nace a título gratuito; es decir, la gratuidad en la donación, a nuestro juicio, es la consecuencia del ánimo de liberalidad preexistente en el donante;

(b) La donación supone un empobrecimiento del patrimonio del donante y, como contrapartida, un enriquecimiento del beneficiario o donatario. Así, se opera una disminución del patrimo-

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ La Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda tiene varios programas, entre ellos un programa que facilita vivienda a jefas de familia, conocido como *Casa Mía*.

¹⁵¹ Ley de viviendas enclavadas en terrenos ajenos, Ley Núm. 132 de 1 de julio de 1975, 17 LPRA § 751 (1975).

¹⁵² 17 LPRA § 759.

¹⁵³ Cód. Civ. PR art. 1305, 31 LPRA § 10041.

nio del donante y un aumento correspondiente del patrimonio del donatario. Esto es así, porque a la donación hay que considerarla como un negocio jurídico traslativo.¹⁵⁴

El nuevo Código Civil reconoce que existen diversos tipos de donaciones y hace hincapié en aquellas a las que denomina actos mixtos. Los actos mixtos son aquellos que se consideran “en parte onerosos y en parte gratuitos, se rigen en cuanto a su forma por las disposiciones [del Código Civil], bajo sanción de nulidad”.¹⁵⁵ Se incluye entonces lo que son las donaciones conjuntas como aquella que son ofrecidas a más de una persona y que deben ser aceptadas por cada uno de los donatarios potenciales en cuanto a la cuota de cada uno de ellos.¹⁵⁶

A su vez el Código Civil vigente mantuvo la limitación sobre la figura de la donación del antiguo Código. Se trata de que el donante puede dar en donación todos sus bienes presentes o parte de ellos, pero es necesario que reserve, en plena propiedad o en usufructo lo necesario para vivir.¹⁵⁷ El Código Civil anterior incluía las limitaciones a la donación en los artículos 576 y 578, pero en el *vigente*, unieron ambas disposiciones en el artículo 1312 como el objeto de donación: se incluye el principio aquel de que nadie puede dar por donación más de lo que puede disponer en un testamento.¹⁵⁸

Además de las limitaciones, el Código Civil vigente establece la donación de bienes inmuebles como una de carácter constitutivo, pues es necesario que se autorice mediante escritura pública so pena de nulidad radical del negocio jurídico.¹⁵⁹ Sobre el instrumento público de donación, el legislador y legisladora establecieron unos requisitos que se pudieran denominar de fondo al establecer que la referida escritura debe de describir el bien donado, su valor, y las cargas, si alguna, que debe satisfacer el donatario so pena de nulidad.¹⁶⁰

Así las cosas, la validez de la donación depende de que sea constituida en un instrumento público mediante la autorización por un notario o notaria y al así hacerlo, tiene acceso al Registro de la Propiedad. Sin embargo, respecto a las donaciones, se ha incluido un nuevo requisito para su constitución: el Relevo de Donación emitido por el Departamento de Hacienda, por disposición del Cód-

¹⁵⁴ VÉLEZ TORRES, *supra* nota 71, en la pág. 232.

¹⁵⁵ Cód. Civ. PR art. 1306, 31 LPRA § 10042.

¹⁵⁶ Cód. Civ. PR art. 1311, 31 LPRA § 10055.

¹⁵⁷ Cód. Civ. PR art. 1312, 31 LPRA § 10056.

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ Cód. Civ. PR art. 1313, 31 LPRA § 10057.

¹⁶⁰ *Id.*

go de Rentas Internas.¹⁶¹ Actualmente, el relevo puede presentarse a través del Sistema Unificado de Rentas Internas (“SURI”, por sus siglas). La imposición de este relevo trae consigo una carga adicional para personas de escasos recursos. A su vez, tampoco existe una subvención para una persona en caso de indigencia.

C. El arrendamiento inscrito

Según el Código Civil vigente, se constituye un arrendamiento cuando “el arrendador se obliga a ceder temporalmente al arrendatario el uso y disfrute de un bien a cambio de un precio cierto”.¹⁶² El arrendador es quien se obliga a ceder el uso de la cosa, mientras que el arrendatario es quien adquiere el uso de la cosa a cambio del pago de un precio.¹⁶³ El contrato de arrendamiento es una obligación de carácter personal, que produce solo efecto entre las partes que intervienen.¹⁶⁴

El Código Civil anterior expresamente establecía que el contrato de arrendamiento no tenía ninguna trascendencia real y no afectaba a terceros a menos que estuviera inscrito en el Registro de la Propiedad.¹⁶⁵ Ahora bien, el artículo 1342 del Código Civil vigente, aunque de manera expresa establece que el contrato de arrendamiento no tiene un requisito de forma específico, mantiene como excepción aquellos contratos que se pretendan inscribir en el Registro de la Propiedad para que sean oponibles ante tercero.¹⁶⁶ Es decir, para que dicho contrato de arrendamiento pueda inscribirse en el Registro de la Propiedad, debe ser otorgado mediante escritura pública pese a la liberalidad de la formalidad del negocio jurídico reconocido en el artículo 1245 del nuevo Código Civil.¹⁶⁷ Aunque en ese artículo se dispuso que el contrato de arrendamiento con un término de vigencia mayor de seis (6) años podía constar mediante instrumento público o documento privado, de las partes desear la protección que ofrece el Registro de la Propiedad, se mantiene la necesidad del instrumento público y la intervención notarial.¹⁶⁸

Por virtud de ley, el arrendamiento es inscribible en el Registro de la propiedad cuando se trata de un arrendamiento de bienes inmuebles con una vigencia de seis (6) años o más, o cuando hubiese convenio de las partes para que el mimo

¹⁶¹ Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico o Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011, Ley Núm. 1-2011, secc. 2051.02, 13 L.P.R.A. §31122 (2011).

¹⁶² Cód. Civ. PR art. 1331, 31 LPR.A § 10101.

¹⁶³ *Id.*

¹⁶⁴ Cód. Civ. PR art. 1233, 31 LPR.A § 9754.

¹⁶⁵ 31 LPR.A § 4034 (1930) (derogado).

¹⁶⁶ Cód. Civ. PR art. 1342, 31 LPR.A § 10151.

¹⁶⁷ Cód. Civ. PR art. 1245, 31 LPR.A § 9792.

