

LA BUENA FE SE PRESUME: PROBLEMAS DEL DERECHO CIVIL PATRIMONIAL ANTE EL DERECHO A LA CIUDAD

*Abdiel Echevarría Cabán**

I. Introducción.....	517
II. Limitaciones del Derecho Civil Patrimonial en casos de ocupación.....	524
III. La ocupación y el derecho a la ciudad.....	528
IV. La ocupación de buena fe: una enmienda al Código Civil	532
V. Conclusión	535

“Llegamos a ocupar esta casa con unas cuantas semillas y un par de referentes en la retina porque mientras aquí la ciudad se forra de ruinas y no pasa nada, en otras ciudades la ocupación no sólo es una alternativa cívica sino una respuesta que ha logrado recibir el apoyo de las administraciones municipales”.

–Marina Moscoso.

“La ciudad se te aparece como un todo en el que ningún deseo se pierde y del que tu formas parte, y como ella goza de todo lo que tu no gozas, no te queda sino habitar ese deseo y contentarte”.

–Italo Calvino, *Las ciudades invisibles*.

I. Introducción

Antes de iniciar mi incipiente carrera como abogado, trabajé varios años como trabajador de alcance comunitario, y ciertamente, mis primeros pasos como abogado se han dado precisamente en la abogacía comunitaria. Luego del paso del Huracán María por Puerto Rico, me uní al Proyecto DEciudad de la Clínica

* Abogado en la práctica privada egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Actualmente, es profesor de Ciencias Sociales, estudiante Graduado de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico y autor de varios libros de creación literaria.

de Asistencia Legal de la Facultad de Derecho de Universidad Interamericana de Puerto Rico.¹ El proyecto es pionero en desarrollar un modelo de servicios legales que integra tanto la abogacía comunitaria como el derecho a la ciudad. La experiencia de trabajo en las comunidades como asesor de proyectos comunitarios me ha enfrentado contra la muralla que se erige entre el acceso a la justicia de las comunidades y los obstáculos que impone nuestro Derecho Civil patrimonial para que puedan desarrollar proyectos económicos comunitarios viables. Las respuestas de la profesión legal son escasas ante el absolutismo del derecho propietario. Asimismo, el Estado ha sido inefectivo en cerrar la brecha que impide que comunidades puedan crear proyectos sustentables. La legislación, a estos efectos, suele ser problemática por varias razones. Una de estas es que no reconoce la desigualdad económica de las comunidades empobrecidas del país.

Valga mencionar que entre estos esfuerzos del gobierno, recientemente la Ley Núm. 26-2017² y la Orden Ejecutiva Núm. 2017-32³ del gobernador Ricardo A. Roselló Nevares crearon el Subcomité Evaluador de Traspaso de Planteles Escolares en Desuso, cuyo objetivo principal es promover que la ciudadanía presente propuesta de desarrollo económico comunitario en un plantel escolar en desuso. Esta no es la primera legislación que busca atender el problema de los espacios en abandono en nuestra jurisdicción. Uno de los graves problemas que enfrenta el Gobierno de Puerto Rico es el aumento en el inventario de propiedades en desuso.⁴ Según la Encuesta de la Comunidad de 2015 llevada a cabo por la Sociedad Puertorriqueña de Planificación, tenemos un estimado de 326,435 unidades de vivienda clasificadas como vacantes dentro de un universo de 1,300,000 unidades de vivienda.⁵

Tanto los gobiernos municipales como el gobierno estatal han tomado algunas medidas para atender la problemática que continúa agravando las condiciones de seguridad, higiene y estabilización de precios de las propiedades en las comunidades afectadas por el abandono. El gobierno ha comenzado a dar tenues pasos para

¹ El Proyecto DECIudad es un proyecto de abogacía comunitaria y derecho a la ciudad establecido en el año 2017 en la Clínica de Asistencia Legal de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana. El proyecto cuenta con tres profesores clínicos de la facultad: el Lcdo. Luis José Torres Asencio, la Lcda. Annette Martínez Orabona y el Lcdo. Abdiel Echevarría Cabán de la Oficina Legal de la Comunidad.

² Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal, Ley Núm. 26-2017, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-26-29-Abr-2017.pdf> (última visita 5 de mayo de 2018).

³ Orden Ejecutiva Núm. 32 de 9 de mayo de 2017, Boletín Administrativo Núm. 0E-2017-32.

⁴ David J. Carrasquillo Medrano, *Ponencia – Vista Pública Sobre Delegación de Fondos*, SOCIEDAD PUERTORRIQUEÑA DE PLANIFICACIÓN, (5 de marzo de 2018), <http://spp-pr.org/ponencia-de-la-spp-sobre-la-delegacion-de-fondos-de-cdbg-dr/>.

⁵ Esto representa un 25% del total de las unidades de vivienda en todo Puerto Rico. Por muchas razones, entre ellas, los huracanes, las Leyes 20 & 22, prácticas especulativas, despidos, cierre de escuelas, recesión, desempleo, entre otras, se conoce ya que este número debe haber aumentado significativamente y debe seguir esta tendencia.

atender la crisis de vivienda que padecen los puertorriqueños desde el 2008. Claramente, existe la necesidad de reformar nuestro derecho propietario y satisfacer la demanda de vivienda.⁶ Con ese fin, el senador Vargas Vidot presentó el Proyecto del Senado 539; donde promueve una reducción del tiempo para adquirir el dominio de una propiedad por prescripción adquisitiva. En lo pertinente, la Exposición de Motivos nos establece el anacronismo de los términos de usucapión de la siguiente manera:

El Código, sin embargo, protege a los propietarios estableciendo unos términos claros de prescripción de sus derechos. En el siglo XIX estos se establecieron en 20 años para los bienes inmuebles si se poseen de buena fe y 30 años si se poseen de mala fe. Esos períodos extensos eran necesarios para proteger a los propietarios en una época en que las comunicaciones y la transportación eran lentas y azarosas. Igualmente, y por la misma razón era necesario distinguir entre los presentes y los ausentes.

Hoy esas condiciones han cambiado. La población que habita el territorio de Puerto Rico se ha cuadruplicado por lo que es máxima la necesidad de proteger y bien utilizar cada metro cuadrado de la isla. Por otro lado, todos los propietarios hoy pueden tener acceso inmediato a sus propiedades. La transportación se mueve a velocidades insospechadas en el siglo XIX y la información, a la velocidad de la luz. Por tales razones, los términos prescriptivos establecidos en el Código Civil hace casi siglo y medio tienen que revisarse para ajustarlos a las condiciones de nuestros tiempos.

