

**PUERTO RICO: UN SINGULAR CASO DE NEGACIÓN DE LOS  
DERECHOS CIVILES EN LA VIVIENDA**

ARTÍCULO

TZEITEL ANDINO CABALLERO\*

Introducción .....	964
I. El derecho federal a la vivienda equitativa.....	965
A. Trasfondo legislativo .....	965
B. Validez del Fair Housing Act.....	966
C. Los derechos civiles de las personas discapacitadas en la vivienda.....	969
1. Modificaciones razonables .....	972
2. Acomodos razonables .....	974
3. Diseño y construcción accesible.....	975
II. Los derechos civiles de las personas discapacitadas y el ordenamiento puertorriqueño .....	979
A. Interpretación federal.....	979
B. Interpretaciones locales.....	984
1. <i>Batista Ocasio v. Junta de Directores Cooperativa de Viviendas San Ignacio</i> .....	985
2. <i>Quiñones v. Junta de Directores Cond. Parque Real</i> .....	990
3. <i>Giménez Bianco v. Junta de Directores Cond. Castillo</i> .....	995
III. Ocupación del campo a la inversa: producto de una lucha entre diversas concepciones de la igualdad .....	1002
Conclusión.....	1005

[D]emocratic communities have a natural  
taste for freedom . . . they call for equality in  
freedom; and if they cannot obtain that, they  
still call for equality in slavery.  
— Alexis de Tocqueville<sup>1</sup>

---

\* Estudiante de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico (UPR) y Directora Asociada del Volumen LXXXI de la Revista Jurídica de la UPR. La autora trabaja para la Oficina de Fair Housing and Equal Opportunity del United States Department of Housing and Urban Development.

Este artículo se redactó como parte del Seminario *La garantía constitucional de la igualdad*, ofrecido por el profesor Efrén Rivera Ramos durante el primer semestre del año académico 2011-2012 en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

<sup>1</sup> 2 ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *DEMOCRACY IN AMERICA* 118 (Cambridge University Press 1862) (1835).

## INTRODUCCIÓN

IMAGINA QUE ERES DISCAPACITADO Y TIENES UN IMPEDIMENTO DE MOVILIDAD. Con mucha ilusión compras el apartamento de tus sueños en uno de esos condominios de lujo en Isla Verde que todos en Puerto Rico miran con envidia al pasar. A los dos años de residir ahí, te operan y tus problemas de movilidad se agravan. Ahora, te cuesta mucho más que antes caminar los 230 pies de distancia que hay entre el estacionamiento asignado a tu apartamento mediante escritura pública y la entrada del condominio. Por tanto, acudes a la Junta de Directores y solicitas que te asignen el uso exclusivo de uno de los diez estacionamientos de impedidos, como acomodo razonable. Ésta accede a tu petición, pero, en el ínterin, cambia la composición de la Junta Directiva. El nuevo Presidente te da la bienvenida con una carta que, entre otras cosas, expone lo siguiente:

[E]l contrato [de acomodo razonable] de la última Junta de Directores . . . relacionado a los espacios de estacionamientos de impedidos se debió haber presentado ante el Consejo de Titulares para su aprobación. Por no haberlo hecho de la forma correcta y como no hubo el consentimiento del consejo de titulares, el mismo es nulo.<sup>2</sup>

Atónito, lees y relees el texto hasta que finalmente te cuestionas: *¿acaso los derechos de las personas discapacitadas deben estar subordinados a la voluntad de la Junta de Directores y/o del Consejo de Titulares de un condominio?* La lógica te grita que no, pero la carta te dice que sí.<sup>3</sup>

El anterior relato ilustra cómo algunas personas en Puerto Rico entienden que las disposiciones de las leyes locales tienen primacía sobre los derechos civiles de los discapacitados. Dicho de otro modo, muchos en Puerto Rico practican, lo que se denomina para efectos de este artículo, la *ocupación del campo a la inversa*: subvierten a la tradicional doctrina del campo ocupado al exigir a toda costa el cumplimiento de los estatutos locales, a expensas de la legislación federal.

Este artículo pretende explicar las razones por las que el ordenamiento puertorriqueño intenta ocupar un campo que ya está ocupado por el Título VIII de la Ley de Derechos Civiles de 1968, conocido como el *Fair Housing Act* (Título VIII o FHAA).<sup>4</sup> Para ello, se comenzará por exponer la legislación que el Congreso de los Estados Unidos (Congreso) aprobó con miras a proteger el derecho a la vivienda, prestándole especial atención a la prohibición del discrimen contra las personas discapacitadas. Luego, se expondrán y analizarán algunos ejemplos de

---

<sup>2</sup> HUD v. Astralis, HUD ALJ-08-071-FH (2009), <http://www.hud.gov/offices/oha/oalj/cases/fha/files/HUD%2008-071-FH.pdf> (confirmado en *Astralis v. HUD*, 620 F.3d 62 (1er Cir. 2010)).

<sup>3</sup> El anterior recuento es una interpretación personal de la autora sobre los hechos vividos por una de las partes demandantes en el caso *Astralis v. HUD*. *Astralis v. HUD*, 620 F.3d 62 (1er Cir. 2010).

<sup>4</sup> Fair Housing Act, 42 U.S.C. §§ 3601-3619 (2006).

las prácticas discriminatorias en las que Puerto Rico incurre al implantar la ocupación del campo a la inversa en el contexto de la vivienda. Finalmente, se concluirá con un análisis que pretende dar cuentas de las razones por las que PR sistemáticamente violenta los derechos civiles de los discapacitados.

## I. EL DERECHO FEDERAL A LA VIVIENDA EQUITATIVA

### A. *Trasfondo legislativo*

En 1968, el Congreso aprobó el Título VIII con el fin de prohibir el discrimen en la vivienda pública y privada.<sup>5</sup> Así, proscribió cualquier acción discriminatoria que ocurriese en transacciones relacionadas a la venta, arrendamiento o financiamiento de la vivienda por motivo de la *raza, color, religión u origen nacional* de una persona.<sup>6</sup> Algunas de las acciones discriminatorias relacionadas a la venta, arrendamiento o financiamiento de la vivienda que el FHAA prohibió son: rehusar vender, arrendar o negociar una transacción relacionada a la vivienda o impedir la disponibilidad de una vivienda; adoptar procesos onerosos o tácticas de dilación; expresar preferencias raciales u otras preferencias prohibidas por ley; aprobar restricciones de zonificación o de uso de terrenos que tengan el efecto de excluir a cualquiera de las clases protegidas y discriminar en el financiamiento hipotecario.<sup>7</sup>

Luego, en 1974, el Congreso enmendó el Título VIII para sumarle la categoría de *sexo* a sus clases protegidas.<sup>8</sup> En 1988, le enmendó nuevamente con varios propósitos: ampliar el esquema para velar por su cumplimiento (*enforcement scheme*), autorizar las indemnizaciones monetarias en casos de discrimen en la vivienda e incluir a la *composición familiar y discapacidad* como nuevos grupos protegidos.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> 42 U.S.C. §§ 3604-3606. Hay que reconocer que esta aseveración peca de sobre simplificar el intenso drama histórico que enmarcó el proceso de discusión y aprobación del Título VIII y que, para efectos de concisión, no se relata en este artículo. Sin embargo, se aprovecha esta nota para describir brevemente algunos de los eventos claves que potenciaron su aprobación. Las vistas públicas para la discusión de su proyecto de ley se iniciaron en agosto de 1967 con la presentación del Proyecto del Senado 1358 por el senador Walter F. Mondale. No obstante, no fue hasta casi un año después que, en ocasión al asesinato del líder de derechos civiles Martin Luther King, Jr., el Congreso se sintió compelido a acelerar la aprobación del Título VIII con el fin de apaciguar la oleada de motines raciales que se desató. Así, el 11 de abril de 1968 o siete días después del asesinato del líder, el entonces presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson firmó el FHAA. Para un relato más abarcador, véase Jean Eberhart Dubofsky, *Fair Housing: A Legislative History and a Perspective*, 8 WASHBURN L. J. 149 (1969).

<sup>6</sup> *Id.* §§ 3604-3605.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> Ley Púb. Núm. 93-383, § 808, 88 Stat. 633, 728-29 (2006).

<sup>9</sup> Ley Púb. Núm. 100-430, 102 Stat. 1619, 1619-20 (2006); Implementation of the Fair Housing Amendments Act of 1988, 54 Fed. Reg. 3248 -49 (23 de enero de 1989).

### B. Validez del Fair Housing Act

Las ramas legislativa y judicial han sostenido la validez del Título VIII, posicionándose desde diversas bases justificativas. Por un lado, el Congreso reconoció que había que eliminar las causas tras la segregación residencial, ya que tanto actores públicos como privados estaban incurriendo en prácticas que, aunque neutrales de su faz, resultaban ser segregatorias. Así, durante la discusión de su proyecto de ley, el senador Walter F. Mondale sostuvo que lo *justo y constitucional* era aprobar una ley de vivienda equitativa que deshiciera los efectos de las pasadas prácticas de discrimen gubernamental.<sup>10</sup> Dicha *visión reparadora* quedó expresamente plasmada en la primera sección del Título VIII, la cual estableció que es política “de los Estados Unidos proveer, dentro de las limitaciones constitucionales, para la vivienda equitativa a través de los Estados Unidos”.<sup>11</sup>

De manera similar, la rama judicial ha hecho lecturas adicionales sobre la validez del FHAA. La primera vez que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos (Supremo de los EE UU o Supremo federal) se expresó sobre la validez del Título VIII, interesadamente, no planteaba una controversia que surgiera propiamente a su amparo. En *Jones v. Alfred H. Mayer, Co.*, resuelto el mismo año en que el Congreso aprobó el FHAA, el Supremo federal tuvo que determinar si la prohibición del discrimen en la vivienda privada, establecida en la sección 1982 de la Ley de Derechos Civiles de 1866 (§ 1982),<sup>12</sup> era una acción constitucionalmente válida al amparo de la Decimotercera Enmienda.<sup>13</sup> El Tribunal adjudicó en la afirmativa, pero no sin antes aclarar que el FHAA era “una comprensiva ley de apertura de la vivienda” por lo que la sección 1982 “en ninguna forma podía menoscabar la importancia de la ley recientemente promulgada por el Congreso”.<sup>14</sup> Con tales pronunciamientos, el Supremo de los EE UU vertió expresiones favorecedoras sobre la acción congresional de aprobar legislación que, al igual que la sección 1982, regulara las acciones privadas en el ámbito residencial.

No obstante, no fue hasta 1972 que el Supremo federal abordó directamente al FHAA. En *Trafficante v. Metropolitan Life Ins. Co.* aclaró cómo se debía determinar quién tenía legitimación activa para reclamar como *persona agraviada* bajo dicha ley.<sup>15</sup> Al hacerlo, enfatizó que el FHAA se debía interpretar de forma

---

<sup>10</sup> Robert G. Schwemm & Sara K. Pratt, *Disparate Impact under the Fair Housing Act: A Proposed Approach*, <http://www.nationalfairhousing.org/Portals/33/DISPARATE%20IMPACT%20ANALYSIS%20FINAL.pdf>.

<sup>11</sup> 42 U.S.C. § 3601.

<sup>12</sup> 42 U.S.C. § 1982.

<sup>13</sup> *Jones v. Alfred H. Mayer, Co.*, 392 U.S. 409 (1968).

<sup>14</sup> *Id.* en las págs. 414-15.

<sup>15</sup> *Trafficante v. Metropolitan Life Ins. Co.*, 409 U.S. 205 (1972). Este caso adjudica que un demandante tiene legitimación activa para demandar bajo el FHAA si alega que el daño consiste en que:

(1) [T]hey had lost the social benefits of living in an integrated community; (2) they had missed business and professional advantages which would have accrued if they had lived with members of minority groups; (3) they had suffered embarrassment and economic

análoga al Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964<sup>16</sup> y de la forma más amplia posible, según permitiese el *Article III* de la Constitución de los EE. UU (Artículo III).<sup>17</sup> Arguyó que sólo mediante una construcción amplia y generosa se le podía dar vitalidad a la sección 810(a) del FHAA,<sup>18</sup> titulada: ***Administrative enforcement; preliminary matters***.<sup>19</sup> De tal raciocinio se colige que el Supremo de los EE UU concibe al FHAA como una pieza legislativa que goza del mismo grado de validez que el Título VII y que debe ser interpretada de la forma más generosa posible, según permita la Constitución.

Siete años después, el Supremo federal resolvió el influyente caso de *Gladstone Realtors v. Village of Bellwood*<sup>20</sup> y reiteró la norma sentada en *Trafficante*, a los efectos de que la legitimación activa se extiende a la clase más amplia de demandantes permisible bajo el Artículo III.<sup>21</sup> Tal reiteración tuvo diversas implicaciones sobre la adjudicación de dicho caso. Primero, posibilitó que el Tribunal interpretara las secciones 810 y 812 del FHAA de forma holística para afirmar que ambas le daban a las víctimas de violaciones al Título VIII varias vías por las cuales buscar remedio: el Tribunal de Distrito federal o el United States Department of Housing and Urban Development (HUD), con la posibilidad de posteriormente demandar en el Distrito federal.<sup>22</sup> Segundo, abrió las puertas para que el Supremo de los EE UU arguyera que la sección 810 no podía servir “como un mecanismo de segregación para desviar de los tribunales federales ciertos tipos de agravios al Título VIII”.<sup>23</sup> Por último, le permitió al Tribunal reconocer que los demandantes tenían legitimación activa, aun cuando el daño que alegaban haber sufrido (*racial steering*) no lo habían experimentado directamente como individuos sino como examinadores (*testers*).

Del análisis de estos tres casos se desprende que el TS federal siempre ha supuesto que el FHAA constituye un ejercicio legislativo válido al amparo de la Constitución. Además, queda claro que dicha pieza legislativa goza del mismo grado de validez que la sección 1982 y su homólogo, el Título VII.

En los circuitos federales también se encuentran otras elucidaciones justificativas de la validez del FHAA. Por ejemplo, en *Groome Resources LTD. v. Parish*

damage in social, business, and professional activities from being ‘stigmatized’ as residents of a ‘white ghetto.’

*Trafficante*, 409 U.S., en la pág. 208.

<sup>16</sup> 42 U.S.C. §§ 2000e-5.

<sup>17</sup> *Trafficante*, 409 U.S. en la pág. 209.

<sup>18</sup> *Id.* en la pág. 212. El Supremo federal lo expresó de la siguiente forma: “[w]e can give vitality to 810 (a) only by a generous construction which gives standing to sue to all in the same housing unit who are injured by racial discrimination in the management of those facilities within the coverage of the statute.”

<sup>19</sup> Fair Housing Act, 42 U.S.C. § 3610(a) (2006).

<sup>20</sup> *Gladstone Realtors v. Village of Bellwood*, 441 U.S. 91 (1979).

<sup>21</sup> *Gladstone*, 441 U.S. en las págs. 98, 100.

<sup>22</sup> *Id.* en la pág. 104.

<sup>23</sup> *Id.* n. 10. Mediante nota al calce, el Supremo federal enfatizó que “it is clear that § 810 does not serve as a screening mechanism to deflect certain classes of Title VIII grievances from the federal courts”.

of Jefferson,<sup>24</sup> la Corte Apelativa de los EE UU para el Quinto Circuito (Quinto Circuito) tuvo que decidir si era constitucional el requisito de acomodo razonable del FHAA.<sup>25</sup> Al resolver que lo era, afirmó que se unía a las determinaciones de constitucionalidad emitidas por otros circuitos.<sup>26</sup> El Tribunal fundamentó gran parte de su decisión en el poder del Congreso para legislar al amparo de la cláusula de comercio interestatal y a la luz de las interpretaciones jurisprudenciales expuestas en *U.S. v. López*<sup>27</sup> y *U.S. v. Morrison*.<sup>28,29</sup> Arguyó que el Congreso tenía amplios poderes para aprobar el FHAA, pues reglamentar asuntos relacionados a la compra, venta o arrendamiento de las viviendas es lo mismo que regular actividades comerciales-económicas que afectan el mercado residencial interestatal. Pero, antes de concluir, el Quinto Circuito le dio un interesante giro a su raciocinio. El Tribunal, citó al fundamental caso *Heart of Atlanta Motel Inc. v. U.S.*<sup>30</sup> y enfatizó que “en el contexto de la fuerte tradición de derechos civiles salvaguardados a través de la Cláusula de Comercio—una tradición en la que el FHAA encuentra firmeza—desde hace mucho hemos reconocido la definición amplia del aspecto ‘económico’ del discrimen”.<sup>31</sup> En otras palabras, el Quinto Circuito le sumó la *tradición histórica* al análisis constitucional para robustecer la acción tras la ratificación del FHAA.

Del anterior recuento legislativo y jurisprudencial se desprende que son múltiples las bases—justicieras, constitucionales, reparadoras e históricas—que sostienen al Título VIII como una pieza legislativa válida. El corolario inevitable de ello es que *todas las leyes que proclamen las jurisdicciones locales en materia de vivienda tendrán que ser conciliadas con los mandatos de dicho estatuto federal.*

---

24 *Groom Resources LTD. v. Parish of Jefferson*, 234 F.3d 192 (5to Cir. 2000).

25 Con mucho respeto se señala, desde el camuflaje de esta nota al calce, que esta demanda impugnando la constitucionalidad del FHAA fue frívola. Después de todo, se instó después que el Supremo federal hubiese abordado, sin tapujos, el tema de los acomodos razonables de dicha ley. Véase *City of Edmonds v. Oxford House, Inc.*, 514 U.S. 725 (1995).

26 *Groom Resources LTD.*, 234 F.3d en la pág. 200 (citando a *Oxford House-C. v. City of St. Louis*, 77 F.3d 249 (8vo Cir. 1996); *Morgan v. Sec. of HUD*, 985 F.2d 1451 (10mo Cir. 1993); *Seniors Civil Liberties Ass'n v. Kemp*, 965 F.2d 1030 (11mo Cir. 1992)).

27 *U.S. v. López*, 514 U.S. 549 (1995).

28 *U.S. v. Morrison*, 529 U.S. 598 (2000).