¹⁶⁸ *Id.*

se inscriba.¹⁶⁹ En virtud de dicha inscripción es que surge el derecho del arrendatario a que, si el arrendador vendiere el inmueble, el comprador debe respetar su contrato en los términos que consten del registro.¹⁷⁰ La protección ofrecida al inscribirse un contrato de arrendamiento en el Registro de la Propiedad era necesaria en contratos de larga duración, ya que, en caso de compraventa del bien inmueble, el comprador podría terminar el contrato de arrendamiento vigente.¹⁷¹ La falta de inscripción provocaba que una persona perdiera su hogar si el arrendador vendía la propiedad, pues el arrendador no contaba con ninguna protección para mantenerse en la propiedad hasta que finalizará la vigencia del arrendamiento.

Sin embargo, el Código Civil vigente eliminó el llamado ‘venta quita renta’. El artículo 1334 dispone que “el fallecimiento del arrendador o la enajenación del bien arrendado no afecta la duración del arrendamiento convenido, salvo pacto distinto”.¹⁷² Sobre la eliminación de “venta quita renta” el Código Civil comentado señala:

Con esta norma se acoge la recomendación de poner fin al principio “venta quita renta”, recogido en el antiguo artículo 1461 del Código Civil de Puerto Rico y e el Código Civil de Perú. Ello no sólo imprime certeza a la relación, que a fin de cuentas es uno de los principios fundamentales de la contratación y del derecho en general, sino que implica una acción afirmativa dirigida a la protección del arrendatario.¹⁷³

Aunque reconocemos la importancia de la eliminación del principio comúnmente denominado ‘venta quita renta’, no es posible pasar por alto lo establecido en el artículo 1342, que dispone que el contrato de arrendamiento no requiere de una formalidad especial a menos que se pretenda inscribir en el Registro de la Propiedad para que tenga eficacia ante terceros. Es decir, el artículo 1342 reconoce que, para que el contrato posea eficacia contra terceros, debe de estar inscrito en el Registro de la Propiedad, mientras que el artículo 1233 provee protección al arrendatario en caso de enajenación del bien inmueble sin que necesariamente sea inscrito. El problema que plantean ambos artículos pudiera requerir interpretación judicial, pero en lo que respecta a la autorización del instrumento público, la

¹⁶⁹ Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210-2015, 30 LPRA § 6012 (2015).

¹⁷⁰ *López v. Central Eureka, Inc.*, 27 DPR 291, 294 (1919).

¹⁷¹ 31 LPRA § 4068 (1930) (derogado).

¹⁷² Cód. Civ. PR art. 1334, 31 LPRA § 10104.

¹⁷³ CÓDIGO CIVIL DE PUERTO RICO COMENTADO, *supra* nota 143, en la pág. 1280.

notaria y el notario mantienen su vigencia respecto al contrato de arrendamiento, para que este cuente con las protecciones que provee el Registro de la Propiedad.

D. El Usufructo

El usufructo es uno de los derechos reales utilizados en el desarrollo de política pública para el acceso a vivienda. En un inicio, la entidad encargada de proveer el acceso a una vivienda estuvo a cargo de la Corporación de Renovación Urbana y de Vivienda ahora conocida como la extinta C.R.U.V cuyos activos pasaron al Departamento de la Vivienda mediante la Ley Núm. 121 del 21 de mayo de 1999. En *Pagán v. ELA*,¹⁷⁴ se define la C.R.U.V. como:

[La agencia] creada mediante la Ley Núm. 88 del 22 de junio de 1957 con el propósito de reorganizar los programas gubernamentales de vivienda pública y de renovación urbana que se habían establecido sucesivamente a partir del 1938. En el pasado, esta corporación pública desarrolló con mucho éxito un vigoroso programa de vivienda que logró proveer hogar seguro a miles de familias”.¹⁷⁵

Además de la C.R.U.V. ahora, a través del Departamento de la Vivienda, hubo otras agencias quienes otorgaban usufructos sobre terrenos para su uso.¹⁷⁶

El usufructo es definido por el artículo 877 del Código Civil como “el derecho real de uso, goce y disfrute temporal de una cosa ajena conforme con su naturaleza y su destino. Puede constituirse también sobre un derecho que no sea personalísimo o intransmisible”.¹⁷⁷ El usufructo puede constituirse por consecuencia de hechos o circunstancias previstos en la ley, por negocio jurídico unilateral o bilateral, o por usucapión.¹⁷⁸ Una vez constituido mediante instrumento público, el usufructo es un derecho real inscribible en el Registro de la Propiedad, según el artículo 4 de la Ley-2015, que define título para efectos de inscripción como “el contenido del documento público en que se funde el derecho de la persona a cuyo favor se practicará la inscripción. El documento dará fe por sí solo o con otros

¹⁷⁴ 131 DPR 795 (1992)

¹⁷⁵ *Id.* en la pág. 802.

¹⁷⁶ Más adelante, discutiremos algunas de las agencias y las leyes que las facultaron para la concesión de usufructo.

¹⁷⁷ Cód. Civ. PR art. 877, 31 LPRA § 8381.

¹⁷⁸ Cód. Civ. PR art. 878, 31 LPRA § 8382. Para efectos de este trabajo, se considerarán algunos de los usufructos que han sido constituidos mediante ley.

documentos complementarios o mediante el cumplimiento de las formalidades que se requiera por ley”.¹⁷⁹

Al igual que ocurre con la compraventa, para que el usufructo sea inscribible debe constituirse mediante escritura pública, lo cual ocasiona la participación del notario y la notaria. En el contrato de compraventa, la Ley-1975 permite que el Secretario de la Vivienda adjudique en usufructo solares a familias de escasos recursos que carezcan de un lugar adecuado donde construir sus viviendas.¹⁸⁰ Otra ley mediante la cual el Estado Libre Asociado aprobó la concesión de usufructos fue la *Ley de Tierras de Puerto Rico*, aprobada el 12 de abril de 1941, que declaró que “la tierra de Puerto Rico ha de ser considerada como fuente de vida, de dignidad y de libertad económica para los hombres y mujeres que trabajan, y [declaró] que es política de [Puerto Rico] que finalmente cada persona que trabaje la tierra sea dueña de esa tierra que le sostiene”.¹⁸¹ Mediante esta ley, se permitió que la Autoridad de Tierras vendiera, traspasara, enajenara y cediera las tierras adquiridas a individuos y cooperativas agrícolas y disponía que tendría el poder de arrendar o ceder en usufructo dichas tierras a individuos.¹⁸² Así las cosas, mediante la figura del usufructo, familias adquirieron algún tipo de titularidad sobre la tierra, de manera que les permitía tener un activo que podían incluso hipotecar.¹⁸³

E. Uso y habitación

El uso y habitación es una figura que puede ser de gran asistencia en las comunidades de Puerto Rico, incluyendo a las comunidades de inmigrantes. El artículo 920 del Código Civil vigente define el derecho de uso y habitación como un derecho personalísimo que puede constituirse de tres formas: “(a) por consecuencia de hechos o circunstancias previstas en la ley; (b) por negocio jurídico unilateral o bilateral entre vivos, a título gratuito, o por causa de muerte, y (c) por usucapión”.¹⁸⁴

El derecho de uso se presume de carácter vitalicio en favor de una persona.¹⁸⁵ En el caso en que sea constituido a favor de varias personas, el derecho no se

¹⁷⁹ Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210-2015, 30 LPRA § 6011 (2015).