A tales efectos, esta ley reduce el período prescriptivo para el dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles de diez (10) a (3) años para poseedores de buena fe y reduce el período de la prescripción adquisitiva (usucapión) de los bienes inmuebles de treinta (30) a (10) años para los poseedores de mala fe. Se elimina toda distinción entre presentes y ausentes para fines de la usucapión.⁷

La ocupación de predios baldíos, abandonados o en desuso, ha sido una de las formas en que individuos y comunidades se han organizado y adquirido posesión y dominio de la propiedad. En la actualidad, el problema de estorbos públicos es uno de los mayores retos para los gobiernos estatales y municipales

⁶ Debo aclarar que “demanda” en este sentido no se utiliza en su acepción de mercado, sino más bien en términos de necesidad. Esto ha quedado demostrada en las preocupaciones del legislador.

⁷ Exposición de Motivos, P. del S. 539 del 12 de mayo de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en las págs. 1-2.

en Puerto Rico.⁸ La rehabilitación de comunidades y espacios públicos enfrenta retos tales como: el diseño legal de los derechos de propiedad – en especial los derechos de posesión y titularidad de estructuras – y los terrenos abandonados en comunidades empobrecidas.

El Derecho Civil patrimonial y el derecho a la ciudad se encuentran en oposición por varias razones. Entre ellas podemos destacar que el Derecho Civil patrimonial favorece la propiedad privada individual; mientras que el derecho a la ciudad plantea el derecho a la tenencia colectiva de derechos propietarios. Si bien es cierto que existe legislación vigente para apoyar el desarrollo de las comunidades empobrecidas y una política pública que persigue la conservación de las comunidades y los centros urbanos, su implementación muchas veces resulta en procesos y políticas urbanas de desplazamiento. Como consecuencia, las comunidades quedan desarticuladas por la migración de los residentes originarios o por los procesos de aburguesamiento⁹ relacionados a la creación de distritos especiales de zonificación. La profesora Érika Fontáñez Torres discute dos modos de abordar el concepto jurídico de la propiedad:

El tema propietario se puede considerar de muchas formas. Para comenzar, podemos atenderlo desde un punto de vista normativo, lo que nos permite dar cuenta de las formas en que las instituciones del Estado y de Derecho han atendido el tema de la propiedad en Puerto Rico. También, podemos

⁸ Así quedó afirmado por parte del legislador en la exposición de motivos de la Ley Núm. 31-2012 cuando expresó que:

El buen propósito de la Ley Núm. 148 no ha logrado sus objetivos. Todavía hay estructuras en distintos sectores de Santurce que están deterioradas o sencillamente abandonadas, cuyo estado de ruina es lesivo a la salud, seguridad y estética de las comunidades. La misma situación ocurre en muchas comunidades en todo Puerto Rico.

Es favorable al interés público que las estructuras abandonadas o solares abandonados, yermos o baldíos en las comunidades de todo Puerto Rico, que estén en estado de abandono - constituyendo estorbos públicos - puedan ser objeto de expropiación por el Municipio donde ubiquen, con el propósito de transferir su titularidad a personas que tengan un legítimo interés en mantener esas propiedades en condiciones adecuadas. Para facilitar ese propósito, se viabiliza que la persona con interés en adquirir la propiedad le provea al Municipio los fondos para el depósito de la justa compensación, así como los gastos que conlleve el procedimiento, como la tasación, estudio de título, emplazamiento, transferencia de título e inscripción en el Registro de la Propiedad.

Exposición de Motivos, Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico, Ley Núm. 31-2012, 2012 LPR 692, 98.

⁹ Las señales más prominentes de aburguesamiento incluyen el acercamiento de nuevas inversiones y especulación financiera del futuro de la comunidad. Estas ambiciones, sin embargo, generalmente se traducen en un aumento del costo de la vivienda, la llegada de residencias costosas y el desplazamiento de residentes de bajos ingresos. URBAN LAND INSTITUTE, MANAGING GENTRIFICATION 1 (2006), http://uli.org/wp-content/uploads/2012/07/Report-5-Managing-Gentrification.ashx_.pdf (traducción suplida).

aludir, desde la teoría social o sociología jurídica, al elemento discursivo y a como los discursos sobre la propiedad constituyen relaciones sociales.¹⁰

Desde el punto de vista de la teoría social, un problema de la legislación relacionada con la creación de distritos de zonificación especial, o de conservación de centros urbanos, es que no identifica o crea los mecanismos de financiamiento para proyectos de desarrollo económico comunitario, o la adquisición de propiedades en desuso.¹¹ El cuerpo normativo presume la capacidad económica de los actores que buscan incentivar el desarrollo de sus comunidades. El caso ejemplar es la *Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico*.¹² Aunque dicha legislación es cónsona con la política pública de rehabilitar y repoblar los centros urbanos de Puerto Rico, esta ignora que los trámites procesales para administrar los inventarios municipales y los procesos de adquisición resultan onerosos para organizaciones interesadas en desarrollar proyectos comunitarios. La Ley permite que aquellas propiedades que sean declaradas estorbos públicos bajo el procedimiento de la *Ley de Municipios Autónomos*, puedan traspasar la titularidad a Organizaciones Sin Fines de Lucro [en adelante, *OSLF*] para establecer sus proyectos.¹³ Sin embargo, traslada los gastos legales y requiere que se desembolse el valor de tasación en el mercado mediante el procedimiento de expropiación forzosa. En otras palabras, el Estado ejerce su poder de expropiar y este es subvencionado por las *OSFL*.

Si bien es cierto que la política de descentralización y delegación de funciones supone una transferencia de servicios públicos a otros sectores, como lo son las *OSFL*, estas son cónsonas con los paradigmas de la Nueva Gestión Pública y los documentos normativos que han orientado las transformaciones en la organización gubernamental en América Latina.¹⁴ También lo es que estas han enfrentado recortes

¹⁰ ERIKA FONTÁNEZ TORRES, *AMBIGÜEDAD Y DERECHO: ENSAYOS DE CRÍTICA JURÍDICA* 109 (2014).

¹¹ La zonificación especial es un mecanismo de ordenación territorial que supone otro de los problemas del derecho patrimonial civil debido a que elude la participación ciudadana, y muchas veces ignora el perfil socio-económico de las comunidades empobrecidas en espacios de alta densidad urbana. Por ejemplo, [L]a adopción de reglamentos se vislumbró, según el propio Presidente de la Junta de Planificación, Rafael Picó, como una alternativa para evitar la depreciación de la propiedad residencial. Picó, señala particularmente el interés de los propietarios en la adopción de estas normas. Pero para Edwin Quiles, arquitecto estudioso de los barrios populares, la expansión territorial de las ciudades fue llevándose a cabo sin control, a interés de particulares y sin una visión de conjunto. *Id.* en la pág. 122.

¹² Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico, Ley Núm. 31-2012, según enmendada, 21 LPRÁ §§ 995-95i (2017).

¹³ Véase Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1992, según enmendada, 21 LPRÁ § 4051r (2017).