29 Cabe destacar que, en ambos casos, el Supremo federal limitó sustancialmente el poder del Congreso para aprobar legislación al amparo de la cláusula de comercio. Sin embargo, ello no fue óbice para que, en buena práctica interpretativa, el Quinto Circuito distinguiera al sector reglamentado por el FHAA de los reglamentados por las legislaciones impugnadas en *U.S. v. López* y *U.S. v. Morrison* con el fin de sostener la validez del Título VIII.

30 *Heart of Atlanta Motel, Inc. v. U.S.*, 379 U.S. 241 (1964).

31 *Groom Resources LTD.*, 234 F.3d en la pág. 209. Las hermosas palabras utilizadas por el Quinto Circuito merecen ser reproducidas aquí, de forma íntegra y en su idioma original: “[a]s a final point, we must emphasize that in the context of the strong tradition of civil rights enforced through the Commerce Clause—a tradition in which the FHAA firmly sits—we have long recognized the broadly defined ‘economic’ aspect of discrimination.” *Id.*

### C. Los derechos civiles de las personas discapacitadas en la vivienda

La inclusión de los discapacitados como clase protegida bajo el FHAA marcó un importante hito en el desarrollo de la legislación federal anti-discrimen. Tanto así que la enmienda de 1988 se ha caracterizado como el paso más importante del gobierno federal para remover las barreras que enfrentan las personas discapacitadas en su esfuerzo por vivir como miembros de la sociedad en igualdad de condiciones.<sup>32</sup>

Al incluir a los discapacitados como grupo protegido, el Congreso plasmó un claro pronunciamiento sobre el compromiso nacional dirigido a acabar con su innecesaria exclusión de la cultura predominante.<sup>33</sup> Para remediar tal exclusión, la enmienda de 1988 le prohibió a los proveedores, administradores y dueños de vivienda (proveedores) discriminar contra los solicitantes o residentes por razón de su discapacidad o de la incapacidad de cualquier persona asociada a éstos.<sup>34</sup> A su vez, tal enmienda tipificó como ilegal la acción de un proveedor al condicionar o negarle vivienda a una persona discapacitada por el mero hecho de que requiriese alguna modificación o acomodo razonable.<sup>35</sup>

La enmienda de 1988 estableció tres mecanismos de cumplimiento (*methods of enforcement*) para asegurar su observancia. En primer lugar, le permitió a las personas agraviadas demandar en un tribunal estatal o de distrito federal a los dos años de haber ocurrido o terminado la alegada práctica discriminatoria.<sup>36</sup> De prevalecer, el agraviado tendría derecho a daños actuales y punitivos, honorarios de abogado, interdictos y otros remedios en equidad.<sup>37</sup> En segundo lugar, la enmienda le brindó a la persona agraviada la posibilidad de querrellarse con HUD al

---

<sup>32</sup> Arlene S. Kanter, *A Home of One's Own: The Fair Housing Amendments Act of 1988 and Housing Discrimination against People with Mental Disabilities*, 43 AM. U. L. REV. 925, 933-34 (1994). Cabe destacar que, técnicamente, el Congreso comenzó a tomar actos afirmativos para evitar el discrimen contra las personas discapacitadas en 1968, mediante la promulgación del *Architectural Barriers Act*, 42 U.S.C. §§ 4151-4157 (2008). Sin embargo, indudablemente las protecciones que el FHAA le brinda a los discapacitados son mucho más amplias que las provistas bajo ésta, pues abarcan a la vivienda pública y privada, irrespectivo de si fueron construidas o no con fondos federales.

<sup>33</sup> Brief de los Estados Unidos como *Amicus Curiae* en apoyo de remedio equitativo, *Baltimore Neighborhoods, Inc. v. Rommel Builders, Inc.*, 40 F.Supp.2d 700 (D. Md. 1999) (citando a H.R. Rep. No. 100-711, 18 (1988) reimpresso en 1988 U.S.C.C.A.N. 2173, 2179).

<sup>34</sup> HUD & DOJ, *Joint Statement of the Department of Housing and Urban Development and the Department of Justice: Reasonable Accommodations under the Fair Housing Act*, 2 n. 5 (2004) (aclarando, mediante nota al calce, que la protección del FHAA "against disability discrimination covers not only home seekers with disabilities but also buyers and renters without disabilities who live or are associated with individuals with disabilities 42 U.S.C. § 3604(f)(1)(B), 42 U.S.C. § 3604(f)(1)(C), 42 U.S.C. § 3604(f)(2)(B), 42 U.S.C. § (f)(2)(C)").

<sup>35</sup> HUD & DOJ, *supra* nota 34, en la pág. 2.

<sup>36</sup> Fair Housing Act, 42 U.S.C. § 3613(a)(1)(A) (2006). La enmienda de 1988 extendió el período prescriptivo de las acciones instadas a su amparo de 180 días a dos años. Fair Housing Amendments Act of 1988, H.R. Rep. No. 100-711, 39 (1988).

<sup>37</sup> Robert G. Schewmm, *Barriers to Accessible Housing: Enforcement Issues in "Design and Construction" Cases Under the Fair Housing Act*, 40 U. RICH. L. REV. 753, 766 (2006) (citando a 42 U.S.C. § 3613(c)).

año de haber sufrido el discrimen en la vivienda.<sup>38</sup> En caso de que HUD determine que existe causa razonable para creer que hubo una violación al Título VIII, las partes podrían optar por una audiencia administrativa<sup>39</sup> o un juicio en el Tribunal de Distrito federal.<sup>40</sup> En tercer lugar, dicha enmienda facultó al Secretario de Justicia federal para instar acción civil en caso de encontrar un patrón o prácticas de resistencia a los derechos protegidos por el FHAA.<sup>41</sup> Aunque la ley no le fijó un término prescriptivo a las demandas instadas bajo esta disposición, jurisprudencialmente se han establecido distintos periodos que aplican según el tipo de daño y remedio que solicite Justicia federal. Así, no tienen término prescriptivo las acciones instadas por “patrones o prácticas” o “negación grupal de derechos”<sup>42</sup> en las que se solicite un interdicto o algún otro remedio en equidad, pero prescriben a los tres años las reclamaciones monetarias por daños y a los cinco años las acciones que busquen imponer sanciones civiles,<sup>43</sup> las cuales pueden ascender hasta \$110,000.<sup>44</sup> Cabe destacar que estas construcciones jurisprudenciales permiten colegir cuán amplia es la discreción de los tribunales para conceder remedios al amparo de dicha ley.<sup>45</sup>

Por otro lado, la enmienda de 1988 instauró un esquema tripartito de requisitos —modificaciones razonables, acomodos razonables, y diseño y construcción accesible— que aplica a la vivienda pública y privada. Incumplir con alguno de ellos constituye discrimen para efectos del FHAA, aun si luego se concedieren otros remedios.<sup>46</sup> Sin embargo, existen dos instancias en que variará la aplicación

<sup>38</sup> 42 U.S.C. § 3610(a)(1)(A)(i).

<sup>39</sup> Como parte de la audiencia, el juez administrativo puede disponer para el pago de daños actuales (aunque no por daños punitivos) interdictos y penalidades civiles que pueden ascender hasta \$55,000. Schewmm, *supra* nota 36, en la pág. 766 (citando a 24 C.F.R. § 180.670(b)(3)).

<sup>40</sup> 42 U.S.C. §§ 3610-3612.

<sup>41</sup> *Id.* § 3614(a) (disponiendo que:

Whenever the Attorney General has reasonable cause to believe that any person or group of persons is engaged in a pattern or practice of resistance to the full enjoyment of any of the rights granted by this subchapter, or that any group of persons has been denied any of the rights granted by this subchapter and such denial raises an issue of general public importance, the Attorney General may commence a civil action in any appropriate United States district court.)

<sup>42</sup> 42 U.S.C. § 3604(f)(3)(C).

<sup>43</sup> Schewmm, *supra* nota 36, en las págs. 834-35.

<sup>44</sup> 42 U.S.C. § 3614(d)(1)(C); 28 C.F.R. § 85-3(b)(3).

<sup>45</sup> Tan amplias son las facultades remediales bajo el FHAA que los tribunales se enfocan en “fashion[ing] a remedy that will *fully correct past wrongs*”. *Smith v. Town of Clarkton*, 682 F.2d 1055, 1068 (4to Cir. 1982) (énfasis suplido). Incluso, se ha llegado a afirmar que “particularly in a fair housing situation, the existence of a federal statutory right implies the existence of all measures necessary and appropriate to protect federal rights and implement federal policies”. *Metropolitan Housing Dev. Corp. v. Village of Arlington Heights*, 616 F.2d 1006, 1011 (7mo Cir. 1980).

<sup>46</sup> *Véase, e.g., Havens Realty Corp. v. Coleman*, 455 U.S. 363, 371 (1982) (negándole academicidad a un caso en que algunos de los demandantes habían aceptado un acuerdo de transacción que daba como único remedio \$400 en daños y que estipulaba que, si el Supremo federal acogía el certiorari y otorgaba remedios adicionales, los demandantes no tendrían derecho a ninguno de ellos. Al negar que el caso fuese académico, el Supremo de los EEUU afirmó:

[T]his case is not moot . . . respondents continue to seek damages to redress alleged violations of the Fair Housing Act. The letter agreement, if approved by the District Court,



de dicho esquema. Primeramente, de la controversia implicar vivienda pública, los requisitos del Título VIII no operarán en un vacío, pues tendrán que ser armonizados con otros estatutos federales aplicables, como la sección 504 de la Ley de Rehabilitación de 1973<sup>47</sup> y la Ley de Americanos con Discapacidades de 1990 (ADA).<sup>48</sup> En tales casos, el juzgador tendrá que analizar las distintas leyes aplicables para hacer que prevalezcan las disposiciones de aquellos estatutos que le garanticen a las personas discapacitadas el mayor grado de accesibilidad.

En segundo lugar, la enmienda dispuso que los requisitos del FHAA no pueden invalidar o limitar aquellas leyes locales que impongan restricciones más exigentes y le garanticen a las personas discapacitadas un mayor grado de accesibilidad.<sup>49</sup> Mediante esta limitación, se buscó proteger a las leyes *sustancialmente equivalentes* al FHAA que la mayoría de los estados y muchas localidades de los EE UU<sup>50</sup> han creado y que HUD ha certificado<sup>51</sup> como que son sustancialmente equivalentes al Título VIII.<sup>52</sup>

A continuación se explorará, con mayor detenimiento, cada uno de los tres requisitos que el FHAA le impuso a la vivienda tanto pública como privada.

---

would merely liquidate those damages. If respondents have suffered an injury that is compensable in money damages of some undetermined amount, the fact that they have settled on a measure of damages does not make their claims moot. Given respondents' continued active pursuit of monetary relief, this case remains 'definite and concrete, touching the legal relations of parties having adverse legal interests').

Véase además *Groome Resources Ltd., LLC. v. Parish of Jefferson*, 234 F.3d 192, 199 (5to Cir. 2000) (reiterando la norma a los efectos que, bajo el FHAA, "a violation occurs when the disabled resident is first denied a reasonable accommodation, irrespective of the remedies granted in subsequent proceedings . . . This denial can be both actual or constructive, as an indeterminate delay has the same effect as an outright denial").

<sup>47</sup> Rehabilitation Act of 1973, 29 U.S.C. § 794(a) (2006).

<sup>48</sup> American with Disabilities Act, 42 U.S.C. §§ 12101-12213 (2006).

<sup>49</sup> 42 U.S.C. § 3604(f)(8).

<sup>50</sup> Para noviembre de 2011, cuarenta de los cincuenta estados de los EEUU, o el ochenta por ciento de los estados, y sesenta y dos localidades habían aprobado leyes que HUD había certificado como sustancialmente equivalentes al FHAA. Véase HUD, Fair Housing Assistance Program (FHAP) Agencies, [http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program\\_offices/fair\\_housing\\_equal\\_opp/partners/FHAP/agencies](http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/fair_housing_equal_opp/partners/FHAP/agencies) (visitado por última vez Feb. 25, 2012).

<sup>51</sup> 42 U.S.C. § 3610(f)(1)-(3).

<sup>52</sup> Después que el HUD certifica una ley local como sustancialmente equivalente, la jurisdicción puede recibir fondos federales (bajo el programa *Fair Housing Assistance Program*) e investigar y conciliar las querellas por discrimen. Agradidamente, en PR aún no existe semejante ley. Como se verá más adelante, la práctica de ocupación del campo a la inversa demuestra cuánto el ordenamiento puertorriqueño se resiste a aplicar los mandatos del FHAA, cosa que probablemente persistiría aún si se aprobara una ley local sustancialmente equivalente. Véase *infra* Parte II.B. A su vez, se anticipa que redactar semejante estatuto ocasionaría que se repitan problemas análogos a los que ya se han experimentado con la Ley de Derechos Civiles de Puerto Rico: queriendo brindar remedios locales "consustancial[es] con el federal", en la práctica se haría que el "acceso a nuestros tribunales en esos casos [sea] más estrecho que el acceso a las cortes federales, lo que imp[ediría] que el remedio sea 'consustancial con el federal'". JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS 1269 (2009) (citando a *Pedraza Rivera v. Collazo*, 108 DPR 272 (1979)).

### 1. Modificaciones razonables

Lo primero que requiere el Título VIII es que los proveedores de vivienda le permitan a los residentes discapacitados realizar aquellas *modificaciones razonables* que sean necesarias para posibilitar el cabal disfrute de la vivienda y sus instalaciones.<sup>53</sup> Por modificación razonable se entiende efectuar un cambio estructural de las instalaciones de una vivienda ocupada o a ser ocupada por una persona con una discapacidad.<sup>54</sup> Algunas de las instalaciones que los proveedores tienen que autorizar para ser modificadas son las áreas comunes de la vivienda, como los vestíbulos y las entradas principales, y el interior de la unidad residencial.<sup>55</sup>

El requisito de modificación razonable y de acomodo razonable, según se verá en el siguiente acápite, le aplica a todas las viviendas públicas y privadas, irrespectivo de cuándo fueron construidas y del momento en que la persona reclame tal derecho.<sup>56</sup> Implica que *un proveedor de vivienda, incluyendo el consejo de titulares,*<sup>57</sup> *no puede negar una modificación razonable que viabilizaría el pleno disfrute de las instalaciones de la vivienda por el solicitante.*<sup>58</sup> Del proveedor negarse, se configurará el discrimen bajo el FHAA y se activarán las disposiciones que permiten la imposición de sanciones civiles y el recobro por daños, incluyendo los daños emocionales.<sup>59</sup>

Como regla general, en el contexto de la vivienda privada, la persona discapacitada incurre con el gasto de la modificación razonable que solicite. De existir un contrato de arrendamiento, el arrendador podrá, a su vez, exigir que, al terminar la relación contractual, el arrendatario restituya las instalaciones modificadas a su estado original, salvo lo relacionado al desgaste por uso.<sup>60</sup>

---

<sup>53</sup> 42 U.S.C. § 3604(f)(3)(A).

<sup>54</sup> HUD & DOJ, *Joint Statement of the Department of Housing and Urban Development and the Department of Justice: Reasonable Modifications under the Fair Housing Act*, 3 (2008).

<sup>55</sup> 42 U.S.C. § 3604(f)(3)(A). Véase además HUD & DOJ, *id.* en la pág. 3 (mencionando otros ejemplos de modificaciones razonables, tales como ensanchar las puertas para que las habitaciones sean accesibles a las sillas de rueda; instalar barras de sujeción en los baños; bajar los gabinetes a una altura adecuada para personas en sillas de rueda; añadir una rampa para hacer accesible la entrada principal; y alterar la acera para que sea accesible a las áreas públicas o de uso común).

<sup>56</sup> Ley Púb. Núm. 100-430, 102 Stat. 1619, 1619-20 (2006); Implementation of the Fair Housing Amendments Act of 1988, 54 Fed. Reg. 3248, 3248-49 (23 de enero de 1989).

<sup>57</sup> HUD & DOJ, *supra* nota 54, en la pág. 6 (explicando que los tribunales han responsabilizado, bajo el Título VIII, a individuos, corporaciones, asociaciones y otras personas relacionadas a la provisión de vivienda y financiamiento residencial. Bajo tales categorías se incluyen, a su vez, a los propietarios, gerentes de vivienda, asociaciones de residentes y condóminos, consejos de titulares, prestatarios, corredores de bienes raíces y servicios de corretaje).

<sup>58</sup> HUD & DOJ, *supra* nota 54, en la pág. 3.

<sup>59</sup> 42 U.S.C. § 3612(g)(3). Para profundizar sobre el tema específico de la imposición de sanciones civiles, véase 24 C.F.R. § 180.671(a)(1).

<sup>60</sup> HUD & DOJ, *supra* nota 54, en la pág. 2.

La única excepción a dicho requisito se activa en el contexto de una vivienda multifamiliar,<sup>61</sup> diseñada y construida para ser ocupada después del 13 de marzo de 1991.<sup>62</sup> El Título VIII le impuso a tales viviendas ciertos requisitos de accesibilidad. Por tanto, si el arrendatario o titular discapacitado solicitara un cambio estructural que coincidiera, a su vez, con alguno de estos requisitos de diseño y construcción, *el proveedor de vivienda, y no la persona discapacitada, tendrá que pagar por la modificación.*<sup>63</sup>

El proveedor está obligado a autorizar la modificación razonable si el reclamante establece que es discapacitado y el nexo entre la discapacidad y su solicitud. Para ser considerado como discapacitado bajo el FHAA, el solicitante deberá: 1) tener un impedimento físico o mental<sup>64</sup> que limite sustancialmente una o varias actividades esenciales a su vida<sup>65</sup> y 2) contar con un récord que evidencie tal impedimento o ser percibido como que tiene un impedimento.<sup>66</sup> Empero, el solicitante quedará excluido de dicha definición si su impedimento fuese ocasionado por el uso presente e ilegal de sustancias controladas.<sup>67</sup>

Aunque el reclamante debe establecer el nexo entre el pedido y su impedimento, *el proveedor no puede inquirir sobre la naturaleza o severidad de su discapacidad.* Solo podrá pedirle al solicitante información sobre el impedimento si este no fuese obvio o se desconociera de él y si la necesidad de la modificación no fuese obvia o conocida. Al hacerlo, el proveedor se deberá limitar a pedir información que: 1) verifique que el solicitante cumple con la definición de discapacidad; 2) describa la necesidad de la modificación y 3) demuestre la relación entre el impedimento y la modificación. Así, por ejemplo, las expresiones de un profesional familiarizado con la discapacidad del reclamante—tal como un profesional de la medicina, un doctor o una agencia de servicios no médicos—

---

<sup>61</sup> Por vivienda multifamiliar se entiende: aquellos edificios con cuatro o más unidades residenciales y con uno o más elevadores y las unidades en la planta baja de edificios que consisten de cuatro o más unidades. 42 U.S.C. § 3604(f)(7).