¹⁸⁰ Ley de viviendas enclavadas en terrenos ajenos, Ley Núm. 132 de 1 de julio de 1975, 17 LPRA § 757a (1975).

¹⁸¹ Exposición de motivos, Ley de tierras de Puerto Rico, Ley Núm. 26 de 12 de abril de 1941, 1941 LPR 26.

¹⁸² Ley de tierras de Puerto Rico, Ley Núm. 26 de 12 de abril de 1941, 28 LPRA § 278 (1941).

¹⁸³ 28 LPRA §553a (1941).

¹⁸⁴ Cód. Civ. PR art. 920, 31 LPRA § 8461.

¹⁸⁵ Cód. Civ. PR art. 921, 31 LPRA § 8462.

extingue hasta la muerte del último titular, de manera que asegura un hogar o un techo seguro a una familia, que, por ejemplo, sea la recipiente del uso y habitación.¹⁸⁶ El derecho de uso es la facultad que permite “utilizar una cosa ajena para obtener directamente de ella cuantos servicios pueda rendir, y, si es fructífera, percibir los frutos naturales o industriales en la medida que establezca el título constitutivo o, en su defecto, según las necesidades de su titular o de las personas que conviven con él”.¹⁸⁷ Contrario a la habitación, el uso puede constituirse a favor de personas naturales o jurídicas.¹⁸⁸

En el caso de la figura de la habitación, se define como el “derecho a ocupar la parte del inmueble indicada en el título constitutivo o, si no existe esa indicación, la parte necesaria para atender las necesidades de vivienda del titular...”.¹⁸⁹ En el caso de la habitación, Código Civil vigente mantiene la disposición a favor de la familia del habitante, pues le otorga el derecho de residir con su familia aunque al momento de la constitución del derecho a la habitación no hubiese existido como parte de la definición.¹⁹⁰ El profesor Vélez Torres señala que el derecho a habitación “no concede al titular más que el uso de una casa, o parte de ella, para sus necesidades y las de su familia; no concede, pues, el derecho a frutos”.¹⁹¹

Tanto el uso como la habitación se constituyen por contrato, ya sea directamente o por vía de retención, o mediante testamento. El uso y habitación puede autorizarse mediante instrumento público y puede inscribirse en el Registro de la Propiedad. El artículo 4 de la Ley-2015 dispone que, para efectos del Registro de la Propiedad, son inscribirles los títulos que “constituyan, reconozcan, trasmitan, modifiquen o extingan derechos de usufructo, uso, habitación, hipoteca, servidumbres y otros derechos reales”.¹⁹²

Por nuestra experiencia, muchas veces, en las comunidades nos encontramos con personas que residen en propiedades de terceras personas quienes les han permitido residir la propiedad bajo el acuerdo de que la cuiden. Muchas veces este tipo de acuerdo se hace sin que medie contrato, así que la familia que disfruta de la propiedad bajo la figura del uso y habitación está sin protección. Esto se hace más palpable, por ejemplo, cuando ocurren desastres naturales, pues estas personas no tienen documento alguno que regule su estancia en la propiedad, así que

¹⁸⁶ Cód. Civ. PR art. 922, 31 LPRA § 8463.

¹⁸⁷ Cód. Civ. PR art. 928, 31 LPRA § 8481.

¹⁸⁸ Cód. Civ. PR art. 929, 31 LPRA § 8482.

¹⁸⁹ Cód. Civ. PR art. 932, 31 LPRA § 8491.

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ VÉLEZ TORRES, *supra* nota 71, en la pág. 351.

¹⁹² Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210-2015, 30 LPRA § 6011 (2015).

limita que puedan recibir beneficios por los muebles perdidos de su propiedad. Al momento en que una persona acuda a la notaría por orientación se debe de tener en cuenta figuras como el uso y habitación como opciones reales e inscribibles.

F. Derecho de Superficie

El profesor Vélez Torres define el derecho de superficie como “aquél de naturaleza real por cuya virtud una persona (concedente) otorga a otra (superficiario) el derecho a levantar en el suelo de su propiedad edificios o plantaciones de las que deviene titular el que las hace bajo ciertas y determinadas condiciones”.¹⁹³ En el caso de Puerto Rico, el derecho de superficie no se encontraba codificado en el Código Civil de 1930.¹⁹⁴ No fue hasta *Lozada Ocasio v. Registrador*,¹⁹⁵ que en Puerto Rico se constituyó mediante jurisprudencia, el derecho de superficie.¹⁹⁶ En *Lozada*, el TSPR reconoció el problema de la vivienda y la necesidad de soluciones:

[L]a necesidad de aumentar las soluciones al magno problema de la vivienda, hace necesario lo que podría llamarse el aprovechamiento de los espacios vacíos existentes en el vuelo de edificios ya constru[i]dos, y cuya parcelación cúbica, ha de dar origen a nuevos pisos o locales.

Todo ello motiva que surjan en la esfera jurídica, con una frecuencia que hace poco tiempo no se daba, una gama de contratos que se otorgan por el que es propietario de un solar y carece de los medios económicos para edificar o no quiere convertirse en constructor y aquella otra persona que tiene estos últimos o es técnico en la edificación, y en cambio, carece del capital para adquirir un solar, que en la actualidad alcanza un precio bastante importante.¹⁹⁷

Así las cosas, como solución al problema de la vivienda y las necesidades de construcción, el TSPR acogió la figura del derecho de superficie, que tiene las siguientes características:

¹⁹³ VÉLEZ TORRES, *supra* nota 71, en la pág.121 (*citando a* III-1 FEDERICO PUIG PEÑA, TRATADO DERECHO CIVIL ESPAÑOL 586 (1972)).

¹⁹⁴ Pese a que el Código Civil de 1930 no incluye el derecho de superficie, el nuevo Código recoge lo discutido en *Lozada Ocasio v. Registrador*, creando normativa al respecto, la cual se discute más adelante.

¹⁹⁵ 99 DPR 435 (1970).

¹⁹⁶ *Id.*

¹⁹⁷ *Id.* en las págs. 442-43 (*citando a* ANTONIO VENTURA-TRAVERSE, DERECHO DE EDIFICACIÓN SOBRE FINCA AJENA Y LA PROPIEDAD HORIZONTAL 7 (1963)).