¹⁴ Palmira N. Ríos González, *Epílogo: La Elusiva Reforma Gubernamental*, para Leonardo Santana Rabell, et. al., en *REFORMA GUBERNAMENTAL: UN NUEVO MODELO ORGANIZATIVO PARA PUERTO RICO* 305-310 (Asociación de Empleados Estado Libre Asociado (AEELA)) (2014)).

presupuestarios de asignaciones gubernamentales y privadas que limitan el alcance de la *Ley para viabilizar la restauración de las comunidades de Puerto Rico*. De igual manera, la Sociedad Puertorriqueña de Planificación, insiste en que:

[L]a política de [r]ehabilitar y [r]epoblar los centros urbanos de Puerto Rico [...] se repite una y otra vez en documentos y legislación medular como: la Reforma Municipal de principio de los 90s (que propulsó la creación del CRIM y la Ley de Municipios Autónomos), la Ley de Rehabilitación de Centros Urbanos, el Plan de Uso de Terrenos y los Planes Territoriales Municipales. Ante un contexto de insolvencia del gobierno estatal, finalmente hay que permitirle a los Municipios desarrollarse en instituciones con los suficientes recursos para proteger sus espacios y comunidades.¹⁵

La situación plantea un *impasse* entre los modelos de la nueva gestión pública, la legislación creada para vehiculizar el desarrollo de las comunidades y los grupos de interés que participan en la gestión de nuevas formas de gobernanza.¹⁶ El conflicto social en disputa requiere visualizar la gestión pública como parte del proceso político del proceso legislativo y no solo desde la implementación programática y administrativa de gerencia de servicios. Al mismo tiempo, supone revisar el articulado del Código Civil de Puerto Rico que establece las limitaciones impuestas por el Derecho Civil patrimonial al desarrollo de una nueva visión de la ocupación de espacios públicos mediante el derecho a la ciudad de los ciudadanos. Sin embargo, uno de los mayores retos es que las ocupaciones de espacios en desuso enfrentan la amenaza del desahucio; el cual es un procedimiento sumario cuyos términos resultan abusivos para la parte demandada. El desalojo sin que se abonen los gastos de mejoras o de las edificaciones supone en este contexto un acto de injusticia social y económica para la parte demandada. Incluso en los casos de obligaciones bilaterales en que media un contrato de arrendamiento, el procedimiento de desahucio se limita a atender el incumplimiento del pago usualmente e ignora las

¹⁵ Carrasquillo Medrano, *supra* nota 4, en la pág. 4.

¹⁶ En lo particular, Barry Bozeman razonó que:

Los partidarios de manejar-el-gobierno-como-un-negocio, cuyos defensores contemporáneos son los académicos y funcionarios de la Nueva Gestión Pública, que tienden a adoptar el concepto de costo-eficiencia para la eficacia burocrática, por el hecho de ser cercano al modelo de negocio consistente en obtener un beneficio (o en este caso, un “beneficio social”) al hacer más con menos, al suministrar una unidad de servicio con la unidad más baja posible de recursos. En gran medida, el amplio movimiento de reforma sustentado en la Nueva Gestión Pública (NGP) es un movimiento acerca de la eficiencia.

Barry Bozeman, *Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: desarrollando reformas sensibles a culturas políticas singulares*, REVISTA DEL CLAD REFORMA & DEMOCRACIA 5, 16 (2015).

defensas que surgen del Código Civil en cuanto al cumplimiento recíproco de las obligaciones contractuales.¹⁷ El profesor Luis José Torres Asencio en su artículo *La vida desahuciada* expone que:

Por cerca de cinco décadas, Puerto Rico tuvo una medida, la Ley de alquileres razonables que, en esencia, controlaba el precio del alquiler de viviendas y establecía un requisito de ‘justa causa’ para que una persona pudiera ser desalojada de una residencia. La Ley se aprobó en el 1946, como reacción a una “emergencia” en torno a la disponibilidad de viviendas en Puerto Rico. Sin embargo, luego de una intensa campaña de cabildeo en su contra, la medida fue derogada en el 1995.

Desde entonces, la política pública en materia de desahucios ha tenido como objetivo principal acelerar su procedimiento en el tribunal lo más posible. Sin detenerse a reflexionar en torno a las consecuencias de lanzar a personas a la calle, y a instancias de la industria de la construcción y de entidades que agrupan a arrendadores/as, las medidas imprimen su aval a aligerar estos procedimientos con el fin de promover el mercado de arrendamiento residencial e incentivar que más dueños/as arrienden sus propiedades.¹⁸

El caso de los ocupantes de propiedades abandonadas en comunidades empobrecidas son un ejemplo de como el Derecho Civil patrimonial crea una barrera para el desarrollo económico comunitario fuera de las dinámicas tradicionales del mercado privado. Estos se encuentran en una mayor indefensión ante los procesos sumarios de desahucio. Sin embargo, del propio sistema de derecho podemos elaborar soluciones que establecen un balance de intereses entre los titulares, los ocupantes y el Estado. Es menester establecer como política pública que los ocupantes que rehabiliten espacios en desuso deben gozar de las protecciones del edificante de buena fe y a tales efectos debe enmendarse el Código Civil de Puerto Rico para atemperar el derecho a la nueva realidad histórica de nuestro país.

¹⁷ El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha decidido, al interpretar el artículo 1077 del Código Civil de Puerto Rico, Cód. Civ. PR art. 1077, 31 LPRA § 3052 (2017); que la resolución del contrato es “una condición resolutoria tácita en todo contrato bilateral y esta opera *ex proprio vigore*”. *Álvarez De Choudens v. Rivera Vázquez*, 165 DPR 1, 19 (2005) (citando a *Constructora Bauzá, Inc. v. García López*, 129 DPR 579, 593 (1991)). “En consecuencia, si uno de los contratantes incumple, el otro puede darlo por resuelto sin necesidad de que un Tribunal así lo declare”. *Id.* Si bien es cierto que el Tribunal reconoce que, en la doctrina civilista se entiende que el ejercicio del derecho de resolución debe ejercitarse con moderación, también lo es que en las obligaciones bilaterales la buena fe se exige a ambas partes.

¹⁸ Luis José Torres Asencio, *La vida desahuciada*, 80GRADOS (24 de marzo de 2017), <http://www.80grados.net/la-vida-desahuciada/>.