<sup>62</sup> 42 U.S.C. § 3604 (estableciendo que “[f]or purposes of this provision, in connection with the design and construction of covered multifamily dwellings for first occupancy after the date that is 30 months after September 13, 1988”. Implica que el período de gracia de treinta meses del estatuto terminó el 13 de marzo de 1991).

<sup>63</sup> HUD & DOJ, *supra* nota 54, en la pág. 8.

<sup>64</sup> HUD & DOJ, *supra* nota 34, en la pág. 3 (aclarando que el término de *impedimento físico o mental* incluye, pero no se limita a: enfermedades y condiciones ortopédicas, impedimentos visuales, lingüísticos y auditivos, parálisis cerebral, autismo, epilepsia, distrofia muscular, esclerosis múltiple, cáncer, enfermedades cardíacas, diabetes, virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), retardación mental, enfermedad emocional, drogadicción—si no es ocasionada por el uso presente e ilegal de sustancias controladas—y alcoholismo).

<sup>65</sup> Este concepto es análogo al término de *major life activity* que significa “those activities that are of central importance to daily life, such as seeing, hearing, walking, breathing, performing manual tasks, caring for one’s self, learning, and speaking”. HUD & DOJ, *supra* nota 34, en la pág. 4.

<sup>66</sup> 42 U.S.C. § 3602(h). Véase también 29 C.F.R. § 1630.2(g) (estableciendo que “[d]isability means, with respect to an individual—(1) A physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual; (2) A record of such an impairment; or (3) Being regarded as having such an impairment”).

<sup>67</sup> 42 U.S.C. § 3602(h)(3).

bastará para verificar el impedimento, sin necesidad de que se suministre el expediente médico o detalle información sobre los padecimientos.<sup>68</sup> Pero, si el impedimento del residente fuese obvio o el proveedor ya conociere de él y la necesidad de la modificación fuese obvia, dicho proveedor no podrá requerir información adicional.<sup>69</sup>

## 2. Acomodos razonables

El segundo requisito que el Título VIII impuso es conceder las peticiones de *acomodos razonables* que hagan los residentes discapacitados. Por *acomodo razonable* se entiende cambiar, ajustar o hacerle una excepción a una regla, política, práctica o servicio para que la persona discapacitada pueda disfrutar de su vivienda en igualdad de condiciones.<sup>70</sup> Un proveedor, por tanto, está obligado a hacerle *acomodos razonables* a las reglas, políticas, prácticas o servicios de la vivienda, si ello permitirá que la persona discapacitada use y disfrute su residencia a cabalidad.<sup>71</sup>

Al igual que la modificación razonable, todo aquel residente que cumpla con la definición de persona discapacitada establecida por el FHAA podrá solicitar un *acomodo razonable en cualquier momento* durante su período de residencia. Del proveedor no conceder la petición, se configurará el *discrimen* y se podrán imponer sanciones civiles y el pago por los daños ocasionados.

A diferencia de las modificaciones razonables, al determinar si se concederá una solicitud de *acomodo razonable*, la categoría de persona discapacitada se restringe. Específicamente, se excluye a los ofensores juveniles, los ofensores sexuales y a las personas que representen una *amenaza directa* a la salud o seguridad de otros o que podrían ocasionarle daños físicos y sustanciales a la propiedad. Tal regla de exclusión, sin embargo, se obvia en casos que conceder el *acomodo razonable* eliminaría o reduciría significativamente dicha *amenaza*.<sup>72</sup>

La determinación de qué *acomodo razonable* conceder se analiza *caso a caso*, considerando los hechos específicos y balanceando el costo del *acomodo* con el beneficio que conllevaría para su reclamante.<sup>73</sup> Únicamente en dos circunstancias un proveedor podrá válidamente desaprobarlo. La primera es si otorgar el *acomodo* le impondría al proveedor una carga financiera o administrativa excesiva o si implicaría alterar la naturaleza de los programas o servicios que provee en la vivienda.<sup>74</sup> La segunda es si el solicitante representa una *amenaza directa*. Para proceder bajo esta segunda circunstancia, el proveedor tendrá que hacer

---

68 HUD & DOJ, *supra* nota 54, en las págs. 4-5.

69 42 U.S.C. §§ 3603-3604; HUD & DOJ, *supra* nota 54, en la pág. 5.

70 HUD & DOJ, *supra* nota 34, en la pág. 6.

71 42 U.S.C. § 3604(f)(3)(B).

72 HUD & DOJ, *supra* nota 34, en la pág. 4.

73 *Dadian v. Village of Wilmette*, 269 F.3d 831, 838 (7mo Cir. 2001); *Bronk v. Ineichen*, 54 F.3d 425, 428-29 (7mo Cir. 1995).

74 Para un análisis más profundo, refiérase a la casuística interpretativa del 42 U.S.C. § 3604(f)(3). Véase, e.g., *Oconomowoc Residential Programs v. City of Milwaukee*, 300 F.3d 775 (7mo Cir. 2002).

una evaluación que: 1) se base en evidencia objetiva; 2) considere la naturaleza, duración y severidad del riesgo de sufrir un daño; 3) analice la probabilidad de que el daño ocurra y 4) determine si la amenaza directa se podría eliminar mediante la concesión de un acomodo.<sup>75</sup>

El requisito de acomodo razonable aplica a todas las viviendas públicas y privadas, independientemente de cuándo fueron construidas. Los únicos que quedan excusados de su cumplimiento son: 1) un propietario privado que resida en una vivienda con cuatro o menos unidades residenciales y 2) un dueño que venda su residencia y: a) posea menos de tres viviendas unifamiliares; b) no use un corredor de bienes raíces ni haga promociones o anuncios discriminatorios; c) no haya hecho una venta similar de una residencia dentro de un período de veinticuatro meses y d) no se dedique al negocio de vender y arrendar viviendas.<sup>76</sup>

### 3. Diseño y construcción accesible

El tercer y último requisito que el FHAA estableció es único, pues versa sobre el diseño y construcción de la vivienda. El Congreso le sumó al Título VIII estos requerimientos partiendo de la premisa de que, a diferencia de otras clases protegidas, los discapacitados sufren discrimen por el mero hecho de cómo se pudo haber construido una estructura residencial.<sup>77</sup> Por tanto, el discrimen incluye las fallas en diseñar y construir viviendas multifamiliares que cumplan con los requisitos de accesibilidad delineados por ley.

Toda vivienda multifamiliar, pública o privada, que se diseñe y construya para ser ocupada por primera vez después del 13 de marzo de 1991 tiene que cumplir con unos *modestos requisitos de accesibilidad*.<sup>78</sup> Según el FHAA, las viviendas deberán proveer: 1) áreas de uso público y uso común accesibles; 2) puertas e instalaciones anchas, que permitan el paso de sillas de ruedas y 3) unidades residenciales cuyo interior este diseñado de forma adaptativa e incluya: a) una ruta accesible en y a través de la unidad; b) interruptores de luz, enchufes eléctricos y controles ambientales en lugares accesibles; c) paredes de baño reforzadas que permitan instalar barras de sujeción y d) cocinas y baños utilizables por una per-

---

<sup>75</sup> HUD & DOJ, *supra* nota 34, en la pág. 4.

<sup>76</sup> *Id.* en la pág. 3.

<sup>77</sup> HUD, *Fair Housing Design Act Manual: A Manual to Assist Designers and Builders in Meeting the Accessibility Requirements of the Fair Housing Act 22* (1998) (aclarando que “[u]nder the Fair Housing Act, discrimination includes a failure to design and construct covered multifamily dwellings in a manner which includes the specific features of accessible design delineated in the Act”).

<sup>78</sup> *Id.* en la pág. 1 (citando a la Cámara de Representantes de los EEUU para enfatizar que los requisitos del FHAA son tan solo: “*modest accessibility requirements . . . incorporated into the design of new buildings, resulting in features which do not look unusual and will not add significant additional costs.*”).

sona en silla de ruedas.<sup>79</sup> A su vez, HUD ha interpretado que esta disposición incluye un séptimo requisito: que el edificio tenga entradas accesibles y una ruta accesible que permita llegar a cada unidad residencial.<sup>80</sup>

Ahora bien, es necesario precisar a qué le aplica y quién debe cumplir con dichos requisitos de diseño y construcción. Estos requisitos le aplican a las viviendas multifamiliares diseñadas y construidas para ser ocupadas por primera vez después del 13 de marzo de 1991 y que: 1) estén en edificios con un elevador y cuatro o más unidades residenciales, o 2) tengan unidades a nivel del estacionamiento (en el primer piso) en edificios con cuatro o más viviendas.<sup>81</sup> La responsabilidad de cumplir con tales requisitos recae sobre *todas las personas involucradas en el diseño y construcción del edificio residencial*. Como el FHAA no limita la clase de demandados que se pueden responsabilizar por tales violaciones, los arquitectos, constructores, desarrolladores, contratistas y propietarios son sólo algunas de las tantas personas que responderán solidariamente.<sup>82</sup> Sin embargo, si se cumpliere con los requisitos de diseño más no así con los de construcción, se podrán relevar a las personas relacionadas al diseño (por ejemplo, los arquitectos) de responder por la construcción discriminatoria. La única defensa que existe ante cualquier reclamación por fallas en el diseño y construcción de una vivienda es demostrar que se siguió *al pie de la letra* uno de los diez códigos de construcción certificados como accesibles (*safe harbors*).<sup>83</sup>

El término prescriptivo que se debe aplicar cuando se viola alguno de los siete requisitos de diseño y construcción plantea interesantes polémicas legales. Por

---

<sup>79</sup> Fair Housing Act, 42 U.S.C. § 3604(f)(3)(C) (2006) y Fair Housing Accessibility Guidelines, 56 Fed. Reg. 9472, 9503-15 (1991) (fijando las guías que HUD sigue para asegurar el cumplimiento de estos siete requisitos).

<sup>80</sup> HUD, *supra* nota 77, en las págs. 1.2-1.58.

<sup>81</sup> 42 U.S.C. § 3604(f)(7).

<sup>82</sup> HUD, *supra* nota 77, en la pág. 22.

<sup>83</sup> Design and Construction Requirements: Compliance with ANSI A117.1 Standards, 73 Fed. Reg. 63, 610 (2008) (codificado en 24 C.F.R. § 100.205 (2009)). Los once *safe harbors* para las viviendas privadas son: (1) ANSI A117.1, 73 Fed. Reg. 63, 610, (1986) (codificado en 24 C.F.R. § 100.205 (2009)); (2) ICC, *International Building Code* (2003) (sujeto a lo dispuesto en HUD, *Report of HUD Review of the Fair Housing Accessibility Requirements in the 2006 International Building Code* (2006), [www.hud.gov/offices/ftheo/disabilities/modelcodes/IBC-Notice.pdf](http://www.hud.gov/offices/ftheo/disabilities/modelcodes/IBC-Notice.pdf)) (3) ICC, *American National Standard: Accessible and Usable Buildings and Facilities* (ICC/ANSI A117.1) (2006); (4) ICC, *International Building Code* (2006); (5) ICC, *American National Standard: Accessible and Usable Buildings and Facilities* (ANSI A117.1) (2003); (6) ICC, *International Building Code* (2000); (7) ICC, *Code Requirements for Housing Accessibility* (2000); (8) ICC, *American National Standard: Accessible and Usable Buildings and Facilities* (ANSI A117.1) (1998); (9) HUD, *Fair Housing Design Act Manual: A Manual to Assist Designers and Builders in Meeting the Accessibility Requirements of the Fair Housing Act* (1998); (10) ANSI A117.1 (1992) y (11) Fair Housing Accessibility Guidelines, 56 Fed. Reg. 9472 (1991); Suplemento a los Fair Housing Accessibility Guidelines, 59 Fed. Reg. 33,362 (1994). Sin embargo, de estar en juego vivienda pública, la única defensa disponible será probar que se cumplió con uno de los siguientes estándares de construcción: (1) United States Access Board, *Universal Federal Accessibility Standards*, <http://www.access-board.gov/ufas/ufas-html/ufas.htm#4.18> (última visita mar. 12, 2012) (también disponible en 24 C.F.R. §§ 40.2-40.4) o 2) U.S. Architectural and Transportation Barriers Compliance Board, *ADA Accessibility Guidelines for Buildings and Facilities*, <http://www.access-board.gov/adaag/ADAAG.pdf> (también disponible en 28 C.F.R. § 35.151(c)).

un lado, la ley es silente en cuanto a ese aspecto. Por otro lado, como se discutió en el acápite anterior, el Título VIII dispone períodos prescriptivos (de uno y dos años) en casos de violaciones a las secciones 3610 y 3613. Consiguientemente, determinar qué período prescriptivo aplicar a las acciones por construcción discriminatoria plantea un interesante *conundrum*.

También, existen controversias en torno al cálculo del término prescriptivo: ¿debe correr desde que concluye el diseño y la construcción de una vivienda o desde que una persona discapacitada es agraviada por la construcción discriminatoria? Algunos tribunales—como ciertos distritos del Cuarto Circuito<sup>84</sup> y el Noveno Circuito<sup>85</sup>—han optado por la primera interpretación. Por tanto, en dichas jurisdicciones los discapacitados agraviados no pueden entablar una reclamación, pasados los dos años desde que se construyó la vivienda. En cambio, otros tribunales—como los del Segundo<sup>86</sup> y Sexto Circuito<sup>87</sup>—han optado por la segunda opción, conocida como la *doctrina de violación continua*. Como entienden que el discrimen continúa hasta que la vivienda se haga accesible, tales jurisdicciones permiten que los agraviados demanden a los dos años de haber sufrido el discrimen por construcción.<sup>88</sup>

Aunque algunos tribunales a nivel de distrito y de circuito difieren sobre cuál de las dos interpretaciones aplicar, *el actual estado de derecho inclina su balanza a favor de la aplicación de la doctrina de violación continua*. Por un lado, el Supremo federal utilizó esta doctrina en *Havens Realty Corp. v. Coleman* al aplicar el período prescriptivo de la sección 3613 del Título VIII en un caso de *racial steering*.<sup>89</sup> Así, resolvió que la doctrina de violación continua aplica cuando un “demandante objeta una práctica ilegal que continúa hasta el período prescriptivo” y reclama dentro del término en que ocurrió el *último acto discriminatorio*.<sup>90</sup> Por ello, HUD y algunos tribunales de distrito y circuito entienden que el

---

<sup>84</sup> *Moseke v. Miller and Smith, Inc.*, 202 F.Supp.2d 492 (E.D.Va. 2002); *Baltimore Neighborhoods, Inc. v. Rommel Builders Inc.*, 40 F.Supp.2d 700 (D. Md. 1999).

<sup>85</sup> *Garcia v. Brockway*, 526 F.3d 456 (9no Cir. 2008), *certiorari denegado* *Thompson v. Turk*, 129 S.Ct. 724 (2008). Tal decisión, sin embargo, se debe distinguir de *Californians for Disability Rights, Inc. v. California Dept. of Transp.* y de *National Fair Housing Alliance v. A.G. Spanos Construction, Inc.*, los cuales reconocieron la aplicación de la doctrina de violación continua en ciertos casos de construcción discriminatoria. *Californians for Disability Rights, Inc. v. California Dept. of Transp.*, 2009 WL 2982840, Núm. C 06-5125 SBA (N.D.Cal. 14 de septiembre de 2009); *National Fair Housing Alliance v. A.G. Spanos Construction, Inc.*, 542 F.Supp.2d 1054 (N.D.Cal. 2008).

<sup>86</sup> *Eastern Paralyzed Veterans Ass'n v. Lazarus-Burman Associates*, 133 F. Supp.2d 203 (E.D.N.Y. 2001).

<sup>87</sup> *Fair Housing Council v. Village of Olde St. Andrews, Inc.*, 210 Fed.Appx. 469 (6to Cir. 2006), *certiorari denegado* *WKB Associates, Inc. v. Fair Housing Council, Inc.*, 552 U.S. 1130 (2008).

<sup>88</sup> Irrespective de si un circuito ha aplicado o no la doctrina de violación continua, Justicia federal puede instar, bajo la § 3614(a), una acción civil si encontrare un patrón o prácticas de resistencia al Título VIII. De hacerlo, podrá recurrir a otros períodos prescriptivos que aplicarán según el tipo de agravio y remedio que solicite. Véase *infra* Parte II.C.

<sup>89</sup> *Havens Realty Corp. v. Coleman*, 455 U.S. 363, 380 (1982).

<sup>90</sup> *Id.* En este caso, el Supremo federal distinguió al “continuing violation” de un “discrete act of discrimination”. Enfatizando que el Congreso tuvo “broad remedial intent” cuando promulgó al FHAA, adjudicó que cuando un demandante “challenges not just one incident of conduct violative of

término prescriptivo corre desde que la vivienda ocasiona el último acto discriminatorio por estar en incumplimiento con los requisitos de construcción del FHAA.