(1) es un derecho real; (2) tiene por objeto tener o mantener en terreno o inmueble ajeno una edificación o plantación en propiedad separada; (3) hace posible la propiedad separada del edificio respecto del suelo donde radica; (4) puede ser de duración temporal o de duración indefinida; y (5) puede referirse a edificaciones sobre el suelo y a edificaciones debajo de él.¹⁹⁸

Entonces, el TSPR dispuso que, debido a la naturaleza del derecho de superficie como derecho real, el mismo era inscribible en Puerto Rico.¹⁹⁹ Esto se debió a que la Ley Hipotecaria vigente al momento permitía la inscripción de cualesquiera derechos reales y tenía carácter de *numerus apertus* referente a los derechos reales en el ordenamiento jurídico en Puerto Rico. Así, aunque nació el derecho de superficie en Puerto Rico, hubo dudas sobre su carácter constitutivo hasta el 2015.²⁰⁰ La Ley-2015 le dedicó todo un capítulo a la figura; allí se define el derecho de superficie como:

[U]n derecho real que faculta a una persona, denominada superficiario, a construir sobre el suelo, subsuelo o vuelo de una finca o sobre una edificación existente perteneciente a otra persona, denominado superficiante. El derecho de superficie crea un gravamen sobre la finca principal. Una vez construida la edificación, esta se inscribirá como una finca nueva independiente. En caso de que el derecho se conceda sobre una edificación existente, deberá constar inscrita o solicitarse inscripción en virtud de una declaración de obra nueva.²⁰¹

Mediante la Ley-2015 quedó claro que el derecho de superficie era de carácter constitutivo. El artículo 168 de la Ley-2015 dispone que “el derecho de superficie queda válidamente constituido mediante su otorgamiento en escritura pública y su inscripción en el Registro de la Propiedad”.²⁰² Esa inscripción:

[D]a paso a que se reconozca a favor del dueño de la estructura el derecho de superficie sobre el terreno como finca principal y

¹⁹⁸ *Id.* en las págs. 447-48 (*citando a* Ramón María Roca Sastre, Ensayo sobre el derecho de superficie, 392-93 REV. CRIT. DER. INM. 7, 16 (1961)).

¹⁹⁹ *Id.* en la pág. 449.

²⁰⁰ Véase RIVERA RIVERA, *supra* nota 103, en las págs. 47-48.

²⁰¹ Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210-2015, 30 LPRA § 6261 (2015).

²⁰² 30 LPRA § 6263.

que la estructura, a su vez, sea inscrita como finca independiente. De modo que convergen dos personas propietarias en el mismo espacio; una, propietaria del terreno y la otra, propietaria de la estructura (30 L.P.R.A. § 6001 y ss. (2015)).²⁰³

Debido a que la constitución de un derecho de superficie puede darse sobre edificación comenzada o nueva, el artículo 171 de la Ley-2015 dispone que “deberá previamente hacerse la declaración de obra nueva”.²⁰⁴ El artículo 172 dispone que la declaración de obra nueva se presenta mediante acta de edificación con el acuerdo del superficiante y del superficiario.²⁰⁵ La Regla 22.2 del *Reglamento General para la Ejecución de la Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* establece el procedimiento de edificación sobre una finca inmatriculada:

En casos en que se solicite la inmatriculación de una edificación mediante la constancia de obra nueva, será necesaria, además de los requisitos que las leyes especiales exijan, presentar acta notarial de edificación en la que el notario dé fe de la existencia del edificio y haga constar su descripción general.

La constancia de obra nueva a que se refiere el párrafo anterior deberá ser solicitada por todos los que sean titulares de la finca, quienes señalaran el valor monetario del edificio. Podrán inscribirse más de una edificación en una misma finca.

Si la edificación aparece del documento a inscribirse como dato adicional en la descripción de la finca, podrá hacerse constar como aparezca del documento, sin ningún otro requisito; pero será necesaria la inmatriculación del edificio con sujeción a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo en todo caso en que se inscriba derecho o contrato que tenga por objeto solo la edificación o parte de ella.²⁰⁶

En el Código Civil vigente, el derecho de superficie se encuentra regulado como parte de los Derechos Reales y se define como “un derecho real limitativo

²⁰³ Lin Algoed et al., *El fideicomiso de la tierra del Caño Martín Peña: Instrumento notable de regularización de suelo en asentamientos informales*, LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY 23 (2018), https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/algoed_wp18la1sp.pdf.

²⁰⁴ 30 LPRA § 6266.

²⁰⁵ 30 LPRA § 6267.

²⁰⁶ Departamento de Justicia, Reglamento general para la ejecución de la Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria, Núm. 8814 R. 22.2 (14 de septiembre de 2016), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8814.pdf>.

sobre cosa ajena que faculta a una persona, denominada superficiario, a construir sobre el suelo, subsuelo o vuelo de una finca o sobre una edificación existente perteneciente a otra persona, denominada propietario”.²⁰⁷ Además, el mismo cuerpo legal contiene normas que rigen no solo su duración y transmisibilidad, sino también su constitución. El legislador mantuvo su carácter constitutivo, pues es necesaria la autorización de una escritura pública a esos fines para que advenga a la vida, así como su inscripción en el Registro de la Propiedad.²⁰⁸

Entonces, el notario y la notaria participan como autorizantes de la escritura pública mediante la cual se autoriza el derecho de superficie para ser constituido con su presentación al Registro. Sin embargo, también otorgan el acta mediante la cual se describe la edificación sobre la cual se constituye dicho derecho. Con el derecho de superficie llegó la oportunidad para que miles de familias tengan acceso a un título de propiedad. En las comunidades es práctica común edificar en vuelo para proveerle vivienda a miembros de la familia.²⁰⁹ El derecho de superficie provee la oportunidad de adquirir la titularidad a cada una de estas familias, que sea separada de la finca principal y que permita el acceso a financiamiento, entre otros. El reconocimiento de la figura del derecho de superficie dio paso al desarrollo de uno de los proyectos más importantes de justicia social en el país: El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña.

IX. El fideicomiso como alternativa de utilidad en Puerto Rico

Los “primeros antecedentes históricos que se registran del fideicomiso emanan del derecho romano, concretamente de la fiducia”,²¹⁰ pues aunque “la fiducia no pudo sobrevivir la época romana-helénica, se cree, de forma general, que la fiducia romana tuvo una gran influencia en el *trust* anglosajón y lo que hoy se conoce como el fideicomiso puertorriqueño”.²¹¹ Así las cosas, la figura del fideicomiso llegó a Puerto Rico desde Panamá y fue convertida en ley en el 1928.²¹² No

²⁰⁷ Cód. Civ. PR art. 971, 31 LPRA § 8581.