II. Limitaciones del Derecho Civil patrimonial en casos de ocupación

Uno de los graves problemas del Derecho Civil patrimonial es establecer cuales derechos asisten a los ciudadanos que rehabilitan propiedades abandonadas o en desuso mediante la ocupación de estos predios sin permiso de los dueños. Es en este sentido en que el derecho a la ciudad se opone al absolutismo del derecho patrimonial. La gobernanza democrática de los espacios públicos plantea una solución a los problemas de salubridad y uso de la propiedad en los centros urbanos empobrecidos. Sin embargo, la participación ciudadana requiere también acción del Estado y una respuesta del derecho mucho más equitativa en términos de justicia social distributiva, cónsona con los principios del derecho a la ciudad. Si bien existen algunas formas de promover el desarrollo de los espacios urbanos, estos no atienden la figura de los ocupantes. Por ejemplo, se han propuesto deducciones sobre ingresos para aquellas personas que interesen rehabilitar y establecer negocios en edificios abandonados o en desuso. La *Ley para Manejo de Estorbos Públicos y la Reconstrucción Urbana de Santurce y Rio Piedras*, en su artículo 9 adopta este mecanismo para promover el desarrollo económico corporativo de Santurce:

La Parte interesada que se convierta en el adquirente de la Propiedad elegible, según definida en esta Ley, tendrá derecho a disfrutar los siguientes beneficios:

- a) Exención sobre la contribución de la propiedad mueble. Esta exención será de un cien por ciento (100%) de la contribución sobre la propiedad mueble impuesta por un término de diez (10) años desde la fecha de comienzo de actividades comerciales o económicas en dicha Propiedad. La misma será efectiva a partir del primero de enero siguiente al año en que se obtenga el permiso de uso correspondiente. Los periodos previos y posteriores tributarán a base de lo que disponga la Ley 83-1991, según enmendada, conocida como “Ley de Contribución Municipal sobre la Propiedad de 1991”.
- b) Exención del cien por ciento (100%) del pago de patentes municipales durante los primeros diez (10) años de operación de negocios ubicados en la Propiedad, sean operados por la Persona adquirente, o por adquirentes u operadores subsiguientes.
- c) Exención del cien por ciento (100%) del arbitrio de construcción sobre las obras realizadas para poner en condiciones la Propiedad luego de la transferencia inmediata; siempre y cuando se inicien los trabajos de rehabilitación dentro del ciento ochenta (180) días siguientes a la transferencia del inmueble.

- d) Exención sobre la contribución de la propiedad inmueble de aquellas Propiedades elegibles destinadas a vivienda. Esta exención será de un cien por ciento (100%) de la contribución de la propiedad inmueble impuesta, la cual comenzará el primero de enero siguiente al año en que la Propiedad sea adquirida y permanecerá en vigor por un término de cinco (5) años adicionales, efectivos a partir de la fecha en que se emita el Permiso de Uso de Ocupación o su equivalente. Dicha exención aplicará tanto a las Propiedades ya existentes, como aquellas de nueva construcción, y podrá ser reclamada durante dicho período por la Persona adquirente original o por adquirentes posteriores que adquieran la misma para fines residenciales. En los casos de las Propiedades elegibles de uso mixto, la exención dispuesta anteriormente aplicará y podrá ser reclamada sobre la porción de ésta que se dedique a vivienda.
- e) Exención sobre la contribución de la propiedad inmueble de aquellas Propiedades elegibles destinadas para fines comerciales. Esta exención será de un cien por ciento (100%) de la contribución de la propiedad inmueble impuesta, la cual comenzará el primero de enero siguiente al año en que la Propiedad sea adquirida y permanecerá en vigor hasta la fecha en que se emita el Permiso de Uso correspondiente, o su equivalente.¹⁹

Ciertamente, este tipo de iniciativa puede ser efectiva para promover actividad comercial económica. Además, crea limitaciones a aquellos grupos comunitarios que interesan desarrollar proyectos cuyo objetivo sea proveer servicios en la misma comunidad; los cuales están compuestos usualmente por residentes. No obstante, existen otras posibilidades viables para comunidades empobrecidas. Para ello, proponemos enmendar el Código Civil de Puerto Rico con el fin de considerar como edificantes de buena fe a los ocupantes de propiedades en desuso que edifican sin permiso de los dueños; y en consecuencia, acelerar los procesos de rehabilitación de comunidades empobrecidas en zonas urbanas.

Si bien el Derecho Propietario surge de la Constitución de Puerto Rico, la sección 9 del artículo II dispone que no se tomará propiedad privada para uso público a no ser mediante el pago de una justa compensación y de acuerdo con la forma provista por ley.²⁰ Lo cierto es que el esquema del diseño del Derecho Civil patrimonial ha creado problemas de mantenimiento de estructuras dentro de la ecología urbana

¹⁹ Art. 9, Ley para Manejo de Estorbos Públicos y la Reconstrucción Urbana de Santurce y Rio Piedras, Ley Núm. 96 del 10 de agosto de 2017, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-96-10-Ago-2017.pdf> (última visita 12 de mayo de 2018).

²⁰ CONST. PR art. II, § 9.

cuando los titulares abusan de su derecho propietario. El profesor Michel Godreau en su artículo *Un esquema para el análisis de problemas de Derecho Civil Patrimonial* establece que:

El hecho de que en un ordenamiento jurídico determinado quienes promulguen las normas sean los representantes de los sectores dominantes – los cuales pueden identificarse a base de determinar quienes ostentan el control de las actividades económicas principales en la jurisdicción en cuestión – no impide que en determinados momentos tengan que aprobarse medidas que los sectores dominantes preferirían no tener que promulgar.²¹

“El derecho es, primordialmente, un mecanismo de ordenación social, y como tal, está indisolublemente vinculado a los particulares desarrollos históricos de la jurisdicción en que tiene vigencia”.²² Estos planteamientos del profesor Godreau suponen que la adecuación histórica del derecho va de la mano con la adecuación histórica no solo de las normas del Código Civil y su interpretación, sino en cuanto a la gestión de los derechos de propiedad en las relaciones patrimoniales entre individuos y frente al gobierno. Por lo cual, propongo que un cambio en la visión del derecho propietario puede allanar el camino a que se gestionen mejores programas para la gestión de los espacios públicos desde los principios del derecho a la ciudad. Cónsono con dicho planteamiento, discute el tratadista Vélez Torres que el derecho propietario no es absoluto y cede ante consideraciones de orden público:

La moderna doctrina, sin embargo, niega que el derecho de propiedad pueda caracterizarse de la manera antes dicha, toda vez que: (a) *a la absolutividad se oponen las diferentes limitaciones dictadas en beneficio del interés público*; (b) no cabe hablar de exclusividad, pues es esta una nota característica de todos los derechos reales; (c) la perpetuidad no puede considerarse nota esencial, pues cabe una propiedad temporal, atendido el hecho de que deben atenderse las diferentes causas de extinción del derecho, por ejemplo, la ley (usucapión); el contrato (el pacto de retracto); etc.²³

En el caso de las ocupaciones, enmendar las definiciones del edificante de buena fe en el Código Civil sería un primer paso para facilitar la gestión de rehabilitación de espacios públicos en desuso; que actualmente se rige por el marco conceptual del

²¹ Michel J. Godreau Robles, *Un esquema para el análisis de problemas de Derecho Civil Patrimonial*, 55 REV. JUR. UPR 9, 12 (1986).

²² *Id.* en la pág. 12.