Por otro lado, tiene gran peso el hecho que HUD avala el uso de dicha doctrina y la emplea al adjudicar controversias<sup>91</sup> en las jurisdicciones de aquellos tribunales de distrito y de circuito que la han empleado, como el Segundo y Sexto Circuito o que no se han expresado a tales efectos, como el Primer<sup>92</sup> y Tercer Circuito.<sup>93</sup> Ello implica que, de forma excepcional, HUD practica en dichas jurisdicciones la no-conformidad inter-circuital (*intercircuit nonacquiescence*) al aplicar la doctrina de violación continua.<sup>94</sup>

La práctica de no conformidad (*nonacquiescence*) se justifica cuando a una agencia administrativa le aplica la deferencia judicial de *Chevron*<sup>95</sup> porque, entre otras cosas, el Congreso le autorizó para interpretar,<sup>96</sup> reglamentar y/o adjudicar.<sup>97</sup> Como el Título VIII le delegó a HUD el poder de interpretar, reglamentar, velar por su cumplimiento (*enforce*) y adjudicar,<sup>98</sup> el Supremo de los EEUU<sup>99</sup> y

the Act, but an unlawful practice that continues into the limitation period, the complaint is timely when it is filed within . . . the last asserted occurrence of that practice". Se debe destacar que este caso antecede a la enmienda de 1988 del FHAA y, por ello, aplicó el término de 180 días que entonces era aplicable (y que en 1988 fue extendido a dos años).

91 HUD, *supra* nota 77, en la pág. 22 (énfasis suplido). HUD dispone que: "[w]ith respect to the design and construction requirements, complaints could be filed at any time that the building continues to be in noncompliance, because the discriminatory housing practice—failure to design and construct the building in compliance—does not terminate".

92 Aunque el Primer Circuito no se ha expresado sobre la aplicación de la doctrina de violación continua en el contexto del FHAA, la ha aplicado en reclamaciones instadas bajo su homólogo, el Título VII. *Tuli v. Brigham & Women's Hospital*, 656 F.3d 33 (1er Cir. 2011). Como los tribunales aplican por analogía las interpretaciones del Título VII a las controversias del FHAA, *probablemente el Primer Circuito aplicaría la doctrina de violación continua de instarse un caso bajo la § 3613 del FHAA reclamando por fallas en el diseño y/o construcción de una vivienda*.

93 El Tercer Circuito aplicó la doctrina de violación continua en un caso por anuncios discriminatorios instado bajo la § 3604(c) del Título VIII. *Fair Housing Council of Suburban Philadelphia v. Montgomery Newspapers*, 141 F.3d 71 (3er Cir. 1998). Por tanto, es harto probable que dicho circuito aplicaría igual doctrina de instarse una demanda por construcción discriminatoria.

94 Una agencia puede incurrir en tres tipos de prácticas de no-conformidad: inter-circuital, intra-circuital y de selección de foro. Para una definición de cada una de ellas, véase Samuel Estreicher & Richard L. Revesz, *Nonacquiescence by Federal Administrative Agencies*, 98 YALE L.J. 679, 687 (1989).

95 *Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Res. Def. Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

96 *Chevron*, 467 U.S. en las págs. 843-44. (estableciendo que, cuando el Congreso expresamente ha dejado "a gap for an agency to fill, there is an express delegation of authority to the agency to elucidate a specific provision of the statute by regulation").

97 *U.S. v. Mead Corp.*, 533 U.S. 218, 226-27 (2001) (aclarando que "a very good indicator of delegation meriting Chevron treatment in express congressional authorizations to engage in the process of rulemaking or adjudication that produces regulations or rulings for which deference is claimed". Por ende, la deferencia aplica cuando "it appears that Congress delegated authority to the agency generally to make rules carrying the force of law, and that the agency interpretation claiming deference was promulgated in the exercise of that authority").

98 Fair Housing Act, 42 U.S.C. §§ 3608, 3614a, 3604(f)(5)(C) (2006).

99 *Meyer v. Holley*, 537 U.S. 280, 281 (2003) (aplicándole la deferencia *Chevron* a las interpretaciones que HUD hace del FHAA por ser "the federal agency primarily charged with the



varios circuitos,<sup>100</sup> le han brindado la deferencia *Chevron*. Por ende, HUD tiene la autoridad necesaria para practicar la no conformidad inter-circuital y aplicar la doctrina de violación continua en las jurisdicciones de aquellos distritos y circuitos que no la han aplicado.

En fin, el Supremo Federal reconoce que la deferencia de *Chevron* le aplica a las interpretaciones que HUD hace del FHAA y que la doctrina de violación continua le aplica a los casos instados bajo la sección 3613. Todo esto apunta a que *el ordenamiento se inclina a avalar la interpretación de el HUD a los efectos que la doctrina de violación continua aplica en casos por construcción discriminatoria*. Incluso, HUD válidamente podría, si así lo decidiere, practicar la no conformidad intra-circuital<sup>101</sup> y aplicar la doctrina de violación continua en las jurisdicciones de aquellos distritos y circuitos que le han negado aplicabilidad a dicha doctrina. Tal proceder, sin embargo, aún está por verse.

## II. LOS DERECHOS CIVILES DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS Y EL ORDENAMIENTO PUERTORRIQUEÑO

La anterior exposición sirvió para definir cuál es el esquema federal que proscribe el discrimen en la vivienda. Por tanto, ahora se está en mejor posición para entender la interpretación que la Corte Apelativa de los EEUU para el Primer Circuito (Primer Circuito) hizo sobre el FHAA y su relación con el ordenamiento puertorriqueño.

### A. Interpretación federal

Este artículo comenzó recreando lo vivido por una de las partes del caso de *Astralis Condominium Ass'n v. HUD*.<sup>102</sup> Para entender cuáles fueron los hechos

implementation and administration of the statute . . . And we ordinarily defer to an administering agency's reasonable interpretation of a statute").

<sup>100</sup> *Harris v. Itzhaki*, 183 F.3d 1043 (9no Cir. 1999) (concediéndole la deferencia *Chevron* a las regulaciones de HUD del Título VIII); Francesca S. Laguardia, *Enforcing the Fair Housing Act: Can Agency Interpretations Override Congressional Intent in Anti-Discrimination Legislation?*, 9 N.Y.U. J. LEGIS. & PUB. POL'Y, 535, 540-41 (2006). Véase también *Kruse v. Wells Fargo Home Mortg., Inc.*, 383 F.3d 49 (2do Cir. 2004) (aplicándole *Chevron* a las interpretaciones de HUD sobre el *Real Estate Settlement Procedures Act* (RESPA)); *Schuetz v. Banc One Mortg. Corp.*, 292 F.3d 1004 (9no Cir. 2002), *certiorari denegado*, 537 U.S. 1171 (2003) (otorgándole la deferencia *Chevron* a las interpretaciones de HUD sobre el RESPA). En cambio, HUD no ha obtenido la deferencia *Chevron* en casos implicando al *Native American Housing Assistance and Self-Determination Act*. *United Keetoowah Band of Cherokee Indians v. Oklahoma Tax Com'n*, 567 F.3d 1235 (10mo Cir. 2009).

<sup>101</sup> Para una exposición de cuando procede la no conformidad intracircuital y los beneficios que se derivan de tal práctica, véase Samuel Estreicher & Richard L. Revesz, *supra* nota 94, en las págs. 743-47.

<sup>102</sup> *HUD v. Astralis*, HUD ALJ-08-071-FH (2009), <http://www.hud.gov/offices/oha/oalj/cases/fha/files/HUD%2008-071-FH.pdf> (*confirmado* en *Astralis Condominium Ass'n v. HUD*, 620 F.3d 62 (1er Cir. 2010)).

que llevaron al Primer Circuito a adjudicar como hizo, se expondrá brevemente el cuadro fáctico de dicho caso.

El caso *Astralis Condominium Ass'n* trató sobre un matrimonio que, compró un apartamento en el condominio Astralis en Isla Verde en el año 2005. Mediante escritura pública, le asignaron dos estacionamientos a su apartamento, que quedaban a 230 pies de distancia de la entrada del edificio. Desde antes de comprar, los esposos tenían impedimentos de movilidad y la esposa requería del uso de un bastón. Al año de haber comprado, la esposa solicitó el uso de uno de los diez estacionamientos de impedidos del condominio, ya que le resultaba ser más accesible (quedaba a 45 pies de la entrada y, como era más ancho, podía entrar y salir de su auto con mayor facilidad). Luego, los problemas de movilidad del esposo se agravaron y la pareja le solicitó a la Junta de Directores de Astralis (Junta) un segundo estacionamiento de impedidos. Así pues, sometieron copias de sus carnets de impedidos y entregaron documentación médica acreditando la necesidad de sus pedidos. En enero de 2007, la Junta firmó un contrato intercambiando el uso de los dos estacionamientos asignados al apartamento de los esposos por dos de los espacios de impedidos. Pero, el 31 de enero cambiaron los integrantes de la Junta y trece días después, o en víspera del día de los enamorados, el nuevo vicepresidente José A. Lodoño le envió a los esposos una carta repudiando el acuerdo con las siguientes palabras:

Todas las partes firmantes del acuerdo . . . tienen completo conocimiento de que el Consejo de Titulares de Astralis *jamás fue consultado* sobre la concesión del uso exclusivo de estos estacionamientos . . .

[El Presidente] no tiene la autoridad para firmar dicho acuerdo porque nunca recibió el mandato del Consejo de Titulares . . . La Junta de Directores . . . le consultará al Consejo de Titulares durante su próxima asamblea . . . Usted le puede presentar su caso al Consejo para su consideración en dicho momento.

En vista de lo anterior, y entendiendo que el antes mencionado acuerdo se basa en un acto contrario a la ley y a nuestros reglamentos, respetuosamente les solicitamos que remuevan sus vehículos de estos espacios y que usen exclusivamente los estacionamientos de su propiedad.<sup>103</sup>

Los esposos ejercieron sus derechos civiles, hicieron caso omiso de dicha carta y continuaron estacionándose en los espacios. Sin embargo, al poco tiempo, le tuvieron que escribir nuevamente a la Junta para reportar el hostigamiento al que se les estaba sometiendo mediante la instalación de pegatinas en sus autos por alegado mal uso de los estacionamientos. A los dos días, el Presidente les contestó lo siguiente: “como también sabes, o deberías saber, ni la Junta ni el Administrador tienen el poder de transferir, de forma permanente o temporera,

---

103 *Id.* en la pág. 9.

cualquier área común de la propiedad [horizontal] para el uso privado mediante un contrato de arrendamiento”.<sup>104</sup>

Ante tal cuadro, los esposos se querellaron con HUD, quien le recomendó al presidente Ernesto Sgroi evaluar la solicitud de los esposos antes que la agencia procesara la querella. La Junta celebró una asamblea extraordinaria con los titulares. Sus minutas reflejaron lo siguiente:

[E]l contrato de la última Junta de Directores con los dueños . . . sobre los estacionamientos de impedidos se debió haber llevado ante el Consejo de Titulares para su aprobación. Por no haberlo hecho en la forma apropiada y por no existir el consentimiento del consejo de titulares el mismo es nulo.

. . . .

El Lic. Robert Rivera Ruiz recomienda que el asunto . . . sea resuelto conforme al caso de otro condominio [del Departamento de Asuntos al Consumidor, *Quiñones v. Junta de Directores Cond. Parque Real*], indicando que tales estacionamientos serían utilizados por la primera persona discapacitada que los ocupe.<sup>105</sup>

Basados en la recomendación del licenciado y en la decisión del Departamento de Asuntos al Consumidor (DACO),<sup>106</sup> los titulares votaron. Con cuarenta y dos votos a favor, seis abstenciones y dos en contra, le negaron a la pareja su pedido de acomodo razonable.

En marzo de 2007, el Presidente demandó a los esposos en los tribunales estatales para que cesaran y desistieran de usar los espacios de impedidos. Se transigió la demanda y, luego en octubre, HUD procesó la querella. Los procesos de conciliación<sup>107</sup> entre HUD y Astralis fueron infructuosos y, en septiembre de 2008, el Secretario de HUD, a nombre de los esposos, demandó a Astralis por discrimen en la vivienda. El 10 de septiembre de 2009, después de varias vistas administrativas, el Juez de HUD emitió su decisión. A continuación se resume la misma.

La decisión del Juez Administrativo comenzó afirmando que los esposos eran discapacitados bajo el FHAA, pues los impedimentos afectaban su caminar, una actividad esencial a la vida (*major life activity*).<sup>108</sup> Al hacerlo, aclaró que el hecho que los esposos *ocasionalmente caminaran desde el condominio hasta el supermercado, se bañaran en la piscina o dejaran de usar sus bastones no significaba que no eran discapacitados*. El criterio es si una actividad esencial se ve afec-

---

104 *Id.* en la pág. 10.

105 *Id.* en la pág. 11.

106 *Quiñones v. Junta de Directores Cond. Parque Real*, 100024664 (DACO 2 de diciembre de 2004). Para una discusión del caso *Quiñones v. Junta de Directores Cond. Parque Real* véase *infra* Parte II.B.2 del presente artículo.

107 Tan pronto HUD procesa una querella, la investiga e intenta llegar con las partes a un acuerdo de conciliación que disponga de forma justa de las controversias. HUD puede terminar tales esfuerzos de conciliación si encontrare que una parte está fallando o rehusando deliberar, no está procediendo de buena fe para resolver las disputas o si tuviese causa para creer que una parte no cumplirá con el acuerdo. De las partes firmar el acuerdo, quedarán impedidas de posteriormente tomar acción con relación al reclamo, salvo en caso de incumplimiento. 24 C.F.R. § 100.300.

108 *HUD*, (HUD ALJ-08-071-FH) en la pág. 14.

tada por la discapacidad y, en el caso de los esposos, sus impedimentos afectaban su caminar.<sup>109</sup>

En segundo lugar, la decisión le imputó a Astralis conocimiento acerca de los impedimentos de los esposos. De forma introductoria, citó a *Shapiro v. Cadman Towers, Inc.* que establece lo siguiente:

[E]l discrimen contra los discapacitados muchas veces comienza con el pensamiento de que ella se ve como yo—que es normal—cuando en realidad la persona discapacitada es diferente en algún aspecto significativo. El prejuicio . . . incluye no solo maltratar a otro por su *diferencia* en su apariencia externa sino en también presumir que los otros son *iguales* por su apariencia, cuando no lo son.<sup>110</sup>

El Juez entonces explicó que la evidencia—como la documentación médica sometida por los esposos a la Junta, las cartas que la Junta le envió a los esposos y el contrato firmado, previo al cambio de Junta—demostraba que Astralis conocía de los impedimentos.<sup>111</sup> Esclareció, a su vez, que, si la Junta dudaba de los impedimentos, debió haberle pedido a los esposos información adicional que atestiguara sus condiciones, en lugar de negarles el acomodo.<sup>112</sup> Posteriormente, el Juez citó al Presidente de la Junta, quien había testificado sobre cómo se sintió cuando la pareja le advirtió que negarles los estacionamientos constituía discrimen bajo las leyes federales:

[N]os explicó a nosotros su posición y lo que pensaba. Los enormes riesgos que nos corríamos si no coincidíamos con sus puntos de vista. Y . . . Bueno, a mí, la sensación que me dio era que nosotros los discapacitados éramos un tipo de ciudadano diferente, que no tenemos que respetar los derechos de los otros, que tenemos un derecho a todo. Y que tenemos un derecho a que se nos de cualquier cosa que pidamos.<sup>113</sup>

Para el Juez, tales expresiones eran prueba fehaciente de que Astralis intencionalmente había discriminado contra los esposos.

En tercer lugar, el Juez Administrativo encontró que los esposos, por sus impedimentos, necesitaban del acomodo razonable solicitado. La razón es que otorgárselo reduciría por mucho (190 pies) la distancia que tendrían que recorrer para llegar hasta la entrada de su vivienda.<sup>114</sup>

En base a estos tres elementos, el Juez determinó que se había probado un caso *prima facie* de discrimen por negación de un acomodo razonable.<sup>115</sup> Además, determinó que Astralis había tomado represalias contra la pareja por haber prac-

---

109 *Id.* en la pág. 15.

110 *Id.* en las págs. 16-17 (citando a *Shapiro v. Cadman Towers, Inc.*, 844 F.Supp. 116, 121 (E.D. N.Y. 1994) (traducción suplida)).

111 *Id.* en la pág. 18.

112 *Id.* en la pág. 18.

113 *Id.* en la pág. 19 (traducción suplida).

114 *Id.*

115 *Id.* en las págs. 21-23.

ticado actividad protegida,<sup>116</sup> pues fueron hostigados desde que solicitaron el acomodo razonable—mediante la instalación de pegatinas, demandas para impedirles el uso de los espacios de impedidos, etc.

Todas estas determinaciones dieron pie para que el Juez Administrativo fallara en contra de Astralis por violaciones a las secciones 3604(f)(2)(A), 3604(f)(3)(B) y 3617 del FHAA. Le impuso a Astralis \$25,000 en daños a favor de los esposos, una multa civil de \$10,000 pagaderos a HUD y le ordenó a darle a los esposos el uso exclusivo de dos de los estacionamientos de impedidos.<sup>117</sup>

Inconforme con la determinación, Astralis decidió que era mejor invertir en una costosa apelación a Boston antes que cumplir con ella. La corte apelativa falló a favor de la decisión administrativa, pero no sin antes tildar de *ridículos* los alegatos de Astralis.<sup>118</sup>

El Primer Circuito comenzó aclarando que en el caso obraba evidencia sustancial para apoyar las siguientes conclusiones del Juez administrativo de HUD: 1) que los esposos eran discapacitados; 2) que Astralis conocía de sus impedimentos; 3) que los esposos le habían solicitado a Astralis un acomodo razonable y 4) que Astralis se lo negó.<sup>119</sup> Así, decretó que era correcta la determinación de que se había probado un caso *prima facie* de discrimen.<sup>120</sup>

Acto seguido, el Circuito expresó su indignación con los alegatos apelativos de Astralis. Primero, atacó su insinuación de que la pareja tenía que haber llevado su solicitud de acomodo a votación ante los titulares. Enfatizó lo diligente que habían sido los esposos, pues le presentaron su petición varias veces a la Junta y esperaron casi un año para firmar un acuerdo que luego la Junta revocó. Explicó que ello mostraba que llevar su solicitud a votación *elevaba la esperanza sobre la razón, pues sería un intento fútil para vindicar derechos federalmente garantizados*.<sup>121</sup>

Luego, el Primer Circuito arremetió contra el argumento de Astralis sobre cómo no podía ser culpable de discrimen intencional, pues las leyes locales le legitimaban ya que su proceder cumplía con la Ley de Propiedad Horizontal (Ley de PH).<sup>122</sup> El Tribunal caracterizó tal raciocinio como un distractor (*red herring*)<sup>123</sup> y rechazó la insinuación de que “el FHAA no puede desplazar a la ley local porque no muestra una clara intención congressional de ocupar o desplazar a las leyes locales”, como la Ley de PH.<sup>124</sup> Añadió que lo rechazaba “no solo por poner patas arriba a la Cláusula de Supremacía . . . sino también por no existir un con-

116 *Id.* en la pág. 23 (citando a 42 U.S.C. § 3617).