²⁰⁸ Cód. Civ. PR art. 972, 31 LPRA § 8582 (“el derecho de superficie queda válidamente constituido mediante su otorgamiento en escritura pública y su inscripción en el Registro de la Propiedad”).

²⁰⁹ En el proyecto de Tenencia y Propiedad en Puerto Rico se ejemplifica este fenómeno en las comunidades “existe la práctica de casas construidas en segundos pisos a los que padres y madres le cedieron la superficie de su casa para hacer la propia”. Sobre la titularidad, *Tenencia y Propiedad en Puerto Rico: Investigación sobre las relaciones de tenencia y derechos propietarios en Puerto Rico* TENENCIA Y PROPIEDAD EN PR.ORG, https://tenenciaypropiedadnpr.org/sobre-la-tenencia-y-la-titularidad/#_fn1 (última visita 29 de mayo de 2021).

²¹⁰ Gustavo Torre Viera, *El fideicomiso público como herramienta de desarrollo económico: una perspectiva histórica y de análisis de alternativas*, 4 UPR BUS. L.J. 134, 175 (2013).

²¹¹ *Id.*

²¹² *Id.*

obstante, y aunque la figura del fideicomiso era de carácter civilista, trajo consigo elementos del derecho anglosajón. Esa dualidad en la figura del fideicomiso fue señalada por el TSPR en *Álvarez v. Secretario de Hacienda*.²¹³

(1) Nuestra Ley de Fideicomisos, vigente a la fecha en que se creó el fideicomiso que nos ocupa, es una institución civil tomada de las disposiciones del fideicomiso panameño. (2) El fideicomiso panameño lo que intentó hacer fu[e] acomodar a las estructuras tradicionales del derecho civil ciertos aspectos funcionales del fideicomiso norteamericano. (3) Nuestra Ley de Contribuciones sobre Ingresos, aplicable a este caso, fu[e] tomada de la Ley de Rentas del 1924 del Congreso de los Estados Unidos. (4) Aunque la jurisprudencia contributiva relacionada con fideicomisos acepta las diversidades de las leyes estatales, también aplica las normas de equidad del fideicomiso anglosajón y del fideicomiso norteamericano.²¹⁴

El resto del desarrollo jurídico sobre el fideicomiso en Puerto Rico fue mediante jurisprudencia hasta “que la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Número 219 del 31 de agosto de 2012, conocida como Nueva Ley de Fideicomisos para Puerto Rico”.²¹⁵

A. El fideicomiso como figura jurídica

La *Ley de Fideicomisos* define la figura del fideicomiso como:

[U]n patrimonio autónomo que resulta del acto por el cual el fideicomitente le transfiere bienes o derechos, y que será administrada por el fiduciario para beneficio del fideicomisario o para un fin específico, de acuerdo con las disposiciones del acto constitutivo y, en su defecto, conforme a las disposiciones de esta Ley.²¹⁶

Respecto a la titularidad, se establece que “[d]urante la vigencia del fideicomiso, la masa de bienes fideicomitidos corresponden a un patrimonio autónomo

²¹³ 78 DPR 412 (1955).

²¹⁴ *Id.* en las págs. 419-20; véase también Torre Viera, *supra* nota 210 en la pág. 176.

²¹⁵ Torre Viera, *supra* nota 210 en la pág. 175.

²¹⁶ Ley de Fideicomisos, Ley Núm. 219-2012, 32 LPRA § 3351 (2012).

del fiduciario y el fideicomisario es el titular de un interés beneficioso que se concreta a la terminación del fideicomiso, salvo que se trate de rentas o bienes que deba o pueda recibir periódicamente antes”.²¹⁷ Para que un fideicomiso quede constituido, “declararse expresamente por acto entre vivos, mediante escritura pública”.²¹⁸ Es decir, para que se constituya el fideicomiso, debe ser autorizado por un notario o notaria mediante instrumento público.

A las partes que componen el fideicomiso se le conocen como fideicomitente, fiduciario y fideicomisario. El Código Civil vigente define fideicomitente como “cualquier persona natural o jurídica que tenga capacidad para constituir fideicomiso en beneficio del fideicomisario o para un fin específico. Un fideicomiso por acto entre vivos puede tener más de un fideicomitente”.²¹⁹ En el caso de la figura del fiduciario, el Código Civil vigente dispone que “es la persona natural o jurídica designada en el acto constitutivo del fideicomiso para administrar los bienes fideicomitados, de acuerdo [con] las disposiciones de dicho acto, para el beneficio del fideicomisario”.²²⁰ Sobre el fiduciario, este es el dueño del título legal, mientras que la propiedad en equidad descansa en los beneficiarios.

Tal división entre el título legal y la propiedad en equidad es ajena al Derecho civil, pero constituye la médula del concepto del *trust*”.²²¹ En el caso del fideicomisario, se establece que es “la persona natural o jurídica[,] una entidad gubernamental o una asociación beneficiaria de la renta, del capital, o de ambos. Puede, además, ser persona que al tiempo de constituirse el fideicomiso no existe, pero que se espera que exista dentro del plazo establecido en el [a]rtículo 6 de esta Ley”.²²² La figura del fideicomisario ha sido dividida en dos clases: el fideicomisario de renta y de capital. El fideicomisario de renta que es aquella persona que “tiene el derecho a recibir la renta periódicamente o la persona para beneficio de quien se acumula”²²³; mientras que el de capital es definido como “aqu[e]l a quien eventualmente se entregará el capital a la terminación del fideicomiso”.²²⁴

Al igual que existen diversas clases de fideicomisarios; bajo la figura del fideicomiso se han originado dos tipos: el público y el privado. Para efectos de este acápite se darán algunos apuntes sobre el fideicomiso público: “es aqu[e]l que se establece en beneficio de la sociedad en general o de un sector social considera-

²¹⁷ 32 LPRA § 3351b (2012).

²¹⁸ 32 LPRA § 3352 (2012).

²¹⁹ 32 LPRA § 3352f (2012).

²²⁰ 32 LPRA § 3352i (2012).

²²¹ Torre Viera, *supra* nota 210 en la pág. 181.

²²² 32 LPRA § 3353 (2012).

²²³ 32 LPRA § 3353^a (2012).