²³ II JOSÉ RAMÓN VÉLEZ TORRES, CURSO DE DERECHO CIVIL LOS BIENES LOS DERECHOS REALES 75 (1995) (énfasis suplido).

derecho propietario. En una revisión a los postulados del esquema propuesto por el profesor Godreau, el también profesor de derecho Torres Asencio, plantea que:

Como agenda inconclusa, queda por continuar desarrollando los prolegómenos de una teoría crítica del derecho en torno a clase, privilegio y poder, o más bien, una teoría crítica del derecho aplicada a la pobreza, en miras a hacer justicia a un sector de nuestra población para el cual el derecho es generalmente un instrumento reproductor de prejuicios y grandes atropellos. Solo basta visitar una sala de desahucios en algún Tribunal de Primera Instancia, asignatura obligada para cualquier estudiante de Derechos Reales, para ver cómo, desde el discurso del estado de derecho, la libertad de contratación y la ley y el orden, diez, veinte y quizás hasta treinta familias se ven privadas de su derecho a un techo en un procedimiento judicial que parece cada vez más simular la fila en un establecimiento de comida rápida.²⁴

Por una parte, una nueva gestión pública para América Latina parte del reconocimiento del fracaso de las respuestas neoliberales y conservadoras de los gobiernos en sostener los niveles de desarrollo y prosperidad de la posguerra. Por otra, es a partir del modelo neoliberal en que surge la nueva gestión pública que descentraliza las funciones tradicionalmente asignadas al Estado.²⁵ ¿Cómo, entonces, se soluciona el problema que plantea la descentralización administrativa de la gestión pública en conflicto con el anquilosamiento del derecho propietario? Esta es una de las razones que impiden una respuesta ágil para solucionar la crisis de vivienda y el desarrollo de las comunidades empobrecidas ante el fracaso del mercado.

Una solución plausible sería utilizar el modelo de gobernanza que reconoce la insuficiencia del Estado y, a modo de analogía, del ordenamiento jurídico que instrumenta el derecho a la ciudad para el desarrollo urbano y comunitario. Este modelo abarca dos premisas o supuestos.²⁶ Primero, “la acción del gobierno es necesaria pero insuficiente para la tarea directiva de la sociedad . . .”.²⁷ Segundo, la “[g]obernanza pone el acento en la insuficiencia más que en la ineficiencia, la incompetencia o la impotencia de los gobiernos y, por ende, la denotación contenido de su concepto es un proceso de gobernar con atributos nuevos, gracias a los cuales

²⁴ Luis J. Torres Asencio, *A treinta años del Esquema para el análisis de problemas de Derecho Civil Patrimonial de Michel J. Godreau Robles: Una mirada crítica y amorosa*, 86 REV. JUR. UPR 424, 27 (2017).

²⁵ Ríos González, *supra* nota 14, en la pág. 305.

²⁶ LUIS F. AGUILAR, LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA 15 (25 de marzo de 2014), http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/CATEDRAL_ANUAL/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf.

²⁷ *Id.*

supera su insuficiencia y está en condiciones de gobernar a la sociedad en su configuración y dinámica actual”.²⁸ Reconociendo la insuficiencia administrativa podemos partir a elaborar un modelo de democracia participativa. Justamente, los movimientos de ocupación resultan significativos y ejemplares para comprender el entronque que supone nuestro derecho propietario, el derecho a la ciudad y la gestión pública.

III. La ocupación y el derecho a la ciudad

David Harvey afirma que el derecho a la ciudad supone que la definición de lo que es el espacio urbano debe estar en manos de aquellos y aquellas que construyen dicho espacio mediante su trabajo. Sobre este particular, señala que:

Solo cuando se entienda que quienes construyen y mantienen la vida urbana tienen un derecho primordial a lo que ha producido, y que una de sus reivindicaciones es el derecho inalienable a adecuar la ciudad a sus deseos más íntimos, llegaremos a una política de lo urbana que tenga sentido.²⁹

Este supuesto contradice la visión del Derecho Civil patrimonial de nuestro ordenamiento y propone una apertura a procesos deliberativos sobre los usos de la propiedad más relacionados con la democracia participativa. El Art. II Principios y Fundamentos del Derecho a la Ciudad, de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, propone que:

Las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad.³⁰

Una lectura de los principios en su conjunto nos lleva a cuestionar los usos de la propiedad privada dentro del contexto social y cultural. En el caso de los inmuebles abandonados, las medidas proteccionistas de la propiedad a los titulares no justifican imponer sanciones a los ocupantes que rehabilitan dichas propiedades. La política pública y la legislación deberían orientarse a no criminalizar la ocupación

²⁸ *Id.*

²⁹ David Harvey, *REBEL CITIES: FROM THE RIGHT TO THE CITY TO THE URBAN REVOLUTION* 14 (Juan Madariaga, trad., Ediciones Akal. S.A., 2013).

³⁰ CARTA MUNDIAL DEL DERECHO A LA CIUDAD Art. II, § 2.3 (Quito, Julio 2004), <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf> (última visita 12 de mayo de 2018).

y favorecer aquellas ocupaciones en que los bienes inmuebles sean rehabilitados. En este sentido, el derecho a la ciudad constituye una respuesta que, ligada a los conceptos de gobernanza democrática, puede armonizar la tensión generada por el derecho absoluto a la propiedad.³¹ Holmberg describe esta tensión entre el derecho que nace de excluir a otros del disfrute de una propiedad *vis à vis* a los actos de apropiación y ocupación que violan dicho derecho:

Under Blackstone’s essentialist theory, the right to exclude is defined as the “critical element ... that make[s] up the irreducible core of property in all its manifestations.” Thus the right to exclude “is both a necessary and sufficient condition of property.” Because of the importance of the right to exclude, a cause of action for trespass naturally arose to punish those in violation of that right.³²

La teoría esencialista de la propiedad implica que el Estado abdique a su poder de razón de estado de mantener la seguridad pública y, a su vez, provea las condiciones para la administración de la vida comunitaria. El Art. III de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad plantea que “[l]as ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos”.³³ Al mismo tiempo, el Art. IV de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, Producción Social del Hábitat, indica que:

Las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados.³⁴

La Nueva Gestión Pública aún enfrenta el reto del derecho absoluto de los ciudadanos a la propiedad privada como una de las grandes protecciones constitucionales; herencia sin duda del liberalismo. Mas una evolución distorsionada del dere-

³¹ Véase Shannon Holmberg, *Squashing the Squatting Crisis: A proposal to Reform Summary Eviction and Improve Case Management Services to Stop the Squatter Supply*, 65 *DRAKE L. REV.* 839 (2017).

³² *Id.* en la pág. 850.

³³ CARTA MUNDIAL DEL DERECHO A LA CIUDAD Art. III, § 1 (Quito, Julio 2004), <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf> (última visita 2 de mayo de 2018).