117 *Id.* en la pág. 29.

118 *Astralis Condominium Ass'n v. HUD*, 620 F.3d 62, 70 (2010).

119 *Astralis Condominium Ass'n*, 620 F.3d en las págs. 67-68.

120 Las personas que sufren discrimen en la vivienda pueden emplear distintas teorías para probar el discrimen bajo el Título VIII. Estas son: 1) *prima facie*; 2) trato inconsistente (*disparate treatment*) e 3) impacto desigual (*disparate impact*).

121 *Astralis Condominium Ass'n*, 620 F.3d en las págs. 68-69.

122 Ley de Condominios, Ley Núm. 103 de 5 de abril de 2003, 31 LPRA §§ 1291-1294e (2011).

123 *Astralis Condominium Ass'n*, 620 F.3d en la pág. 69.

124 *Id.* (traducción suplida).

flicto significativo entre el FHAA y la Ley de Propiedad Horizontal. Según reconoció [el juez administrativo], cumplir con ambos el FHAA y la Ley de Propiedad Horizontal es posible”.<sup>125</sup> Entonces, el Circuito limitó la autoridad de los condóminos y de la Ley de PH para regular la transferencia de elementos comunes al destacar que “Astralis está atado por el deber de no aplicar disposiciones estatutarias que causarían o perpetuarían el discrimen ilegal . . . . En otras palabras, en la medida en que los estatutos estatales u ordenanzas locales acorten las disposiciones anti-discriminatorias del FHAA, las primeras no se podrán implantar”.<sup>126</sup> Como si fuera poco, el Primer Circuito finalizó aclarando que “adoptar la visión de Astralis crearía un sumidero que se tragaría la regla general y paralizaría la efectividad del FHAA. Decir que los acuerdos privados bajo un estatuto estatal de condominios son capaces de desplazar leyes federales de anti-discrimen *raya en lo ridículo*. Nosotros desautorizamos esa propuesta”.<sup>127</sup>

Así las cosas, la cuenta bancaria de Astralis perdió \$35,000—por las penalidades y daños impuestos en la decisión de HUD—y miles de dólares adicionales por su apelación a Boston. Todo ello por la obstinación de sus condóminos al no quererle ceder a una parejita de vecinos discapacitados el uso exclusivo de dos de los diez estacionamientos de impedidos.

### B. Interpretaciones locales

*Astralis Condominium Ass’n* ilustra de forma muy clara como en PR, en el contexto de la vivienda, se tienden a tratar a las leyes locales como si tuviesen primacía sobre los derechos civiles protegidos federalmente. Dicho de otro modo, algunas personas en PR—como los titulares, la directiva y los abogados de Astralis—practican lo aquí que se denomina como *ocupación del campo a la inversa*.<sup>128</sup>

Para refrescar la memoria, se hará eco del Tribunal Supremo de Puerto Rico (TSPR) al definir la doctrina del desplazamiento u ocupación del campo. El TSPR ha destacado que ésta es la “resolución de conflictos entre leyes federales y estatales—proviene de la Cláusula de Supremacía de la Constitución de Estados Unidos [la cual d]ispone que la ley federal tendrá supremacía sobre las leyes estatales cuando la primera no pueda coexistir con un estatuto estatal”.<sup>129</sup> Por tan-

<sup>125</sup> *Id.* (traducción suplida).

<sup>126</sup> *Id.* en las págs. 69-70 (traducción suplida).

<sup>127</sup> *Id.* en la pág. 70 (énfasis suplido) (traducción suplida).

<sup>128</sup> Aunque no es materia propia de este artículo y requeriría de una investigación exhaustiva, se anticipa que probablemente la práctica de ocupación del campo a la inversa se extiende mucho más allá del contexto de la vivienda. A modo de ejemplo, se señala que recientemente el profesor Demetrio Fernández Quiñones afirmó que las interpretaciones hechas por algunos de los jueces del TSPR desatendían “el mandato de la norma estatutaria y constitucional. Sus interpretaciones de la doctrina federal del campo ocupado en materia de relaciones obrero-patronales y del concepto de lo que es un despido injustificado, no encuentran asidero en la ley”. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Laboral*, 80 REV. JUR. UPR 735 (2010).

<sup>129</sup> *SLG v. SLG*, 150 DPR 171, 181-82 (2000) (citando a *Cotto Morales v. Ríos*, 140 DPR 604 (1996)).

to, este artículo acuña el concepto de ocupación del campo a la inversa con el fin de describir la subversión de la doctrina del desplazamiento mediante la práctica de *tratar al derecho local como si fuese la ley suprema del país y como si tuviese autoridad para ocupar el campo ocupado por el derecho federal*.

En síntesis, cuando del derecho a la vivienda se trata, PR practica, de forma sistemática, la ocupación del campo a la inversa. Tanto así que *jamás el TSPR ha hecho referencia al FHAA en opinión alguna* mientras que el Tribunal de Apelaciones (TA) solo la ha mencionado en cinco ocasiones.<sup>130</sup> No empecé a este dato y a lo ocurrido en *Astralis Condominium Ass'n*, se anticipa que quizás algunos lectores continúen reacios a aceptar que en PR existe una práctica generalizada de la ocupación del campo a la inversa. Por tanto, a continuación se expondrán algunos casos en los que se ha incurrido, sin disimulo alguno, en dicha práctica.

1. *Batista Ocasio v. Junta de Directores Cooperativa de Viviendas San Ignacio*<sup>131</sup>

*Batista Ocasio* es una sentencia del 2009 en la cual, contrario al derecho federal aplicable, el TA avaló la decisión de la Junta de Directores de la Cooperativa de Viviendas Jardines de San Ignacio (Junta) de negarle a Batista, quien era discapacitada y receptora del Programa de Vales de Elección de Vivienda (Sección 8),<sup>132</sup> su solicitud de acomodo razonable.

Los hechos, según relata TA, fueron los siguientes: la Junta cerró los compactadores en los pisos del condominio y le pidió a los residentes depositar su basura en unos contenedores en el estacionamiento. Batista solicitó por escrito que la Junta le permitiera seguir depositando su basura en el compactador de su piso. Ante la falta de respuesta, le escribió a la Junta por segunda vez e informó “que dejaría su basura en el pasillo del piso en donde reside”.<sup>133</sup> La Junta le citó a una reunión a la que ella no compareció. En eso, algunos vecinos se querellaron por la basura y la Junta inició una acción contra Batista por conducta indebida. Celebró una vista en la cual se presentó evidencia y Batista testificó “que continuaría dejando su basura en el pasillo hasta que se . . . designara a un empleado . . . para que [la] recogiera . . . [o] se le entregara una llave de las áreas cerradas para

---

130 Una búsqueda en Westlaw de las palabras “Fair Housing Act” realizada el 25 de noviembre de 2011 produjo cero casos del TSPR y cinco casos del TA (*Asoc. de Residentes de las Calles Harding, Taylor, Harrison, Inc. v. Ramón L. Márquez López*, KLAN 201001631, 2011 WL 5169647 (TA PR 9 de agosto de 2011); *Colón Vega v. Rivera Morales*, KLAN 200701798, 2009 WL 997004 (TA PR 26 de febrero de 2009); *Helfeld v. Polo Rodríguez*, KLAN 200700137, 2007 WL 3324549 (TA PR 17 de septiembre de 2007); *Pillot Morales v. Municipio Autónomo de Ponce*, KLRA 060532, 2006 WL 3292644 (TA PR 25 de octubre de 2006); *Municipio de San Juan v. Acevedo*, KLRA 200600397, 2006 WL 2385448, (TA PR 30 de junio de 2006)).

131 *Batista Ocasio v. Junta de Directores Cooperativa de Viviendas Jardines de San Francisco*, KAC07-9051, 2009 WL 996961 (TA PR 28 de enero de 2009).

132 42 U.S.C. § 1437.

133 *Batista Ocasio*, 2009 WL 996961, en la \*1.

que ella [la] depositara”.<sup>134</sup> Mediante resolución, la Junta decidió que Batista no había demostrado “la alegada condición médica que le impide sacar la basura . . . [a] estacionamiento. En vista de que no fundamentó su solicitud de acomodo razonable, no podía ser concedida”.<sup>135</sup> También, le amonestó por “disponer de su basura en un área no designada”<sup>136</sup> y le autorizó a dejarla en la lavandería, ubicada en el primer piso del condominio.

Inconforme, Batista demandó alegando discrimen, hostigamiento y violación a la sección 504 de la Ley de Rehabilitación. El Tribunal de Primera Instancia (Instancia o TPI) decidió que la resolución de la Junta era “conforme a derecho, [pues] siguió el debido proceso de ley”.<sup>137</sup> Al apelar tal decisión, Batista, siguiendo el derecho federal aplicable, señaló varios errores. Específicamente, indicó que Instancia había errado por haber basado “sus determinaciones de hecho únicamente en el escrito de oposición sometido por la Junta”,<sup>138</sup> pues su sentencia:

[C]ontiene información errónea, evidenciando haber copiado la información provista por la Junta en su escrito. Asimismo, [Instancia] no tomó en cuenta hechos importantes tales como, el conocimiento de la Junta de la discapacidad que padece, pues camina con andador y tiene un ‘carnet’ y estacionamiento de impedido; el hecho de que en ocasiones previas había provisto información a la Junta sobre su condición, por lo que pudieron haberse referido a los expedientes sobre sus otras solicitudes de acomodo razonable; y que en esta ocasión la Junta nunca le requirió información adicional sobre su condición.<sup>139</sup>

Aclaró, además, que no había asistido a la reunión porque llevaba sobre nueve meses esperando por que la Junta atendiera su solicitud de acomodo razonable y explicó que dejaba la basura en el pasillo porque vive en el piso diecisiete y no la podía llevar hasta el estacionamiento.

La Junta, por su parte, alegó que el acomodo lo iba a discutir en la reunión a la que Batista no compareció, violando “el Reglamento de la Cooperativa, po[r] . . . no [haberle] complacido en su deseo de continuar botando la basura en las áreas clausuradas”.<sup>140</sup> Sobre el alegado discrimen y hostigamiento, reconoció *sua sponte* que Batista:

[T]iene ciertas limitaciones físicas evidentes por lo que cuenta con un ‘carnet’ de impedidos . . . y está certificada como incapacitada para los efectos del Programa de Sección 8 . . . Sin embargo, sus limitaciones nunca le habían obstaculizado por ejemplo, guiar, disponer de su basura en los compactadores de basura de su piso o ir a la lavandería del edificio.<sup>141</sup>

---

134 *Id.*

135 *Id.* en la \*2.

136 *Id.*

137 *Id.*

138 *Id.*

139 *Id.* en la \*3.

140 *Id.*

141 *Id.*



Para resolver el caso, el TA comenzó por el derecho aplicable. Así, recitó nueve secciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas (Ley de Cooperativas).<sup>142</sup> Luego, de forma reduccionista, indicó que Batista solo cuestionaba la amonestación de la Junta y acto seguido, como en una especie de corto circuito, comenzó a relatar los alegatos de la Junta,<sup>143</sup> a saber: que celebró una vista en la que Batista presentó prueba e “indicó que continuaría dejando su basura en el pasillo hasta que se accediera a alguna de las alternativas propuestas por ella”,<sup>144</sup> que le amonestaron por haber aceptado que seguiría “realizando una actividad no permitida” y que, por su impedimento, le asignaron “un área dentro del condominio [para] depositar su basura”.<sup>145</sup>

Esta agrupación de mitad de los alegatos de Batista con mitad de las alegaciones de la Junta llevó al TA a coincidir con Instancia, quien había resuelto “que la Junta siguió el debido proceso de ley ya que le concedió a [Batista] una oportunidad para ser oída[,] determinó que [su] actuación . . . no le era permitida a nadie . . . [y que ella] no podía decidir por su cuenta el lugar donde dejaría su basura”.<sup>146</sup>

Antes de cerrar su opinión, el TA le hizo a Batista las siguientes advertencias:

En el condominio existen unas normas de convivencia que todos tienen que cumplir. No puede dejarse al arbitrio de los residentes la manera de disponer la basura, entre otras cosas. [Batista] no podía desafiar, pretendiendo dejar su basura en donde quisiera por no estar de acuerdo en que los zafacones fueran reubicados en el estacionamiento.

Es importante destacar que, pese a la amonestación, la Junta le concedió acomodo razonable y le permitió a la peticionaria que utilizara el zafacón de la lavandería. Por tanto, [Batista] obtuvo el resultado deseado.

. . . .

[E]l TPI no incurrió en perjuicio o arbitrariedad . . . Tampoco [Batista] demostró que [su] determinación . . . fuera irrazonable ni que fuera contraria a la ley.<sup>147</sup>

Con ello, el foro apelativo concluyó su sentencia, la cual ahora será analizada de forma crítica y a la luz del verdadero derecho aplicable.

Como era de esperarse, para disponer del caso, el TA comenzó por exponer el derecho aplicable. Pero como *no era de esperarse*, invirtió una tercera parte de su sentencia (dos del total de seis páginas) en recitar nueve secciones de la Ley de Cooperativas y en *obviar todo el derecho federal aplicable*. Dicho de otro mo-

---

<sup>142</sup> *Id.* en las \*\*4-5 (citando a Ley General de Sociedades Cooperativas de 2004, Ley Núm. 239 de 1 de septiembre de 2004, 5 LPRA 4438- 4439, 4450, 4580- 4581, 4584, 4625, 4629 y 4630 (2011)).

<sup>143</sup> *Id.* en la \*6.

<sup>144</sup> *Id.*

<sup>145</sup> *Id.*

<sup>146</sup> *Id.*

<sup>147</sup> *Id.*

do, ciñéndose a la práctica de ocupación del campo a la inversa, el TA fundamentó su decisión de forma *exclusiva* en una ley local, a *exclusión* de los derechos civiles de los discapacitados.

Batista, como bien se recordará, recibía los beneficios de Sección 8 lo que convertía a la Cooperativa en receptora de fondos federales. Ello obligaba a la Cooperativa a cumplir con la sección 504, además del Título VIII. Por tanto, *la Junta y los tribunales tenían que basar sus adjudicaciones en aquellas disposiciones del FHAA y/o de la sección 504 que le garantizaran a Batista, como persona discapacitada, el mayor grado de accesibilidad*. No obstante, dichas leyes brillaron por su ausencia en las decisiones de ambos.

Es aún más significativo que el TA ni siquiera mencionó en su sentencia a la sección 504, a pesar de haber reconocido que Batista había demandado al amparo de dicho estatuto. Inquieta, además, la evasiva del foro apelativo a considerar los alegatos sobre discrimen y hostigamiento en la vivienda por motivo de discapacidad. Indudablemente, el silencio del tribunal no solo contrarió leyes federales claramente aplicables sino que acarreó serias violaciones al debido proceso de ley.

Quizás en este caso el Apelativo no quería ejercer a cabalidad su función revisora. No obstante, como mínimo, tenía que responder directamente a los señalamientos de Batista y abordar la sección 504. En cambio, si el TA hubiera querido ejercer a cabalidad su función como tribunal revisor, en buena práctica adjudicativa, hubiera tenido que analizar la sección 504, la exégesis correspondiente al Título VIII y acomodar la Ley de Cooperativas con los mandatos de ambas leyes. De haberlo hecho, hubiese concluido que Batista había demostrado los elementos de un caso *prima facie* de discrimen y que, como bien reclamaba, la Junta tenía que designar a un empleado para recoger su basura, entregarle una llave de las áreas cerradas para que ella misma la depositara<sup>148</sup> o proporcionarle algún otro acomodo análogo a éstos.<sup>149</sup>

Si el TA hubiera examinado el caso de Batista a través del lente del FHAA, le hubieran saltado otras cosas a la vista. Primeramente que, el alegato de la Junta de que Batista ocasionalmente guiaba, botaba su basura en los compactadores de su piso e iba a la lavandería del primer piso del edificio<sup>150</sup> era irrelevante e inmeritorio. Al igual que se determinó en *Astralis Condominium Ass'n*, esto no significaba que Batista no fuese discapacitado para efectos del FHAA. El criterio a considerar era si una actividad esencial se veía afectada por la discapacidad,<sup>151</sup> y, en efecto, el impedimento de Batista afectaba su caminar.

---

<sup>148</sup> *Id.* en la \*1.

<sup>149</sup> Para una ilustración de los tipos de acomodo que la Junta y el TA pudieron haberle brindado a Batista, véase HUD & DOJ, *supra* nota 34, en las págs. 7-8.

<sup>150</sup> *Batista Ocasio*, 2009 WL 996961, en la \*3.

<sup>151</sup> HUD v. Astralis, HUD ALJ-08-071-FH, 15 (2009), <http://www.hud.gov/offices/oha/oalj/cases/fha/files/HUD%2008-071-FH.pdf> (confirmado en *Astralis v. HUD*, 620 F.3d 62 (1er Cir. 2010)).

En segundo lugar, considerar al FHAA hubiera motivado al Apelativo a examinar la aceptación de la Cooperativa de que sabía que Batista tenía un carnet de impedidos y que Sección 8 le había certificado como incapacitada.<sup>152</sup> Así, habría encontrado que permitirle a Batista dejar su basura en el primer piso del edificio<sup>153</sup> era *un cambio irrelevante, pues no respondía adecuadamente a su impedimento de movilidad* ni le garantizaba su derecho a disfrutar de su vivienda en igualdad de condiciones. En todo caso, a lo único que tal cambio respondía era “al Reglamento de la Cooperativa” y a “las normas de convivencia”<sup>154</sup> a las que tanto aludieron el foro apelativo y la Junta en sus decisiones.