²²⁴ *Id.*

ble. Su duración puede ser indefinida o perpetua”.²²⁵ El fideicomiso se considerará con fines públicos si es para uno de los siguientes propósitos:

- (a) El alivio de la pobreza;
- (b) la promoción de la educación, de la religión o de la salud;
- (c) los propósitos gubernamentales o municipales, tales como la erección y mantenimiento de monumentos, estatuas, parques públicos y otros análogos, y
- (d) cualquier otro fin cuyo logro sea de beneficio para la comunidad en general, particularmente los que tengan fines filantrópicos, culturales, religiosos o científicos.²²⁶

En la actualidad, existen varios fideicomisos públicos en Puerto Rico. Entre los fideicomisos se encuentran: el Fideicomiso del Bosque Modelo, el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y el Fideicomiso del Caño Martín Peña. Para efectos de este trabajo seleccionamos el Fideicomiso del Caño Martín Peña para estudiar el impacto de la notaría. En este proyecto de país convergen la justicia social, la partición ciudadana, la reivindicación de derechos de la comunidad y de los habitantes y el ejercicio de la notaría como pieza para el acceso.

X. El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña²²⁷

Son siete las comunidades que tienen su origen en los márgenes del Caño Martín Peña: Barrio Obrero Marina, Barrio Obrero, Buena Vista Santurce, Buena Vista Hato Rey, Parada 27, Las Monjas, Israel-Bitumul y Cantera. Tal y como señala la Profesora María Hernández Torrales, todas estas comunidades se encuen-

²²⁵ 32 LPRA § 3354 (2012).

²²⁶ 32 LPRA § 3354c (2012).

²²⁷ Tomando un privilegio personal y saliéndonos del discurso técnico del Derecho: uno de los privilegios que he tenido en la vida fue el formar parte del equipo de trabajo de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña. Como coordinadora del área de vivienda de la corporación, tuve el privilegio de participar de varios realojos de personas de la comunidad dentro del Fideicomiso de la Tierra. No hay otro proyecto en Puerto Rico donde el Derecho tenga rostro como en ENLACE. El derecho de superficie se vuelve la “*casita de mi hijo o hija con la familia*”; el derecho de uso y habitación viene a la vida bajo el discurso de “*es que fulana me dejo cuidando la casita*” y la necesidad o evidencia de titularidad se vuelve imprescindible para el tan anhelado realojo. El acceso a la justicia toma voz en el líder comunitario José Caraballo o en la pasión de doña Ana Otero para el proyecto. Estas pocas páginas jamás le harán justicia a lo que verdaderamente implica el proyecto y el Fideicomiso para el país, pero es que en el Fideicomiso y en ENLACE, aprendí la diferencia que puede hacer un notario o una notaria en la vida de una persona. Como dice Figa Faura: no es una escritura más, ese documento construye futuro.

tran organizadas en diferentes organizaciones de base comunitaria, cuyo liderato se unió para incorporarse bajo las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en junio de 2004 dando vida al G-8, Inc.”.²²⁸

Cada una de estas comunidades tiene su propio desarrollo histórico; por ejemplo, Barrio Obrero fue una de las primeras comunidades en las que se asentaron los trabajadores que venían del campo a la ciudad,²²⁹ pero todas ellas están unidas por el Caño. La mayoría de las comunidades nacieron de forma espontánea y a través del rescate de terrenos, mientras otras, como Parada 27, fueron formadas a través de la institución del programa de Cooperativas de Terrenos desarrollados por la C.R.U.V.²³⁰ Señala la profesora Érika Fontáñez Torres que:

“[A]l día de hoy viven [en las comunidades aledañas al caño] casi 30,000 personas, muchas de ellas sin títulos de propiedad, en condiciones de pobreza-a pesar de contar con una de las tasas de empleo más altas del país- y con serios problemas ambientales, pues se encuentran sobre un cuerpo de agua relleno”.²³¹

La mayoría de las estructuras que fueron edificadas por los miembros de las comunidades se encuentran en terrenos o fincas que pertenecían a diversas agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sin embargo, otras gozaban de titularidad a través de algunos proyectos de título llevados a cabo por el gobierno.

Para el año 2001, cuando el gobierno se acercó a las comunidades y les informó sobre “los planes de limpieza y dragado del Caño, la preocupación principal de las y los habitantes fue el desalojo y la desarticulación de la comunidad”.²³² Ante la posibilidad de enfrentarse al desplazamiento, las comunidades se organizaron para presentarle propuestas y así exigir y lograr su permanencia ante el gobierno, mientras se luchaba por el proyecto ambiental del dragado. Como parte del proceso de organización, las comunidades celebraron más de ochocientas (800) actividades compuestas por talleres, reuniones comunitarias, actividades de evaluación, entre otras, que rindieron como frutos tres instrumentos para “superar los problemas ambientales, de infraestructura, de vivienda y socioeconómicos del Distrito de Planificación Especial”.²³³ Los tres instrumentos desarrollados por las

²²⁸ María Hernández Tórrales, *El fideicomiso de la tierra del Caño Martín Peña: corolario de un modelo de participación comunitaria en marca*, 68 REV. COL. ABOG. PR 794, 797-98 (2007).

²²⁹ Grupo de las ocho comunidades aledañas al Caño Martín Peña, *Historia de nuestras comunidades*, G8PR, <http://g8pr.org/quienes-somos/la-empresa/> (última visita 29 de mayo de 2021).

²³⁰ *Id.*

²³¹ ÉRIKA FONTÁÑEZ TORRES, AMBIGÜEDAD Y DERECHO: ENSAYOS DE CRÍTICA JURÍDICA 132 (2014).

²³² *Id.*

²³³ Hernández Tórrales, *supra* nota 228, en la pág. 806.

comunidades lo fueron el Plan de Desarrollo Integral, la Ley Núm. 489 del 2 de septiembre de 2004 (en adelante, “Ley-489”), junto con la creación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña y el Fideicomiso de la Tierra.²³⁴

Con cada uno de los instrumentos diseñados por las comunidades, lograban que tener acceso a la justicia social. Los principios de justicia social que se reflejan en el diseño, establecimiento y lucha de las comunidades no solo recogen la teoría distributiva o de capacidades, sino que, según Fontáñez Torres, “no se trataba de una mera distribución de la riqueza, pues al decir de Young, en este caso se emplazaron las relaciones y estructuras sociales tradicionales que producían la distribución previa de los recursos”.²³⁵ Y es que se podría afirmar que todos los instrumentos desarrollados por las comunidades tienen entre sus objetivos el fin de la pobreza mediante la tenencia de la tierra y su formalización legal.