³⁴ CARTA MUNDIAL DEL DERECHO A LA CIUDAD Art. IV (Quito, Julio 2004), <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf> (última visita 12 de mayo de 2018).

cho a la propiedad exige una adecuación histórica en estos momentos. El derecho a la ciudad admite que la ocupación de espacios abandonados ofrece a los gobiernos estatales y municipales una oportunidad de integrar a grupos de interés utilizando mecanismos de gobernanza pública que permitan el mejor aprovechamiento del espacio urbano. Sobre todo, debido al carácter transitorio de la propiedad en términos de sus usos.³⁵

Para Alexander Vasudevan, las ocupaciones deben ser examinadas desde una perspectiva crítica de la geografía urbana. “Time and again over the past few years, to ‘occupy’ has been to insist on building the necessary conditions for social justice and new autonomous forms of common life.”³⁶ Si bien es cierto que estas ofrecen una alternativa al espacio público dominado por el Derecho Civil patrimonial y una posibilidad de autogestionar nuevas formas de organización social comunitaria sin intervención del Estado; indudablemente el conflicto entre ambos derechos manifiesta problemas para el desarrollo autónomo de las comunidades, barrios y sectores urbanos en los municipios. Es importante señalar que parte de la historia de las ocupaciones, por ejemplo en Estados Unidos, tuvo como resultado el desarrollo del derecho a la vivienda y programas de administración pública inéditos en las décadas de los ochenta y noventa.³⁷ Vasudevan señala que las ocupaciones ofrecen un contra-espacio necesario que prefigure una pedagogía del espacio y el tiempo a través

³⁵ A tales fines, la profesora Foster nos ilustra:

In cities and neighborhoods characterized not by growth but rather by shrinkage and decline—think Detroit, Baltimore, Cleveland, Newark, Camden, etc.—many neighborhoods contain significant swaths of vacant land and vacant structures.⁸⁶ Property becomes vacant typically as a result of a combination of factors including population loss, disinvestment, and abandonment. Much of this property is also located on land or in neighborhoods formally regulated by the local government but where the zoning designations governing the property are largely irrelevant because the future use of the property is uncertain. In other words, the land or structure is transitory, both in the sense that the land has been abandoned and not yet reclaimed (at least not formally in terms of transfer of title), and because the land is moving away from a past use and towards a future use that is unknown and unplanned.

Sheila Foster, *The City as a Commons*, 34 *YALE LAW & POLICE REVIEW* 282, 301-02 (2016), <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1698&context=yldr>.

³⁶ Alexander Vasudevan, *THE AUTONOMOUS CITY: TOWARDS A CRITICAL GEOGRAPHY OF OCCUPATION*, 39 *PROGRESS IN HUMAN GEOGRAPHY* 316-31 (2015).

³⁷ Véase

In the decades that followed, housing insecurity and neighborhood gentrification only intensified as the city “yielded to a neoliberal growth model.” Still, the tactics adopted by squatters and other radical housing activists had some constructive and lasting effects. Low-income housing was saved, new networks were established and a broad albeit fragile infrastructure of tenant activism survived. It was this infrastructure and the fierce opposition from squatters, in particular, that paved the way for new wave of protests in the 1980 and 1990 and a new generation of activists who were ready to protect and seize their right to housing.

ALEXANDER VASUDEVAN, *THE AUTONOMOUS CITY* 38 (2017).

de nuevas formas de convivencia solidaria distintos a como hemos desarrollados la ciudad, los municipios y los estados desde un enfoque de la propiedad privada capitalista:

Urban squatting as a form of ‘occupation’ thus not only challenged the dominant image of urban development, it also prefigured a critical ‘pedagogy of space and time’ through which the forms, contours and imaginaries of a radically different city were assembled and shared, conceived and contested [...]. Such a pedagogy, as Lefebvre understood it, was never limited to urban squatting and it continues, if anything, to be implicated within a wider urban politics that links the production of autonomous geographies to the practice of occupation.³⁸

La ocupación debe ser vista como una respuesta de autogestión comunitaria ante el fracaso del mercado y del Estado de garantizar el derecho a una vivienda digna a sus ciudadanos; en vez de un acto de violación al Derecho Civil patrimonial. En particular, cuando los propietarios dejan en desuso propiedades que generan un problema mayor al estado de seguridad, criminalidad y contaminación ambiental.

En Puerto Rico ya existen varias ocupaciones en municipios como San Juan y Caguas. Dos de estas están relacionadas a espacios de ocupación dedicados a la rehabilitación de espacios en desuso en las comunidades de Puerta de Tierra en San Juan y en el Centro Urbano de Caguas. La “Brigada PDT” (Puerta de Tierra) y “Urbe Apie” son dos movimientos de artistas que promueven el desarrollo de las comunidades a través del arte. Parte del trabajo de abogacía comunitaria que realizamos, nos ha llevado a integrar las técnicas de análisis de planificación participativa en la comunidad de Puerta de Tierra y el curso de Planificación dirigido por el Dr. Gustavo García sobre técnicas de análisis del medio ambiente. La comunidad Puerta de Tierra se encuentra enclavada en una zona de desarrollo urbano en que se proponen proyectos de viviendas de alto costo.³⁹ La ocupación de la “Brigada PDT” enfrenta problemas jurídicos de titularidad de dos edificios que

³⁸ Vasudevan, *supra* nota 36, en las págs. 326-27 (citas omitidas).

³⁹ Un ejemplo es el proyecto de viviendas multi-residencial San Juan Waterfront. Este proyecto propone la construcción de hoteles, un centro comercial sub-regional, viendas “*walk ups*” y apartamentos “*mid-rise*”. Además de una escuela de navegación, según el Estudio de Viabilidad del Proyecto. Cabe destacar, que los precios de las unidades de venta y alquiler suponen un alza de precios altos que representan ciertamente una posibilidad de desplazamiento para la comunidad.

Esta información fue confirmada con la revisión de las consultas de ubicación en la zona geográfica de Puerta de Tierra; donde se identificaron posibles proyectos que constituyen amenazas de desplazamiento para los residentes de la comunidad Puerta de Tierra. Entre estas, el proyecto que se destaca es el San Juan Waterfront. En el trabajo se revisaron las consultas de ubicación sometidas entre los años 2008 y 2017 para el área de PDT. Se utilizó el Sistema de Metadatos a través del Portal de Datos Geográficos Gubernamentales para localizarlas. Una vez localizadas por su número de caso, se obtuvo

interesan desarrollar en el municipio de San Juan. Su ocupación comenzó hace tres años y se beneficiaría de enmendar el Código Civil de Puerto Rico para permitir que los trabajos de rehabilitación en torno a un huerto urbano, entre otros proyectos, puedan obtener mayores protecciones.

IV. La ocupación de buena fe: una enmienda al Código Civil

Los ocupantes enfrentan el problema común de que sus inversiones para rehabilitar las propiedades no son compensadas y no les asiste un derecho de retención; y por tanto, no hay protección legal que justifique su intervención con el espacio físico, aunque esta sea no solo de beneficio a la comunidad en general, sino incluso a los titulares. Esto, constituye un enriquecimiento injusto y una manera de compensar a quien ha descuidado su responsabilidad de mantener una propiedad habitable.