De haber considerado al FHAA, el TA también hubiera determinado que Batista correctamente alegó que la Junta erró al plantear que ella no había fundamentado su solicitud de acomodo.<sup>155</sup> Ya la Junta había aceptado que conocía de sus impedimentos y éstos, además, eran obvios y visibles, pues ella caminaba con andador, usaba un estacionamiento de impedidos en el condominio y, “en ocasiones previas[, le] había provisto información a la Junta sobre su condición, por lo que pudieron haberse referido a los expedientes”.<sup>156</sup> Todo ello relevaba a Batista de tener que suministrar prueba adicional sobre sus impedimentos e impedía que la Junta le pudiese requerir información adicional sobre ellos.<sup>157</sup>

En cuarto lugar, de haber hecho el análisis requerido bajo el FHAA, el Apelativo hubiese observado cuan discriminatorios eran los alegatos de la Junta—que Batista ocasionalmente guiaba, podía dejar su basura en la lavandería, etc. Después de todo, según estableció *Shapiro v. Cadman Towers, Inc.*, “[e]l prejuicio . . . incluye no solo maltratar a otro por su *diferencia* en su apariencia externa sino en también presumir que los otros son *iguales* por su apariencia, cuando no lo son”.<sup>158</sup>

Por no haber revisado el derecho federal, el TA tampoco pudo cuestionar el planteamiento de Instancia a los efectos de que la Junta “siguió el debido proceso de ley”, pues determinó que como la actuación de Batista “no le era permitida a nadie”, ella “no podía decidir por su cuenta” dónde dejar la basura.<sup>159</sup> Si de algo trata el acomodo razonable es, precisamente, de permitir que el residente discapacitado haga cosas que *no se le permiten a más nadie*. Por tanto, el foro apelativo tenía que cuestionar los argumentos de que: 1) hacerle una excepción a una regla para beneficiar a una persona discapacitada contraria al debido proceso de ley y 2) que las personas, *por su cuenta, no pueden decidir* los derechos civiles que ejercerán.

---

152 *Batista Ocasio*, 2009 WL 996961, en la \*3.

153 *Id.*

154 *Id.* en la \*6.

155 *Id.* en la \*2.

156 *Id.* en la \*3.

157 42 U.S.C. §§ 3603-3604; HUD & DOJ, *supra* nota 50, en la pág. 5.

158 *HUD*, (HUD ALJ-08-071-FH) en las págs. 16-17 (citando a *Shapiro v. Cadman Towers, Inc.*, 844 F.Supp. 116, 121 (E.D. N.Y. 1994)).

159 *Batista Ocasio*, 2009 WL 996961, en la \*6.

Apelaciones también debió haber reconocido que la Junta tomó represalias contra Batista por practicar una actividad protegida.<sup>160</sup> Primeramente, la Junta unilateralmente cambió los acomodos solicitados por Batista debido a que ella no asistió a la reunión a la que le habían citado, después que ella le había enviado a la Junta dos cartas y esperado su respuesta por más de nueve meses. En segundo lugar, la Junta intimó que le dio a Batista su debido proceso de ley porque le amonestó por hacer “una actividad no permitida”, después que ella confesó que *dejaría la basura en el pasillo hasta que la Junta accediera a sus propuestas*.<sup>161</sup> En otras palabras, para la Junta, castigar tras la confesión de una persona de que no desistiría de ejercer sus derechos federales constituía debido proceso de ley. Al refrendar tal proceder, el TA se convirtió en cómplice de la Junta, pues su decisión dio paso a que se discrimine y se tomen represalias contra quienes hagan semejantes confesiones bajo el estandarte de debido proceso de ley. Como si todo esto no fuese suficiente, el TA tomó represalias adicionales contra Batista, pues terminó su sentencia increpándole por “desafiar, pretendiendo dejar su basura en donde quisiera” y por insinuar que Instancia había incurrido en prejuicio o arbitrariedad al emitir una decisión irrazonable y contraria a la ley.<sup>162</sup>

Lamentablemente, en este caso, el Apelativo incumplió tanto con el máximo como con el mínimo de su responsabilidad adjudicativa. Al hacerlo, no aplicó las disposiciones federales que la controversia exigía e incurrió en la práctica de ocupación del campo a la inversa. En el proceso, además, hizo del estrado un medio desde el cual validar y perpetuar un acto discriminatorio especialmente proscrito por el FHAA.

## 2. *Quiñones v. Junta de Directores Cond. Parque Real*<sup>163</sup>

*Quiñones* es una Resolución que DACO emitió en el 2004. Si se recordará, el abogado y los titulares de Astralis basaron su votación de negarles a sus vecinos los estacionamientos de impedidos en esta decisión.

Las determinaciones de hecho de DACO son como siguen: un padre titular residía junto a Quiñones, su hija, en un apartamento con dos estacionamientos asignados por escritura. En 1997, Quiñones sufrió un accidente que le causó un impedimento en una pierna y el Estado le emitió un carnet de impedidos. La escritura matriz del condominio establecía la existencia, como elemento común, de cuatro estacionamientos para impedidos-residentes. No obstante, la Junta de Directores del Condominio Parque Real (Junta) convirtió—mediante un procedimiento que nunca le explicó a DACO—dos de estos espacios en estacionamientos regulares para titulares. Por seis años y mediante autorización verbal, la Junta permitió que Quiñones se estacionara en uno de los dos estacionamientos

---

<sup>160</sup> HUD, (HUD ALJ-08-071-FH) en la pág. 23.

<sup>161</sup> *Batista Ocasio*, 2009 WL 996961, en la \*6.

<sup>162</sup> *Id.*

<sup>163</sup> *Quiñones v. Junta de Directores Cond. Parque Real*, 100024664 (DACO 2 de diciembre de 2004).

para impedidos. Pero, al cambiar la composición de la Junta, algunos vecinos comenzaron a quejarse. Quiñones le escribió a la nueva Junta solicitando que le permitiera seguirse estacionándose, en virtud del acuerdo verbal, y ofreció intercambiar el uso de uno de los estacionamientos regulares asignados a su apartamento por el uso exclusivo de uno de los espacios para impedidos-residentes. La Junta no respondió y, al mes, Quiñones instó querrela ante DACO “solicitando que se le dé un acomodo en el estacionamiento y se honre el acuerdo realizado con la Junta anterior”.<sup>164</sup> Durante la vista administrativa, el vice-presidente de la Junta, Carlos Arniella, rechazó la oferta de intercambio de Quiñones debido a que el estacionamiento asignado a su apartamento no tenía las medidas necesarias para poder ser designado como de impedidos.

DACO, al exponer sus conclusiones de derecho, comenzó por citar las disposiciones de la Ley de PH sobre las que se predica su facultad adjudicativa. Luego, reprodujo el artículo 11 de dicha ley, la cual regula los elementos comunes generales. Al adentrarse en la parte dispositiva, aclaró que los espacios de impedidos “son para el uso y disfrute de *todos los titulares del condominio que como consecuencia de algún impedimento físico y previa obtención de una identificación o permiso válido . . . necesiten utilizar[los]*”.<sup>165</sup> Afirmó que, como la escritura matriz no limitaba su uso por lo que, si algún titular-impedido necesitara utilizarlo, podía “hacerlo si está identificado como tal y se encuentra disponible el espacio. *Ningún titular tiene exclusividad de uso sobre dichos espacios*”.<sup>166</sup> Declaró, además, que si la Junta anterior había autorizado a Quiñones a estacionar “su auto en dicho lugar de manera exclusiva, [dicha autorización] es nula. El presidente no cuenta con la autoridad para este tipo decisión. Dicha determinación corresponde al Consejo de Titulares”.<sup>167</sup> A modo de conclusión, el Juez administrativo de DACO afirmó que:

[L]a solicitud de [Quiñones] de intercambiar uno de los espacios de estacionamiento asignados, por el estacionamiento de impedidos es improcedente. En primer lugar, para realizar dicho cambio se requeriría la aprobación por unanimidad de dicha propuesta por el Consejo de Titulares . . . En segundo lugar, el estacionamiento que daría a cambio [Quiñones] no cumpliría con los requerimientos de espacio de un estacionamiento de impedidos.<sup>168</sup>

En base a ello, el Juez le ordenó a Quiñones a abstenerse “de intentar limitar el uso del estacionamiento de impedidos”.<sup>169</sup>

Como podrá anticipar el lector, esta resolución plantea serios incumplimientos, no sólo con el Título VIII, sino también con el derecho local aplicable. Por tanto, se analizará a la luz de ambos.

---

<sup>164</sup> Quiñones, 100024664 en la pág. 2.

<sup>165</sup> *Id.* en la pág. 5.

<sup>166</sup> *Id.*

<sup>167</sup> *Id.*

<sup>168</sup> *Id.*

<sup>169</sup> *Id.*

Primero, es meritorio señalar que, al igual que *Batista Ocasio*, en esta resolución DACO puso en práctica la ocupación del campo a la inversa mediante la táctica de obviar cualquier alusión al derecho federal aplicable. Esto a pesar que Quiñones instó su querrela a raíz de la solicitud que le había hecho a la Junta sobre “un *acomodo* en el estacionamiento”.<sup>170</sup>

Otro aspecto que merece ser destacado es el argumento del Juez administrativo de DACO a los efectos de que, como la escritura matriz no limitaba el uso de los estacionamientos de impedidos, ningún titular podía usarlo de forma exclusiva.<sup>171</sup> *Tal raciocinio no encuentra apoyo en el FHAA*. Por un lado, en el 2010 el Primer Circuito rechazó expresamente esa contención, según se explicó anteriormente en la discusión de *Astralis Condominium Ass’n*. Se podría alegar como excusa, sin embargo, que la resolución de DACO antecede dicha opinión, pues data de diciembre del 2004. No obstante, seis meses antes, o en mayo de 2004, HUD y Justicia federal ya habían fijado cómo resolver tal situación al disponer que *un proveedor de vivienda tiene que hacerle excepciones a su política de no asignar estacionamientos a los residentes si un residente con impedimentos de movilidad solicita un acomodo razonable*.<sup>172</sup> Por tanto, al adjudicar, DACO debió haberle dado efecto legal a la autorización de la Junta anterior—que permitía que Quiñones se estacionara en el estacionamiento de impedidos-residentes de manera exclusiva. De paso, además, debió haber desautorizado el razonamiento de que lo dispuesto en una escritura matriz debía prevalecer sobre el derecho federal a un acomodo.

Como DACO resolvió este caso conforme al *derecho inaplicable*, no pudo apreciar la riqueza de la propuesta de Quiñones. Se recordará que ella, como si fuera experta en el FHAA, le ofreció a la Junta y a DACO intercambiar el uso de uno de los estacionamientos asignados a su apartamento mediante escritura por el uso de uno de los espacios de impedidos-residentes.<sup>173</sup> Aunque *procedía exactamente lo que Quiñones propuso*, DACO tildó de *improcedente* su oferta, so pretexto de que el Consejo de Titulares tenía que unánimemente consentir a tal arreglo.<sup>174</sup>

El acomodo razonable—al igual que las modificaciones y los requisitos de diseño y construcción—busca poner al residente discapacitado *en igualdad de condiciones* que otros residentes sin impedimentos. Tal propósito se frustra, claro está, si una persona discapacitada dispone del uso del estacionamiento concedido como acomodo y del estacionamiento asignado por escritura, pues terminará con más espacios que los otros residentes. Para evitar una distribución inequitativa, en la práctica se intercambia el uso: mientras la persona discapacitada reside en la vivienda, usará de forma exclusiva el estacionamiento accesible y, en el ínterin, el proveedor usará el espacio asignado como mejor entienda. Entristece,

---

170 *Quiñones*, 100024664 en la pág. 2 (énfasis suplido).

171 *Id.* en la pág. 5.

172 HUD & DOJ, *supra* nota 34, en la pág. 6.

173 *Quiñones*, 100024664 en la pág. 2.

174 *Id.* en la pág. 5.

por ende, que DACO caracterizara la oferta de Quiñones como improcedente, en lugar de haberla aprovechado como una oportunidad para expandir su caudal de conocimiento jurídico y emitir soluciones noveles, justas y más humanas.

Además, cuando DACO le ordenó a Quiñones a abstenerse de limitar el uso del espacio de impedidos no hizo más que usar su poder cuasi-adjudicativo para frenar el ejercicio de un derecho federalmente consagrado.<sup>175</sup> Indudablemente, las agencias administrativas son criaturas de la Legislatura y sus actos u órdenes no puedan trascender lo dispuesto en su ley habilitadora,<sup>176</sup> pero ello no implica que tienen autoridad para contrariar las leyes federales de las que no son criaturas. Preocupa, por tanto, que agencias como DACO usen el poder de acción del estado para tales fines.

Por otro lado, esta resolución tampoco se adecuaba al derecho local aplicable. La misma presume, sin prueba a tales efectos, que es válida la actuación de la Junta al haber convertido en estacionamientos regulares dos de los cuatro estacionamientos destinados en la escritura matriz como elemento común y para ser usados por impedidos-residentes.

Bajo el régimen de propiedad horizontal, los estacionamientos no asignados a un apartamento se consideran elementos comunes. La Ley de PH dispone que tales elementos deben mantenerse en indivisión forzosa, salvo que todos los titulares consientan unánimemente a afectarlos.<sup>177</sup> De este modo, se preserva la esencia de la propiedad y *protege al dueño del apartamento y de los elementos comunes de los actos de otros organismos que choquen o incidan sobre sus facultades dominicales*.<sup>178</sup> En vista de ello, el TSPR no ha titubeado en declarar nula la actuación de una junta directiva al arrendarle a un tercero el uso de un elemento común para fines comerciales por no obrar el consentimiento de todos los titulares.<sup>179</sup> Por igual razón, ha declarado nulo el voto mayoritario de titulares que, mediante asamblea extraordinaria, alteró “*el uso y destino de las áreas de estacionamiento de visitantes [para convertirlas] en áreas de estacionamiento para el uso exclusivo de los titulares*”.<sup>180</sup>

En resumen, bajo el derecho local, *ni la Junta de Directores ni una mayoría absoluta de titulares puede alterar el uso y destino de un elemento común*, como son los estacionamientos no individualizados. Por tanto, antes de haber resuelto en contra de Quiñones, como mínimo, la Ley de PH obligaba a DACO a auscultar, so pena de nulidad, si todos los titulares habían consentido a la conversión de los dos estacionamientos de impedidos en espacios regulares.

---

<sup>175</sup> *Id.*

<sup>176</sup> *Raimundi v. Productora*, 162 DPR 215, 224-25 (2004) (citando a *P.R. Lighterage Co. v. Caribe Tugboat Corp.*, 111 DPR 686, 691-92 (1981)).

<sup>177</sup> Ley de Condominios, Ley Núm. 103 de 5 de abril de 2003, 31 LPRA §1291k (2011).

<sup>178</sup> *Rivera Rodríguez v. Junta de Directores del Cond. Torre de Caparra*, 173 DPR 475, 490-91 (2008).

<sup>179</sup> *Rivera Rodríguez*, 173 DPR en las págs. 494-95.

<sup>180</sup> *Brown III v. Condominio Playa Grande*, 154 DPR 225, 239 (2001).

Como último punto, la negativa del vice-presidente de la Junta y del Juez de DACO a aceptar la oferta de intercambio de Quiñones, alegando como pretexto que su estacionamiento no cumplía con las medidas necesarias para designarse como estacionamiento de impedidos, merece ser comentada.

Según se discutió antes, *los proveedores, por mandato de ley, tienen que conceder las peticiones de acomodo razonable de aquellos residentes discapacitados que cumplan con la definición de impedido del FHAA*. Negarse a concederlo configura automáticamente el discrimen, a menos que el proveedor logre demostrar que otorgar el acomodo razonable: 1) le impondrá una carga financiera o administrativa excesiva o alterará la naturaleza de algún programa o servicio que provee en la vivienda, o 2) que el solicitante representa una amenaza directa a la vida o propiedad. Este caso, sin embargo, ni se aproximaba a cumplir con alguna de estas dos excepciones.

Si la Junta *realmente* hubiese querido asegurar que sus residentes-impedidos tuviesen estacionamientos que cumplieran con las dimensiones requeridas por los espacios de impedidos, hubiese recurrido a opciones menos onerosas que el discriminar contra Quiñones. Por ejemplo, la Junta se pudo haber valido del FHAA y de la Ley de PH para recuperar uno de los dos estacionamientos para impedidos-residentes convertidos—mediante un inexplicable procedimiento—en espacios regulares para titulares. La Junta, también, pudo haber invocado al FHAA y destinado, para el uso exclusivo de Quiñones, alguno de los estacionamientos asignados al apartamento de otro titular mediante escritura pública. En tal caso, eso sí, se hubiera tenido que cerciorar que dicho estacionamiento era igual o más accesible que el peticionado por la hija, i.e., que quedaba más cerca de la entrada de su residencia y que se podía ensanchar (mediante la eliminación de algún islote colindante, la pavimentación de un área verde aledaña, etc.). En lugar de esto, la Junta optó por aunar esfuerzos con DACO en aras de negarle el acomodo a una de sus propias residentes y discriminar contra ella.

Antes de terminar la discusión, se aprovechará esta breve elucidación del derecho puertorriqueño para explicitar lo siguiente: el derecho federal, lejos de contrariar, complementa la Ley de PH y sus preceptos sobre los elementos comunes. Darle a un residente discapacitado—sea titular o arrendatario—un acomodo razonable implica únicamente *cambiar temporamente* una regla que se *extinguirá en cuanto cese su residencia*. Entonces, al concederle el uso exclusivo de un estacionamiento—de visitantes, de residentes o asignado por escritura a un apartamento—no se afecta derecho propietario alguno; sólo se *trata al residente discapacitado como si fuese un usufructuario*: tiene derecho al uso y disfrute temporero de una cosa mientras el titular conserva la nuda propiedad.<sup>181</sup> Por

---

181 Véase Michel J. Godreau, *Introducción a los conceptos básicos del derecho civil patrimonial puertorriqueño* (1988) (en archivo de la Biblioteca de la Escuela de Derecho de la UPR) (definiendo a la figura del usufructuario como:

[A]quella relación jurídica en virtud de la cual a una persona, llamada usufructuario, se le concede el derecho a explotar económicamente un bien y a hacer suyos los frutos provenientes de tal explotación. El bien—digamos, una finca agrícola o una casa de apartamentos—no es propiedad del usufruc-



ello, antes de concebir al Título VIII como una ley que contraría a la Ley de PH, hay que atisbarla como una que le complementa a plenitud. Después de todo, al igual que el FHAA, nuestra Ley de PH busca “establecer un régimen legal que facilite la vida en convivencia”.<sup>182</sup>

### 3. *Giménez Bianco v. Junta de Directores Cond. Castillo*<sup>183</sup>

*Giménez* es un caso donde DACO primero emitió una Orden de Cese y Desista y Citación a Vista Administrativa (Orden) en el 2010 y, luego en el 2011, una Resolución (Resolución). A continuación se discuten ambas.