El Plan de Desarrollo Integral “establece el contexto histórico y regional de las comunidades, realiza un análisis diagnóstico del Distrito que incluye el estado de la infraestructura, la transportación, la estructura urbana, las necesidades de vivienda y los aspectos socioeconómicos”.²³⁶ Con el Plan de Desarrollo Integral, “se establecieron los parámetros del uso de la tierra para lograr ciertos objetivos, el más importante de los cuales era la permanencia en las comunidades”.²³⁷ Entre los objetivos creados por la comunidad, a través del Plan de Desarrollo Integral, se encuentran: (1) atender el problema de la falta de tenencia de la tierra de las comunidades del Caño; (2) implantar mecanismos de autogestión económica y lograr la superación de la pobreza; (3) mejorar su entorno ambiental.²³⁸

Para alcanzar los objetivos trazados como parte del Plan de Desarrollo Integral, la comunidad creó la *Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña* (en adelante, “Ley-489”),²³⁹ aprobada el 24 de septiembre de 2004. Esta ley surgió ante la acción de las comunidades para permanecer en sus comunidades y viabilizar el dragado del caño Martín Peña. Para ejecutar el Plan para el Desarrollo Integral del Distrito, la ley creó la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña (en adelante, “ENLACE”) y el Fideicomiso de la Tierra. ENLACE se creó como:

²³⁴ *Id.* (citas internas omitidas). Para efectos de este trabajo, discutiremos la Ley-489 y el Fideicomiso de la Tierra.

²³⁵ FONTÁNEZ TORRES, *supra* nota 231, en la pág. 134.

²³⁶ Hernández Tórrales, *supra* nota 228, en la pág. 805.

²³⁷ FONTÁNEZ TORRES, *supra* nota 231, en la pág. 133.

²³⁸ *Id.*

²³⁹ Ley para el desarrollo integral del distrito de planificación especial del Caño Martín Peña, Ley Núm. 489-2004, 23 LPRA §§ 5031-66.

[E]l ente con la obligación por ley de coordinar e implantar todas las fases del Proyecto ENLACE Caño Martín Peña que incluye la implantación del Plan de Desarrollo Integral y del Plan de Usos de Terrenos para el Distrito Especial del Caño Martín Peña, en las áreas de vivienda, desarrollo urbano, infraestructura y desarrollo socioeconómico, y todos los proyectos relacionados al dragado y canalización de dicho cuerpo de agua, así como del desarrollo de iniciativas comunitarias que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.²⁴⁰

Así las cosas, ENLACE es uno de los mecanismos que viabilizó el Plan de Desarrollo Integral.²⁴¹ Entre las particularidades de ENLACE se encuentran “es una corporación cuasi pública que tiene una vida limitada de veinte años. Su Junta está integrada por representantes de los sectores público, privado y por miembros de las comunidades aledañas al Caño”.²⁴² Junto con la creación del Plan de Desarrollo Integral, y el organismo coordinador que es ENLACE, la Ley-489 creó el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. El artículo 22 de la referida ley expresa que el Fideicomiso:

Se crea, con carácter privado y perpetuo, el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, en adelante “Fideicomiso de la Tierra”, cuyo corpus estará comprendido por todos los terrenos que se traspasan a la Corporación, de conformidad con esta Ley, en especial al amparo de los Artículos 17 y 18, cuya titularidad le reconoce esta Ley y cualesquier otros bienes que en el futuro adquiera.²⁴³

Fueron las propias comunidades las que escogieron el fideicomiso como instrumento de tenencia colectiva de la tierra para evitar su desplazamiento y viabilizar la implementación del Plan para el Distrito de Desarrollo Integral.²⁴⁴ Como mencionáramos anteriormente, los terrenos adyacentes al cuerpo de agua y en donde se encuentran enclavadas residencias de miembros de la comunidad, pertenecían a varias agencias públicas. Así, “el patrimonio del Fideicomiso de la Tierra está constituido por los terrenos públicos que forman parte del Distrito de

²⁴⁰ Exposición de motivos, Ley para el desarrollo integral del distrito de planificación especial del Caño Martín Peña, Ley Núm. 489 de 2 de septiembre de 2004, 2004 LPR 489.

²⁴¹ Hernández Tórrales, *supra* nota 228, en la pág. 807.

²⁴² *Id.*

²⁴³ Ley para el desarrollo integral del distrito de planificación especial del Caño Martín Peña, Ley Núm. 489-2004, 23 LPRA § 5048.

²⁴⁴ Hernández Tórrales, *supra* nota 228, en la pág. 803.

Planificación Especial que fueron transferidos a [ENLACE] o cuya titularidad le fue investida en virtud de los artículos 16 y 17 de la Ley-489”.²⁴⁵ Es en este contexto que se creó el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña mediante el cual los residentes:

[T]omaron elementos tanto de la figura del fideicomiso para fines públicos de corte civilista, según surge de la *Ley de Fideicomisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 219 de 31 de agosto de 2012, 32 L.P.R.A. §§3351 y ss.(1903), como del *community land trust* en el modelo norteamericano, según definido en la sección 233 de la *Cranston-González National Affordable Housing Act*, 42 U.S.C. 12773 §233(f)”.²⁴⁶

Según Hernández, entre los objetivos del Fideicomiso se encuentran:

[C]ontribuir a resolver el problema de titularidad de los residentes del Distrito de Planificación Especial; atender con equidad el desplazamiento físico o económico de los residentes de bajos ingresos resultante de los proyectos de reconstrucción urbana; garantizar la vivienda asequible en el Distrito de Planificación Especial en beneficio de la comunidad, lo cual aumenta el control local sobre la tierra y evita la toma de decisiones por dueños ausentes. Asimismo, el Fideicomiso de la Tierra se percibe como un instrumento para la superación de la pobreza, puesto que facilitará la participación de los residentes y la inversión estratégica del sector privado en el Distrito de Planificación Especial con el propósito de que el valor de la tierra aumente y que eventualmente los residentes de las comunidades se beneficien con equidad de ese aumento en valor mediante el mecanismo de bonos de participación.²⁴⁷

Para que el Fideicomiso de la Tierra logre el cumplimiento de sus objetivos, interactúan un sinnúmero de figuras jurídicas relacionadas con los derechos propietarios, así como la participación de notarios, notarias y diversas agencias públicas como el Registro de la Propiedad. El funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra opera jurídicamente de la siguiente manera:

²⁴⁵ *Id.*

²⁴⁶ Lin Algoed et al., *El fideicomiso de la tierra del Caño Martín Peña: Instrumento notable de regularización de suelo en asentamientos informales*, LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY 19 (2018), https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/algoed_wp18la1sp.pdf.

²⁴⁷ Hernández Tórrales, *supra* nota 228, en la pág. 804.