Los ocupantes se reputan edificantes de mala fe bajo el artículo 298 del Código Civil de Puerto Rico. “El que edifica, planta o siembra, en terreno ajeno, [sin permiso del dueño] pierde lo edificado, plantado o sembrado sin derecho a indemnización”.⁴⁰ Por su parte, el artículo 297 del Código Civil de Puerto Rico, “Derechos del dueño del terreno en que se edificare de buena fe”, dispone:

El dueño del terreno en que se sembrare o plantare de buena fe, tendrá derecho a hacer suya la siembra o plantación, previa la indemnización establecida en las secs. 1468 y 1469 de este título, o a obligar al que plantó, a pagar el precio del terreno, y al que sembró la renta correspondiente.

El dueño del terreno en que se edificare de buena fe, tendrá derecho a hacer suya la obra, previo el pago al dueño de la obra del costo de los materiales y la mano de obra, o del costo de reproducción de la misma al momento en que el dueño del terreno ejercitarse su derecho, deduciendo

la descripción del sistema de casos radicados en el portal de la Junta de Planificación. Se identificaron doce (12) consultas de ubicación para dos proyectos y tres transacciones. Una vez se identificaron y se separaron los datos para identificar las consultas: 1) Nombre del Proyecto, 2) Número de la Consulta, 3) Dueño/Representante, 4) Descripción, 5) Dirección y 6) Fecha de radicación; se preparó un mapa que las identificara geográficamente para que la comunidad pudiese localizar e identificar las posibles áreas de desarrollo de proyectos. Entre estos destacan el San Juan Waterfront que es un proyecto residencial y turístico. Las transacciones identificadas de compraventa y transferencia de titularidad de terrenos corresponden a cesiones a favor de la Compañía que administra el Centro de Convenciones y están relacionadas al desarrollo del San Juan Waterfront. Estudiantes de Escuela de Planificación para la clase PLAN 6607 del Dr. Gustavo García (2018) (investigación no publicada) (disponible con autor).

⁴⁰ Cód. Civ. PR art. 298, 31 LPRC § 1165 (2017).

la depreciación, lo que resultare mayor, o a obligar al que fabricó a pagar el precio del terreno.⁴¹

El problema que enfrentamos al analizar la buena fe es que requiere que el dueño de la obra edificada no ignore o haya consentido a la construcción de la edificación.⁴² Los ocupantes muchas veces desarrollan proyectos que pueden considerarse mejoras a un edificio o edificaciones. Sin embargo, sostenemos que en los casos de propiedades abandonadas, si bien el examen debe darse caso a caso, lo cierto es que muchas de las mejoras llevadas a cabo para evitar el deterioro de la edificación son mejoras útiles y, por ende, compensables bajo el actual código. La ex jueza presidenta del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Lina Fiol Mata, en su Opinión Concurrente en *Collazo Vázquez v. Huertas Infante*, plantea haciendo eco del tratadista Concepción Rodríguez Marín:

“[L]os supuestos de accesión por incorporación en suelo ajeno son, por hipótesis, actos posesorios que sacan a la luz toda la problemática que envuelve a una institución como es la posesión”. Al igual que el Código Civil español, nuestro Código considera la accesión como una “facultad derivada del dominio”, basada en la máxima de que lo accesorio sigue a lo principal (*accessorium sequitur principale*). [...] Con ello se apartó tanto del derecho romano como de las Siete Partidas y del derecho francés, donde la accesión es considerada como una de las maneras de adquirir la propiedad. [...].⁴³

Si bien la figura de la accesión no es objeto de estudio en este artículo, valga mencionar que el problema planteado se enmarca en la figura de la posesión. La tenencia de la cosa ha quedado subordinada a los derechos patrimoniales del titular en nuestro ordenamiento con pocas excepciones. Una de estas es el edificante de buena fe: figura que, al mismo tiempo, es problemática en los casos de ocupación de propiedades abandonadas o en desuso. “En nuestro sistema civilista, el principio de *superficies solo cedit*, derivado del principio *accessorium sequitur principale*, se manifiesta de manera particular en [el] artículo 297” del Código Civil.⁴⁴ Aun en aquellos casos en que el dueño ignore o no haya prestado su consentimiento expreso, el Tribunal Supremo de Puerto Rico decidió en *Freyre v. Blasini*, que negar al edificante su derecho a recobrar lo gastado por el sería reconocer el derecho a

⁴¹ Cód. Civ. PR art. 297, 31 LPRA § 1164 (2017).

⁴² Véase *ELA v. Tribunal Superior*, 94 DPR 157, 162 (1967).

⁴³ 171 DPR 84, 111-12 (2007) (Fiol Mata, opinión concurrente) (citando a CONCEPCIÓN RODRÍGUEZ MARÍN, LIQUIDACIÓN DE GASTOS CON OCASIÓN DE LA TENENCIA DE UNA COSA 56 (1994)) (citas omitidas) (énfasis en el original).

⁴⁴ *Id.* en la pág. 119. Véase también Cód. Civ. PR art. 297, 31 LPRA § 1164 (2017).

enriquecerse injustamente a costa del primero.⁴⁵ Continúa nuestro más alto foro y aclara que la figura del enriquecimiento injusto es una institución que no está basada en la existencia de un contrato.⁴⁶ Justamente, los casos de ocupaciones se distinguen precisamente porque no hay derecho contractual de por medio.

Cabe también señalar que el Código Civil nos plantea la situación de hechos en que ambas partes han actuado de mala fe y, en estos casos, el Tribunal deberá atender la controversia como si ambas partes hubiesen obrado de buena fe.⁴⁷ Esta situación se enmarca en que el dueño del predio conoce y tolera la edificación sin oponerse.⁴⁸ “En Puerto Rico, el Tribunal Supremo parece seguir la orientación del Derecho Anglosajón al concebir casos claros de abuso del derecho como casos de “nuisances” o estorbos”.⁴⁹ Por lo tanto, podemos reputar mala fe o abuso del derecho al titular de un predio en desuso y que constituye un estorbo público.

El referido tratadista discute además la figura del *ius usus inoqui* (uso inofensivo de lo ajeno).⁵⁰ Nos indica que consiste en:

[E]l derecho de aprovechar una cosa ajena, usándola por razón de utilidad (no por capricho), sin que el dueño sufra perjuicio. Es este principio de equidad cuyo origen se remonta al Derecho Romano, que reconocía el principio al efecto de que cada uno puede hacer en el fundo de otro lo que a él aprovecha y no daña el fundo.⁵¹

Aunque este principio se subordina a la tolerancia del propietario, siguiendo los principios del esquema del profesor Godreau: adecuar dicha norma a la actualidad propende imbricar el derecho a la ciudad y el desarrollo urbano de propiedades que han sido abandonados. A modo de analogía, aquel fundo en que el dueño no ha cercado con intención de excluir a otros es similar a aquellos edificios que han quedado en desuso y a riesgo de ruina. El principio de adecuación histórica que señala Vélez Torres supone que “[h]oy día las relaciones jurídicas que adquieren mayor preeminencia y que son más respetadas y apoyadas por el Estado son las que tienen un mayor carácter de cooperación social, pues nadie ya puede pretender alterar o menoscabar intereses de la comunidad, para beneficiar los individuales”.⁵²

⁴⁵ 68 DPR 211, 217 (1948).