En la Orden, el juez administrativo Harry B. Smith Milán hizo las siguientes determinaciones de hecho: *Giménez* es titular desde 1995 de un apartamento en el Condominio Castillo en San Juan. En abril de 2010, *Giménez* recibió una carta por violación al reglamento a raíz de la tenencia de una mascota que le daba treinta días para remover la mascota o pagar una multa de cien dólares. El 3 mayo de 2010, *Giménez* le escribió a la Junta explicando que, al momento de su compra en 1995, ni el reglamento ni la escritura matriz prohibían la tenencia de mascotas, que dicha mascota era parte “de su tratamiento médico y psiquiátrico y, de haberse enmendado el reglamento para prohibir las mascotas, dicha enmienda es prospectiva no retroactiva, ya que entiende que tiene un derecho adquirido”.<sup>184</sup> En igual fecha, *Giménez* le solicitó a DACO emitir una orden de cese y desista para que la Junta no le multara ni le privara de sus servicios esenciales. Junto a otros documentos, le sometió a DACO una carta de su psiquiatra quien explicaba que *Giménez* había estado bajo su cuidado desde 1997 y que estaba:

[Í]ntimamente familiarizado con su historial y limitaciones emocionales de su incapacidad. La condición de [*Giménez*] se encuentra recogida bajo . . . el ‘American with Disabilities Act’, el ‘Fair Housing Act’ y el ‘Rehabilitation Act of 1973’. . . [*Giménez*] tiene varias limitaciones tales como lidiar con el estrés y la ansiedad y ha enfrentado situaciones de acoso por parte de los miembros de la junta de su condominio, por lo que le recomienda una mascota para que le ayude a manejar su condición.<sup>185</sup>

---

tuario, sino de otro sujeto de derecho a quien se denomina nudo propietario. Este nudo propietario tendrá que esperar a que finalice el usufructo, lo cual por lo general ocurre con la muerte del usufructuario, para poder entonces disfrutar de todos los atributos de la propiedad, entre otros, devengar el los frutos--cosechas o rentas, etc.--que produzca el bien.).

<sup>182</sup> *Id.* en la pág. 480 (citando a la Ley de la Propiedad Horizontal, Ley Núm. 104 de 23 de junio de 1958, según enmendada, 31 LPR § 1291 (2011) (énfasis suplido)).

<sup>183</sup> *Giménez Bianco v. Junta de Directores Cond. Castillo*, SJ0003572, Resolución (DACO 3 de marzo de 2011) (en archivo de la REV. JUR. UPR); *Giménez Bianco v. Junta de Directores Cond. Castillo*, SJ0003572, Orden de cese y desista y Citación a vista administrativa (DACO 20 de mayo de 2010).

<sup>184</sup> *Giménez Bianco v. Junta de Directores Cond. Castillo*, SJ0003572, Orden de cese y desista y Citación a vista administrativa 2 (DACO 20 de mayo de 2010).

<sup>185</sup> *Giménez Bianco*, SJ0003572, Orden de cese y desista y Citación a vista administrativa 2.

Luego, en la sección de conclusiones de derecho, el Juez comenzó por establecer las bases jurisdiccionales de DACO para entender la querrela. Acto seguido, hizo referencia a varias secciones de la Ley de Procedimiento Administrativo,<sup>186</sup> de la Ley Orgánica de DACO,<sup>187</sup> de los Reglamentos de DACO<sup>188</sup> y de la Ley de PH.<sup>189</sup> Integrandó todo este entramado jurídico, el Juez justificó su orden de cese y desista basándose en que “la salud de [Giménez] se vería gravemente perjudicada al privársele de . . . su mascota y de los servicios esenciales de su apartamento por actuaciones contrarias a derecho por parte de la Junta”.<sup>190</sup> Al emitir dicha Orden, correctamente afirmó que:

De la documentación que obra . . . surge que existen unos escritos médicos que señalan que [Giménez] padece de una condición de salud seria y delicada. Este Departamento entiende que obligar a [Giménez] a deshacerse de su mascota, así como suspenderle los servicios de agua y electricidad a su apartamento causaría que su padecimiento se agrave, poniendo en riesgo su vida.<sup>191</sup>

Por tanto, el Juez obligó a la Junta a cumplir con la certificación emitida por una persona “licenciada y regulada, tanto en el ámbito estatal como federal, para ejercer la profesión de la medicina”, en la que se había determinado que “los servicios de agua y electricidad, al igual que tener una mascota, son necesarios” para el bienestar de Giménez.<sup>192</sup> A su vez, aclaró que “[n]i la Junta ni este Departamento cuentan con el peritaje necesario para calificar como inválida la certificación médica y pasarla por alto. Si la Junta entiende que . . . no es válida, tiene la obligación de impugnarla en los tribunales” y, hasta que ello no ocurra, “viene obligada a suplirle al apartamento . . . los servicios”.<sup>193</sup> Le advirtió a la Junta que:

Retirarle la mascota y suspenderle los servicios esenciales a un titular o residente, luego que los mismos han sido determinados necesarios para su bienestar y

---

**186** Específicamente, se refirió a las secciones 3.9 y 3.17 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRÁ § 2159, 2167 (2011).

**187** Ley Orgánica del Departamento de Asuntos del Consumidor, Ley Núm. 5 del 23 de abril de 1973, 3 LPRÁ 3141(l) (2011).

**188** Departamento de Asuntos del Consumidor, *Reglamento Sobre Condominio Núm. 6728*, 51, <http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/1835DC62-57EC-4973-BiDD-68A12E985762/o/REGLAMENTOCOND5dedicde2003.pdf>; Departamento de Asuntos del Consumidor, *Reglamento de Procedimientos Adjudicativos 6*, <http://www.limonauto.com/pdf-files/reglamento0125.pdf>.

**189** Ley de Condominios, Ley Núm. 103 de 5 de abril de 2003, 31 LPRÁ §1293b (2011).

**190** *Giménez Bianco*, S0003572, Orden de cese y desista y Citación a vista administrativa 3.

**191** *Id.* en la pág. 4.

**192** *Id.*

**193** *Id.* (Alegatos como este muchas veces disfrazan las generalizaciones y presunciones estereotipadas que algunos en PR tienen sobre las personas discapacitadas. En ocasiones, se piensa que el gobierno le da a cualquier persona un carnet de impedidos o que los doctores fácilmente certifican a cualquiera como mental o físicamente discapacitado. Indudablemente, en la vida hay y siempre habrá alguna que otra persona que abusará del sistema. Sin embargo, los proveedores de vivienda no se pueden escudar tras estos casos aislados para justificar el discrimen contra los residentes discapacitados que, con justificación, les pidan acomodos razonables.)

salud por un perito . . . podría considerarse negligencia crasa . . . [y] el Departamento podrá imponerles responsabilidad a los miembros de la Junta de Directores en su carácter personal.<sup>194</sup>

Así, el Juez ordenó a la Junta a abstenerse de cobrar la multa y de suspender los servicios de Giménez hasta que DACO dilucidara la querrela en sus méritos.

En el 2011, DACO finalmente emitió su resolución. Ésta fue redactada por Roberto Toro Rosas, un juez administrativo diferente al Juez de la Orden. Debido a que, en esta ocasión, se hicieron unas determinaciones de hecho y conclusiones de derecho sustancialmente distintas a las expuestas en la orden anterior, a continuación se resumen.

Según el nuevo Juez, Giménez compró su apartamento en el Condominio Castillo en 1995. El reglamento de aquel entonces permitía mascotas, bajo ciertas condiciones. En el 2004, el Consejo de Titulares circuló un nuevo reglamento, aprobado por unanimidad mediante asamblea extraordinaria, prohibiendo la tenencia de mascotas. Luego, en abril de 2006, la Junta otorgó una escritura afirmando que los acuerdos se habían notificado a los no presentes y/o representados y que, como no hubo oposición, el reglamento quedaba aprobado. En abril de 2010, Giménez fue notificado de violaciones al reglamento por la tenencia de una mascota y se le dieron treinta días para remover la mascota o pagar una multa de cien dólares. El 3 mayo de 2010, Giménez le escribió a la Junta informándole que “al momento de adquirir el apartamento para el 1995 el reglamento vigente permitía la tenencia de mascotas y que de enmendarse el reglamento la prohibición es prospectiva”.<sup>195</sup> Ese mismo día, se querelló ante DACO y solicitó una “[o]rden de cesar y [d]esistir de la Junta de Directores de multarlo”, que dicha agencia emitió en mayo de 2010.<sup>196</sup> Como una última determinación de hecho, el Juez destacó que Giménez “no demostró que tuviera su mascota en su apartamento previo a la aprobación del nuevo Reglamento” del condominio.<sup>197</sup>

Al exponer sus conclusiones de derecho, el nuevo Juez estableció las bases jurisdiccionales de DACO y reprodujo los artículos 1A, 37 y 38D de la Ley de PH. Acto seguido citó a *Consejo de Titulares v. Williams Hospitality* y afirmó que el derecho adquirido no es “el conjunto de facultades que la ley anterior permitía que los ciudadanos ejerciesen . . . [sino] una situación consumada en la que las partes afectadas descansaron en el estado de derecho que regía al amparo de la ley anterior”.<sup>198</sup> Por tanto, concluyó que Giménez no había:

[D]emostrado la tenencia de la mascota en el apartamento previo a la aprobación por el Consejo de Titulares . . . Además, la escritura . . . establece que la Junta de Directores del Condominio notificó a los titulares no presentes y/o repre-

---

194 *Id.*

195 *Giménez Bianco v. Junta de Directores Cond. Castillo*, SJ0003572, Resolución 2 (DACO 3 de marzo de 2011).

196 *Giménez Bianco*, SJ0003572, Resolución 2.

197 *Id.*

198 *Id.* en la pág. 5 (citando a *Consejo de Titulares v. Williams Hospitality*, 168 DPR 101 (2006)).

sentados en la Asamblea Extraordinaria que se aprobó el nuevo reglamento por unanimidad y habiendo transcurrido el término reglamentario para expresar su oposición, se daba por aprobado que prohíbe la tenencia de mascotas en el Condominio.

Ante esta situación, [Giménez] consintió a la prohibición . . . [y] esta impedid[o] de impugnar dicha prohibición estatutaria debido a que el Artículo 1 de la propia Ley establece la prohibición al titular de ir en contra de sus propios actos. El Departamento concluye que es válida la actuación de la Junta de Directores del Condominio de advertir al titular de la imposición de multas administrativas por la tenencia de mascotas en su apartamento en violación de la disposición reglamentaria . . .<sup>199</sup>

Luego, pasó a distinguir el caso de Giménez de otro caso que el TA había decidido antes, *Vega Bernard v. Junta de Directores del Condominio Torres de Cervantes*.<sup>200</sup> Explicó que aquél trataba de un titular en condiciones equiparables a las de un ciego y para las que:

[E]l Reglamento del Condominio provee una excepción a la prohibición de su tenencia en los apartamentos individuales del Condominio. En el Condominio Castillo el Reglamento aprobado por el Consejo de Titulares establece una prohibición expresa de la tenencia de mascotas en el Condominio y no existe excepción alguna a tal prohibición.<sup>201</sup>

Con ello, el Juez administrativo desestimó la querrela; proceder que ahora se analizará a la luz del derecho federal y puertorriqueño.

El caso de *Giménez Bianco* es mágico, pues devela dos miradas distintas: primero, la visión de un Juez administrativo comprometido con darle fuerza de ley a los derechos de las personas discapacitadas y, luego, la de otro Juez comprometido con darle fuerza de ley a la doctrina de ocupación del campo a la inversa. Es por eso que, como se verá a continuación, las determinaciones de hecho y las conclusiones de derecho alcanzadas en la Orden son tan disímiles a las de la Resolución.

Las determinaciones de hecho de la Orden y la Resolución se diferencian en dos maneras. Primeramente, la Orden expuso que Giménez le escribió a la Junta explicando que las mascotas no se prohibían cuando compró su apartamento y que su mascota era parte “de su tratamiento médico y psiquiátrico y, de haberse enmendado el reglamento para prohibir las mascotas, dicha enmienda es prospectiva . . . [pues] tiene un derecho adquirido”.<sup>202</sup> En cambio, la Resolución expuso que la carta de Giménez destacaba que “al momento de adquirir el apartamento . . . el reglamento vigente permitía la tenencia de mascotas y que de en-

---

199 *Id.*

200 *Vega Bernard v. Junta de Directores del Condominio Torres de Cervantes*, KLRA 0800985, 2008 WL 5460260 (TA PR 31 de octubre de 2008).

201 *Giménez Bianco*, SJ0003572 en las págs. 5-6.

202 *Giménez Bianco*, SJ0003572, Orden de cese y desista y Citación a vista administrativa 5.

mendarse el reglamento la prohibición es prospectiva”.<sup>203</sup> Como no mencionó que *la mascota era parte del tratamiento médico y psiquiátrico*, el Juez de la Resolución eludió la tarea de tener que determinar si: 1) Giménez era discapacitado, 2) la Junta conocía de sus impedimentos, 3) Giménez había solicitado un acomodo razonable y 4) la Junta se lo había negado.

La segunda distinción versa en torno a la evidencia que DACO alegó obraba en el expediente. La Orden mencionó que, junto a la querrela, Giménez entregó una carta de su psiquiatra, quien explicaba que había cuidado de su condición psiquiátrica desde 1997, que tenía limitaciones emocionales que le incapacitaban y estaban recogidas por el ADA, el FHAA y la sección 504, y que recomendaba una mascota para ayudarle a lidiar con el estrés, la ansiedad y el acoso de la Junta.<sup>204</sup> En cambio, la Resolución obvió mencionar esta crucial pieza evidenciaria, aunque no olvidó destacar que Giménez “no demostró que tuviera su mascota en su apartamento previo a la aprobación del nuevo Reglamento”.<sup>205</sup>

Como se discutió anteriormente, el FHAA requiere que se analice si la persona tiene un impedimento físico o *mental*, como lo sería una *enfermedad emocional*,<sup>206</sup> que sustancialmente le limite en la realización de alguna actividad diaria.<sup>207</sup> Entre otras cosas, la carta del psiquiatra estableció que Giménez estaba emocionalmente incapacitado y que su condición psiquiátrica limitaba su capacidad de hacer algo tan básico como es lidiar con el estrés y la ansiedad. Como Giménez estaba mentalmente incapacitado cuando reclamó su derecho federal a un acomodo, *lo relevante para la adjudicación debió haber sido si en ese momento, y no antes, su condición le limitaba en la realización de una actividad diaria que en ese momento, y no antes, hacía exigible su derecho a un acomodo*. Es decir, era irrelevante para la adjudicación si Giménez tenía una mascota antes que se aprobara el reglamento y si la prohibición reglamentaria debía tener aplicación retroactiva o prospectiva.

Las conclusiones de derecho de la Orden y la Resolución también son disímiles. Por un lado, el Juez de la Orden aprovechó dos de un total de nueve páginas para hacer un análisis hermenéutico de las disposiciones *in pari materia* de tres leyes y dos reglamentos. Así, logró valerse del derecho local para concederle a Giménez un acomodo mediante una orden de cese y desista basada en que “la salud de [Giménez] se vería gravemente perjudicada al privársele de . . . su mascota y de los servicios esenciales de su apartamento por actuaciones contrarias a derecho por parte de la Junta”.<sup>208</sup> En cambio, el segundo Juez destinó casi tres de las siete páginas de su Resolución a la reproducción *verbatim* de los

---

203 *Giménez Bianco*, SJ0003572, Resolución 2.

204 *Giménez Bianco*, SJ0003572, Orden de cese y desista y Citación a vista administrativa 2.

205 *Giménez Bianco*, SJ0003572, Resolución 2.

206 HUD & DOJ, *supra* nota 34, en la pág. 3 (aclarando que el término de *impedimento mental* incluye, enfermedad emocional).

207 *Id.* en la pág. 4. (Este concepto es análogo al término de *major life activity* que significa “those activities that are of central importance to daily life, such as seeing, hearing, walking, breathing, performing manual tasks, caring for one’s self, learning, and speaking.”)

208 *Giménez Bianco*, SJ0003572, Orden de cese y desista y Citación a vista administrativa 2-4.

artículos de un solo estatuto: la Ley de PH.<sup>209</sup> Con dicho abordaje, ocasionó la negación del acomodo razonable solicitado por Giménez.

Por otro lado, el Juez de la Orden usó una página entera para explicar la importancia de la certificación médica, de los mandatos del psiquiatra y las consecuencias de contrariarlos. En cambio, las siete páginas de la Resolución omitieron cualquier alusión a dicha certificación.

A diferencia de la Orden, el Juez de la Resolución explicó la forma en que nacen a la vida los derechos adquiridos dentro del régimen de propiedad horizontal. Citando a *Consejo de Titulares v. Williams Hospitality*, afirmó que surgen cuando el titular queda impedido de “ir en contra de sus propios actos” por haber consentido, mediante su no oposición, a un reglamento aprobado por unanimidad en asamblea extraordinaria.<sup>210</sup> Tal planteamiento es insostenible bajo el FHAA y nuestra Ley de PH. En primer lugar, es imposible argüir que si un titular no se opone a un reglamento queda impedido *per omnia saecula seculorum* de reclamar sus derechos federales. Después de todo, el consentimiento mediante no oposición dista enormemente de lo que constituye una renuncia voluntaria, informada, inteligente y con conocimiento. Tampoco se sostiene el raciocinio del Juez de que el consentimiento mediante no oposición se suspende únicamente si el propio reglamento establece una excepción (como en el caso de *Vega Bernard*, que el reglamento exceptuaba de la prohibición de mascotas a los perros guías de los residentes ciegos). Ello implicaría darle a los titulares *carte blanche* para, por la vía reglamentaria, practicar la ocupación del campo a la inversa y obstaculizar el ejercicio de los derechos civiles federalmente protegidos.