El fideicomitente es quien transfiere los terrenos identificados a la comunidad. En este caso del Fideicomiso de la Tierra, la parte fideicomitente es el gobierno. Fiduciario es quien recibe la titularidad de los terrenos con el mando de poseerlos y administrarlos para beneficio de las comunidades del Distrito. En este caso la comunidad diseñó una Junta Fiduciaria... Fideicomisario son las personas que se benefician de la administración de los terrenos transferidos que realiza el fiduciario. En el caso del Fideicomiso de las Tierras estas personas son las propietarias de estructuras que enclavan en los terrenos transferidos al Fideicomiso.²⁴⁸

Debido a que la Ley-489 reconoce a los habitantes de las comunidades que estos podrán ser dueños de su estructura, se les otorga un derecho de superficie sobre la propiedad enclavada en terrenos del Fideicomiso.

[E]l Fideicomiso de la Tierra establece los términos y condiciones para la conservación de tal derecho real, sino que además incluye un acta de edificación reconociendo la estructura existente y un acta de hogar seguro para la protección del hogar familiar contra embargos y sentencias para el pago de deudas, excepto las deudas específicamente excluidas en la propia Ley-195.²⁴⁹

El derecho de superficie queda constituido mediante su inscripción en el Registro de la Propiedad, pues “la inscripción da paso a que se reconozca a favor del dueño de la estructura el derecho de superficie sobre el terreno como finca principal y que la estructura, a su vez, sea inscrita como finca independiente”.²⁵⁰

El aspecto del desplazamiento y la especulación es contemplado como parte de la escritura diseñada y utilizada por el Fideicomiso de la Tierra, ya que la misma le garantiza al Fideicomiso un:

[D]erecho de adquirir preferentemente las estructuras en sus terrenos en caso de venta, y de recuperarlas de un tercero en caso de que se hayan vendido sin dar aviso... Estos derechos de tanteo y retracto se hacen constar en la escritura de derecho de superficie y las partes otorgantes autorizan que dichos derechos también

²⁴⁸ Lin Algoed et al., *El fideicomiso de la tierra del Caño Martín Peña: Instrumento notable de regularización de suelo en asentamientos informales*, LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY 19 (2018), https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/algoed_wp18la1sp.pdf.

²⁴⁹ *Id.* en la pág. 23.

²⁵⁰ *Id.*

sean inscritos en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, dándoles de ese modo carácter real.²⁵¹

La escritura provista por el Fideicomiso le provee a las familias un “documento legal que reconozca que tienen un derecho a utilizar la tierra donde enclavan sus estructuras y, por tanto, regularizan su relación con el terreno. Tal derecho se les reconoce de manera perpetua y con derecho a heredarse”.²⁵² Actualmente, se “estima que unas 2,000 familias son acreedoras del derecho de superficie en terrenos del Fideicomiso de la Tierra”.²⁵³ Como parte del reconocimiento de la importancia que tiene la participación de notarios y notarias en este proceso, entre los más de 400 voluntarios y voluntarias activas se encuentra toda una red de notarios y notarias que van desde la participación de las distintas escuelas de derecho, la Asociación de Notarios, el Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico, así como Servicios Legales de Puerto Rico, Inc.²⁵⁴ Esto se debe a que el notario y la notaria intervienen no solo en la constitución del derecho de superficie, sino que redactan actas de edificación, manejan problemas sucesorios, entre otros. Sin embargo, todos los esfuerzos van dirigidos a que el residente de la comunidad obtenga y formalice su relación con la tierra, de manera que pueda mejorar su calidad de vida.

XI. Conclusión

Desde el Huracán María, quedó más evidente que nunca la necesidad de formalizar la relación con la tierra de nuestras comunidades para que estas su pudiesen reconstruir. Como parte del proceso de reconstrucción fue necesario que se crearan proyectos mediante los cuales las familias pudiesen acceder a los servicios notariales necesarios y, a su vez, pudiesen recibir los fondos que necesitaban para la reconstrucción de sus hogares. Entonces, el notario y la notaria fueron y son pieza esencial en el acceso a una vivienda digna.

Desde ese momento se hizo imperativo analizar como la notaría promovía el acceso a una vivienda digna. Además, debía evaluarse la notaría como pieza en el proceso de alcanzar y cumplir con la meta 1.4 de la Agenda 2030 de las Nacio-

²⁵¹ *Id.*

²⁵² *Id.*

²⁵³ *Id.*

²⁵⁴ Lyvia N. Rodríguez del Valle, *Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña*, (mayo de 2020), <http://www.redsolidaridad.org/fideicomiso-de-la-tierra-del-cano-martin-pena/>. Este enlace no funciona, pues la página web ha desaparecido. Sin embargo, mantuvimos la fuente original porque al momento de presentar la tesina original que dio base a este artículo en mayo 2020, era la única fuente con esta información.

nes Unidas, que busca el fin de la pobreza y promueve el acceso, el control y la adquisición de la propiedad. Al analizar las figuras jurídicas que guardan relación con el acceso, control y adquisición de la propiedad, tal y como se promueve en la meta 4.1 de la Agenda del 2030, pudimos crear tres categorías: acceso mediante herencia, acceso mediante financiamiento y programas sociales y acceso mediante derechos propietarios.

En cada una de estas categorías, existe una intervención notarial. En el acceso a la herencia a través de la declaratoria de herederos mediante un procedimiento de asuntos no contenciosos ante notario y la autorización del testamento. Respecto al acceso mediante programas sociales y financiamiento, el notario y la notaria pueden intervenir a través de la autorización de una declaración jurada o una hipoteca. En el caso del acceso a la propiedad mediante los derechos propietarios y el control de tierras, la intervención notarial ocurre en la autorización de instrumentos públicos sobre compraventa, usufructo, donación, uso y habitación, arrendamiento inscrito y derecho de superficie. La autorización de las figuras jurídicas relacionadas a derechos propietarios mediante instrumentos públicos permite su acceso al registro de la propiedad. Por esta razón, el notario y la notaria son piezas claves en la consecución de la meta 1.4 sobre el fin de la pobreza.

Con ello, abren camino en la consecución de la justicia social, pues en su función promueven el acceso a la propiedad mediante la legalidad y seguridad jurídica. El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña es un ejemplo de la intervención notarial, junto con sujetos y organizaciones, en el acceso, control y adquisición de la propiedad. En este caso, mediante la constitución del derecho de superficie en un instrumento público, así como el acta de edificación, las personas tienen acceso a la tenencia colectiva de la tierra, con miras al fin de la pobreza. Es necesario promover más proyectos especiales mediante los cuales los notarios y las notarias puedan asistir en el proceso de adquisición de una propiedad; más allá, de un hogar y una vida digna.