⁴⁶ *Id.* en la pág. 218.

⁴⁷ Cód. Civ. PR art. 300, 31 LPRA § 1167 (2017).

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ VÉLEZ TORRES, *supra* nota 23, en la pág. 284 n. 8.

⁵⁰ *Id.* en la pág. 285.

⁵¹ *Id.*

⁵² *Id.* en la pág. 281.

“Nuestra tradición civilista reconoce una bifurcación entre el dominio y la propiedad de un bien y la posibilidad de la posesión”.⁵³ Sabemos que “las mejoras no acceden al terreno automáticamente, sino que pertenecen al poseedor y edificante de buena fe hasta tanto el propietario del terreno le indemnice”.⁵⁴ Mientras no se paguen los materiales y la mano de obra, el dueño del suelo no adquirirá el dominio de lo edificado.⁵⁵

Enmendar el Código Civil para que se reconozcan a los ocupantes de propiedades en desuso que rehabiliten las propiedades como edificantes de buena fe, les ofrece una mayor protección; y además, sería cónsono con el Derecho Patrimonial civil y el derecho a la ciudad. Esto evitaría que proyectos de rehabilitación sean demolidos y los ocupantes de estas propiedades sean expulsados por el Estado o los dueños de las propiedades que provocaron su deterioro en el tiempo. Tal cual como lo establece el artículo 299 del Código Civil donde se requiere que “[e]l dueño del terreno en que se haya edificado, plantado o sembrado con mala fe, puede exigir la demolición de la obra o que se arranque la plantación y siembra, reponiendo las cosas a su estado primitivo a costa del que edificó, plantó o sembró”.⁵⁶

Es a todas luces una solución mucho más justa que permitiría reducir las tensiones entre grupos comunitarios que ocupan por distintas razones espacios públicos abandonados. No obstante, el artículo 392 del Código Civil establece que “[l]os actos relativos a la posesión, ejecutados o consentidos por el que posee una cosa ajena como mero tenedor para disfrutarla o retenerla en cualquier concepto, no obligan ni perjudican al dueño, a no ser que éste [sic] hubiese otorgado a aquél [sic] facultades expresas para ejecutarlo o los ratificare con posterioridad”.⁵⁷

Esta política pública sin lugar a dudas es la piedra angular de todo el esquema legal que resulta en el deterioro de las estructuras en los espacios urbanos. Además, debemos añadir que las mejoras necesarias se abonan a todo poseedor y es un remedio justo en casos de proyectos comunitarios que se desarrollen por la vía de la ocupación.⁵⁸

V. Conclusión

Hago eco de las palabras de la planificadora Marina Mosco, la cual dirige un proyecto de ocupación comunitaria Casa Taft. “Llegamos a ocupar esta casa con unas cuantas semillas y un par de referentes en la retina porque mientras aquí la

⁵³ Collazo Vázquez v. Huertas Infante, 171 DPR 84, 116-17 (2007) (Fiol Matta, opinión concurrente).

⁵⁴ *Id.* en la pág. 120.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ Cód. Civ. PR art. 299, 31 LPRA § 1166 (2017).

⁵⁷ Cód. Civ. PR art. 392, 31 LPRA § 1478 (2017).

⁵⁸ Cód. Civ. PR art. 382, 31 LPRA § 1468 (2017).

ciudad se forra de ruinas y no pasa nada, en otras ciudades la ocupación no sólo es una alternativa cívica sino una respuesta que ha logrado recibir el apoyo de las administraciones municipales”.⁵⁹ El Proyecto de la Casa Taft, como el Proyecto de la Brigada PDT y Urbe Apie son iniciativas comunitarias que ameritan protecciones mayores. Las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos.⁶⁰ La protección absoluta de la teoría esencialista de la propiedad no es cónsona a la realidad histórica que atraviesan los centros urbanos de los municipios; y la enmienda propuesta al Código Civil es una respuesta de gobierno que integra los principios del derecho a la ciudad.

Al mismo tiempo, integra los fundamentos del derecho patrimonial civil sin lacerar la confianza en las instituciones públicas bajo un modelo de gestión pública mucho más participativo; toda vez que reduce los costos de mantenimiento e inversión de la infraestructura pública. Sabemos, no obstante, que una enmienda como esta puede generar oposición de sectores más conservadores y, al mismo tiempo, es un cambio de legislación que no requiere mayor complejidad si comparamos los beneficios que puede tener en los proyectos de desarrollo comunitario. “Las ciudades deben promover que los agentes del sector privado participen en programas sociales y emprendimientos económicos con la finalidad de desarrollar la solidaridad y la plena igualdad entre los habitantes, de acuerdo con los principios rectores que fundamentan esta Carta”.⁶¹

Como ya he destacado, el derecho a la ciudad admite que la ocupación de espacios abandonados ofrece a los gobiernos estatales y municipales una oportunidad de integrar a grupos de interés utilizando mecanismos de gobernanza pública que permitan el mejor aprovechamiento del espacio urbano. Como afirma Saskia Sassen en su ensayo *The Global City: Introducing a Concept*:

Global cities around the world are the terrain where a multiplicity of globalization processes assume concrete, localized forms. These localized forms are, in good part, what globalization is about. Recovering place means recovering the multiplicity of presences in this landscape. The large city of today has emerged as a strategic site for a whole range of new types of operations—political, economic, “cultural,” subjective. It is one of the nexi where

⁵⁹ Marina Moscoso, *Casa Taft #169, un rescate urbano*, 80 GRADOS (29 de noviembre de 2013), <http://www.80grados.net/casa-taft-169-un-rescate-urbano/>.

⁶⁰ CARTA MUNDIAL DEL DERECHO A LA CIUDAD Art. III, § 1 (Quito, Julio 2004), <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf> (última visita 2 de mayo de 2018).

⁶¹ CARTA MUNDIAL DEL DERECHO A LA CIUDAD Art. II, § 5.1 (Quito, Julio 2004), <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf> (última visita 2 de mayo de 2018).

the formation of new claims, by both the powerful and the disadvantaged, materializes and assumes concrete forms.⁶²

Enmendar las definiciones del edificante de buena fe en el Código Civil para que incluya a los ocupantes que rehabiliten propiedades en desuso, sería un primer paso para facilitar la gestión de rehabilitación de espacios públicos en desuso en las ciudades. Estos son centros urbanos de desarrollo económico en que habitan comunidades amenazadas por el desplazamiento del capital; que actualmente se rige por el marco conceptual del derecho propietario. La ocupación debe ser vista como una respuesta de autogestión comunitaria ante el fracaso del mercado y del Estado de garantizar el derecho a una vivienda digna a sus ciudadanos, en vez de un acto de violación al Derecho Patrimonial civil.

⁶² Saskia Sassen, *The Global City: Introducing a Concept*, SASKIASSENS (2015), <http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>, en la pág. 14 (última visita 12 de mayo de 2018).