Según se discutió anteriormente, el FHAA obliga a los proveedores a hacerle acomodos razonables a las reglas, políticas, prácticas o servicios provistos en la vivienda. Esto abarca *las reglas que prohíban la tenencia de mascotas, tales como animales de servicio y de asistencia emocional*. Aunque el Título VIII no define qué es un animal de servicio ni de asistencia emocional, las regulaciones sobre la ley ADA—la cual se usa por analogía para interpretar al FHAA—establecen que un animal de servicio es un perro individualmente adiestrado para hacer trabajo o realizar tareas que benefician a un individuo con un impedimento físico, sensorial, psiquiátrico, intelectual u otra discapacidad mental.<sup>211</sup> Los animales de asistencia emocional, en cambio, “proveen compañía, alivian la soledad [y la] depresión”.<sup>212</sup>

Cónsono con ello, en el 2004, HUD y Justicia federal establecieron que se viola el FHAA cuando un proveedor de vivienda le niega a un potencial residente

---

209 *Giménez Bianco v. Junta de Directores Cond. Castillo*, SJ0003572, Resolución 2-5.

210 *Id.* en la pág. 5 (citando a *Consejo de Titulares v. Williams Hospitality*, 168 DPR 101 (2006)).

211 28 C.F.R. §36.104.

212 Frank W. Young, *Service and Emotional Support Animals as Reasonable Accommodations Under the Fair Housing Act*, <http://www.jmls.edu/fairhousingcenter/Service-Animals.pdf> (citando a Rebecca J. Huss, *No Pets Allowed: Housing Issues and Companion Animals*, 11 ANIMAL L. 69, 72 (2005)).

la tenencia de un perro guía, amparándose en una política de no-mascotas.<sup>213</sup> Además, a modo de ejemplo, explicaron que si un arrendatario en silla de ruedas solicita como acomodo razonable “mantener su *perro de asistencia emocional* en su unidad aun cuando el proveedor tiene una política de ‘no-mascotas’”,<sup>214</sup> el proveedor le podrá pedir evidencia adicional que atestigüe la necesidad de su petición si ésta no resulta ser evidente. En resumen, como los acomodos incluyen permitir la tenencia de animales de servicio y/o asistencia emocional,<sup>215</sup> la Junta y DACO estaban obligados a concederle a Giménez su petición.<sup>216</sup>

Otro problema que plantea la Resolución es que no se sostiene a la luz de la jurisprudencia local a la que alude. El caso que cita, *Consejo de Titulares v. Williams Hospitality*, estableció que el propósito tras la enmienda a la Ley de PH fue limitar los abusos a los que se prestaba su versión anterior que, por ser rígida, dejaba muchas actuaciones:

[A] la merced de una mayoría de condóminos no siempre simpatizantes con los derechos individuales de los otros titulares. De tal forma, . . . la antigua ley propiciaba, sin así proponérselo, situaciones absurdas pero legales. ‘Esas aberraciones respondían en parte a una distorsionada visión ‘comunitaria’, que le atribuye a la administración de los elementos comunes en el régimen de propiedad horizontal más importancia que al disfrute de la propiedad privada sobre el apartamento’.<sup>217</sup>

Para remediar tal situación, el TSPR ha afirmado que la nueva Ley de PH dispuso que “[e]n el ejercicio y el reclamo de sus derechos, los titulares actuarán conforme a los principios de la buena fe, de la prohibición de ir en contra de sus propios actos y la del abuso del derecho”.<sup>218</sup> No empece a esto, el Juez de la Resolución utilizó la doctrina de actos propios para lograr exactamente lo opuesto: la transformó en un recurso para imponer la *distorsionada visión de una mayoría de condóminos no simpatizantes con los derechos individuales de otro titular*. En otras palabras, tergiversó al mecanismo jurídico que fue especialmente creado para proteger los derechos individuales de los abusos de las mayorías.

En fin, la adjudicación de la Resolución no siguió las exigencias del ordenamiento federal ni estatal. Dicho proceder abrió las puertas para que, todas aquellas personas discapacitadas cuyas peticiones de acomodo por animales de servi-

---

<sup>213</sup> HUD & DOJ, *supra* nota 34, en las págs. 6-7.

<sup>214</sup> *Id.* en la pág. 13 (énfasis suplido).

<sup>215</sup> Young, *supra* nota 213. Para un abordaje más profundo sobre el tema de los animales de asistencia emocional, véase Christopher C. Ligatti, *No Training Required: The Availability of Emotional Support Animals as a Component of Equal Access for the Psychiatrically Disabled Under the Fair Housing Act*, 35 T. MARSHALL L. REV. 139 (2010).

<sup>216</sup> Para ver una adjudicación similar a la que procedía en el caso de *Giménez Bianco*, véase HUD v. Fox Point at Redstone Association, Inc., FHEO No. 08-11-0181-8 (29 de septiembre de 2011). Véase además HUD v. University of Nebraska at Kearney, FHEO No. 07-10-0930-8 (30 de septiembre de 2011); HUD v. Reading Housing Authority, FHEO No. 03-04-0346-8 (17 de agosto de 2005).

<sup>217</sup> Consejo de Titulares v. Williams Hospitality, 168 DPR 101, 106 (2006) (citando a MICHEL J. GODREAU, LA NUEVA LEY DE CONDOMINIOS, 20 (2003)).

<sup>218</sup> *Id.* en la pág. 106.

cio o asistencia emocional hayan sido denegadas, acudan a HUD (dentro del término de un año) o a los tribunales (dentro de los dos años). Cabría cuestionarse, además, si tal proceder abrió las puertas para que, según advirtió el Juez de la Orden, se le imponga “responsabilidad a los miembros de la Junta de Directores en su carácter personal” y para que la Junta, al igual que DACO, sean demandados por *negligencia crasa*.<sup>219</sup>

### III. OCUPACIÓN DEL CAMPO A LA INVERSA: PRODUCTO DE UNA LUCHA ENTRE DIVERSAS CONCEPCIONES DE LA IGUALDAD

Con una idea clara de cómo el ordenamiento jurídico de PR le da vigor a la ocupación del campo a la inversa, ahora se podrá indagar sobre las posibles motivaciones que llevan a distintas personas y entidades—Astralis, las juntas de directores (de condominios y cooperativas), Instancia, el TA, y DACO—a operacionalizarlo.

Lo que hay tras la práctica de ocupación del campo a la inversa es una pugna más profunda: si debe prevalecer la noción de la igualdad formal o el enfoque de la diferencia. Dicho de otro modo, *las disputas por estacionamientos, basura y mascotas no hacen más que poner en relieve una lucha entre distintas concepciones de la igualdad*.

El profesor y constitucionalista Efrén Rivera Ramos define a la igualdad formal como una concepción:

[Q]ue ha prevalecido en el seno del pensamiento liberal, [que] . . . se remonta a los esfuerzos por acabar con los privilegios de ciertos grupos, sancionados por los regímenes jurídicos y políticos. Se estimaba que la eliminación de dichos privilegios se lograría estableciendo la *igualdad de todos los ciudadanos ante la ley*.

. . . .

El concepto de igualdad de derechos, en su más plena vigencia, ha supuesto históricamente las *nociones de neutralidad, imparcialidad y universalidad en los contenidos y la aplicación de las leyes*.<sup>220</sup>

Por otro lado, dicho Profesor entiende que el enfoque de la diferencia se apuntala en el reconocimiento de que existen diferencias entre las personas que “pueden ser producto de la biología—como en los casos de la raza o el sexo biológico—o producto de constructos sociales—como son los roles . . . por razón de su sexo . . . [o] género”.<sup>221</sup> Para él, dicho enfoque puede tener dos acepciones. Bajo la primera, el enfoque de la diferencia busca:

<sup>219</sup> *Gimenéz Bianco*, SJo003572, Orden de cese y desista y Citación a vista administrativa 4.

<sup>220</sup> Efrén Rivera Ramos, *La igualdad: una visión plural*, 69 REV. JUR. UPR 1, 11-12 (2000) (énfasis suplido).

<sup>221</sup> *Id.* en la pág. 18.



[E]liminar o disminuir cualquier desventaja que la diferencia real existente pudiera conllevar. Un ejemplo de ello serían las disposiciones legales . . . que requieren que se brinde acomodo razonable a las personas con impedimentos físicos o mentales, de modo que se facilite su acceso a lugares (e.g. edificios), bienes y servicios (e.g. la educación) o recursos determinados (e.g. empleos). Hay que notar que en estos casos la diferencia se da por virtud de una característica física o mental de las personas en cuestión. No pudiéndose eliminar la diferencia, aunque se quisiera, la ley exige que se le brinde un trato diferenciado a la persona—proveyéndole acomodo razonable—para que esa característica física no constituya una barrera para su educación o su empleo o su acceso a determinados lugares. En otras palabras, la diferencia no se puede eliminar, pero sí sus consecuencias adversas.<sup>222</sup>

En su segunda vertiente, el enfoque de la diferencia trata “de valorar positivamente la diferencia. Según este planteamiento, hacer justicia exigiría que se respeten y aprecien las diferencias; que se las tome en cuenta—no para oprimir o subordinar—sino para propiciar y potenciar el desarrollo de las personas o grupos concernidos”.<sup>223</sup>

Con estas definiciones en mente, se retomarán algunos de los planteamientos expuestos en los casos discutidos en la sección anterior.

Se recordará que, durante la vista administrativa de *Astralis Condominium Ass'n*, el Presidente de la Junta expresó que, cuando la pareja le advirtió que negarle el estacionamiento constituía discriminación bajo las leyes federales, él sintió que: “los discapacitados éramos un tipo de ciudadano diferente, que no tenemos que respetar los derechos de los otros, que tenemos un derecho a todo . . . a que se nos de cualquier cosa que pidamos”.<sup>224</sup> Cabe señalar varias cosas al respecto. En primer lugar, el *derecho a todo* no era más que el derecho a dos tristes estacionamientos de impedidos. Pero lo esencial, para efectos del análisis a la luz de las diversas concepciones sobre la igualdad, es que el Presidente se refirió a las personas discapacitadas como *un tipo de ciudadano diferente, que no tiene que respetar los derechos de los otros y al que se le debe dar lo que pida*. Tal expresión devela la molestia que el Presidente sintió al tener que enfrentar el reclamo de unas personas que pedían ser tratadas de forma distinta para poder ser iguales. Le indignó pues, al estar adscrito a la igualdad formal, *entendía que los discapacitados sólo serían iguales si se les trataba de igual forma que a los no-discapacitados*.

En cambio, los esposos y HUD, *posicionados desde una perspectiva de la diferencia, partieron de la premisa de que los discapacitados solo serían iguales si se les trataba distinto que a los no-discapacitados*. Por ello, la decisión de HUD citó a *Shapiro v. Cadman Towers, Inc.* para enfatizar que el discrimen y prejuicio con-

---

222 *Id.* en las págs. 18-19.

223 *Id.* en la pág. 19.

224 HUD v. Astralis, HUD ALJ-08-071-FH, 19-20 (2009), <http://www.hud.gov/offices/oha/oalj/cases/fha/files/HUD%2008-071-FH.pdf>, *aff'd*, 620 F.3d 62 (1er Cir. 2010).

tra los discapacitados “incluye no solo maltratar a otro por su *diferencia* en su apariencia externa sino en también presumir que los otros son *iguales* por su apariencia, cuando no lo son”.<sup>225</sup>

En síntesis, la disputa por los estacionamientos en *Astralis Condominium Ass'n* fraguó una pugna más profunda: ¿qué debía prevalecer: la igualdad formal o la diferencia? Al final, gracias a la intervención primero de HUD y luego del Primer Circuito, la concepción de la diferencia triunfó. Empero, hay que señalar que ello no fue producto de un ponderado análisis en el que se determinó que era más ético emitir decisiones que respeten las diferencias. Tampoco resultó de consideraciones de política pública que concluyeran que concederle la diferencia propende a una convivencia social más pacífica que la que se obtiene mediante la aplicación de la igualdad formal. Simplemente la diferencia prevaleció porque casualmente había una ley suprema, con más mollereros y claramente aplicable: la ley federal del FHAA.

Igual lucha se vio en la sentencia del TA, *Batista Ocasio*. En ella, la Junta, Instancia y el TA recurrieron a la práctica de ocupación del campo a la inversa, no porque su misión en la vida sea contrariar al derecho federal, sino porque querían que la noción de la igualdad formal prevaleciera. Por tal razón, el TA avaló la determinación de Instancia a los efectos de que no se le podía permitir a Batista actuaciones que *no le eran permitidas a otros*.<sup>226</sup> Tanto se enfusó el TA en imponer a la igualdad formal que incluso olvidó los reclamos de Batista—de infracciones a la sección 504, discrimen y hostigamiento—y terminó desatendiéndolos. En otras palabras, al TA enfocarse en imponer su particular concepción sobre la igualdad, relegó su deber de atender los reclamos de las partes y adjudicar a la luz del derecho aplicable.

En el caso de *Quiñones* también se vio cómo la ofuscación de DACO con la igualdad formal le llevó a ridiculizar a Quiñones y a tildar de *improcedente*<sup>227</sup> su oferta de intercambiar el uso de uno de los estacionamientos asignados a su apartamento por uno de los espacios comunes destinados como estacionamientos para impedidos-residentes. En síntesis, la obsesión del Juez de DACO con la igualdad formal le impuso una especie de *vendaje jurídico* que le impidió ver que dicha propuesta era *exactamente lo que procedía*, pues garantizaba el derecho federal a un acomodo razonable al tiempo que evitaba una distribución inequitativa de los espacios.

Sin embargo, el ejemplo más hermoso del combate entre ambas concepciones se vio en el caso de *Giménez Bianco*. En dicho caso, primero se vio, desde el cuadrilátero de la diferencia, a la Orden del juez administrativo Harry B. Smith Milán. Él entendía que había que proteger a toda costa la diferencia de Giménez, pues padecía “de una condición de salud seria y delicada” que se agravaría y arriesgaría su vida si se le obligaba a “deshacerse de su mascota” o se suspendían

---

225 *Id.* en las págs. 16-17 (citando a *Shapiro v. Cadman Towers, Inc.*, 844 F.Supp. 116, 121 (E.D. N.Y. 1994) (traducción suplida).

226 *Batista Ocasio*, 2009 WL 996961, en la \*6 (TA PR 28 de enero de 2009).

227 *Quiñones*, 100024664 en la pág. 5.

sus servicios de agua y electricidad.<sup>228</sup> Luego, desde el otro lado del cuadrilátero, defendiendo a la igualdad formal, se posicionó el juez de la Resolución, Roberto Toro Rosas. Él, en cambio, entendía que la igualdad solo se lograba cuando personas disímiles toman decisiones de forma colectiva y unánime. Por ello, prefirió subordinar las necesidades especiales de un individuo como Giménez a las decisiones generales del colectivo de titulares, usando como pretexto la prohibición de “ir en contra de sus propios actos”.<sup>229</sup>

En fin, los foros judiciales y cuasi-judiciales a nivel local lograron sostener el predominio de la igualdad formal gracias a que ignoraron el derecho federal aplicable. En cambio, los foros judiciales y cuasi-judiciales a nivel federal lograron la supremacía del enfoque de la diferencia debido a que el FHAA lo estatuyó como parte del ordenamiento positivo. No obstante, debe quedar claro que concederle a la diferencia no debería estar condicionado a que existan leyes supremas claramente aplicables. Se debería estar dispuesto a revestir a la diferencia de la mayor protección jurídica posible porque reconocemos que ella propende a un derecho menos rígido, más justo y más humano.

## CONCLUSIÓN

El fanatismo, ocurra donde ocurra, siempre acarrea el atropello de algún sector. Desafortunadamente, la dimensión jurídica no es la excepción a tal regla. Cónsono con este principio, se vio una serie de casos locales en que, la férrea defensa por la igualdad formal, terminó sentenciando a las personas discapacitadas a la opresión mientras dejaba inoperantes a las salvaguardas que el Congreso federal legisló con miras a protegerlos. Dicho de otro modo, los casos de PR demostraron cuán insuficiente en derecho y abiertamente discriminatorio resulta ser la práctica de enmarcar las adjudicaciones exclusivamente desde una concepción de la igualdad formal.

Como se demostró, abordar las controversias desde la igualdad formal termina ocasionándole a los juristas una especie de *vendaje jurídico*: instantáneamente quedan impedidos de ver la singularidad de los reclamos que se les presentan y que, como en el caso de los discapacitados, requieren de decisiones especialmente diseñadas para responder a su particular realidad.

Innegablemente el quehacer jurídico demanda que no se abandonen los preceptos y principios legales que tanto orientan su quehacer y que, por tanto tiempo y con tanto ahínco, se han venido desarrollando. Pero, como bien demostraron las decisiones de HUD y del Primer Circuito, desde el enfoque de la diferencia se pueden producir decisiones más humanas sin que ello necesariamente implique un abandono radical de la tradición jurídica y su *stare decisis*.

Por tanto, el nuevo proyecto jurídico de todos en PR tiene que ir más allá de abandonar la práctica de ocupación del campo a la inversa. Hay que comenzar a

---

228 Giménez Bianco, SJ0003572, Orden de cese y desista y Citación a vista administrativa 4.

229 Giménez Bianco, SJ0003572, Resolución 5.

incorporar el enfoque de la diferencia a las miradas jurídicas que se hacen de los casos y controversias. Solo así se logrará que todos los reclamantes, incluso aquellos con condiciones y/o necesidades especiales, tengan acceso a la justicia mientras se evita el discrimen y se cumple con los derechos civiles federalmente protegidos.