

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

MÓNICA TABALES MALDONADO* & ALBERTO TABALES MALDONADO**

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ *Id.*

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

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

En el Informe se propone el desarrollo de dos programas: el Programa de Resolución de Conflictos entre los Ciudadanos —localizado en algún tribunal— y los Centros Vecinales de Justicia —posiblemente establecidos en distintas comunidades.¹⁰ Como parte de esta iniciativa, el 1 de febrero de 1983 se instituyó el Centro de Solución de Disputas en el Centro Judicial de San Juan; el mismo se adoptó como un programa regular en el 1984.¹¹

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

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

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

⁸ *Id.* en la pág. 266.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.* en las págs. 269–270.

¹¹ *Historia del Negociado de Métodos Alternos*, RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, www.ramajudicial.pr/NegMed/Centros_Mediacion/Historia.html (última visita 15 de junio de 2018).

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

¹³ 4 LPRA § 532c.

¹⁴ 4 LPRA § 532d.

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

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

II. LA MEDIACIÓN COMPULSORIA EN PUERTO RICO

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

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

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

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

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

¹⁶ 4 LPRA Ap. XXIX, R.2.

¹⁷ *Id.* R.3.

¹⁸ *Id.* R.7.02.

¹⁹ *Id.* R.3.05.

²⁰ *Id.* R.7.10(b).

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

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

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

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

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

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

²³ *Id.*

²⁴ 12 U.S.C. § 5211 (2016).

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

²⁶ Pineda Salido, *supra* nota 21, en la pág. 180 n.35.

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

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

En marzo del 2009, el presidente Barack Obama firmó el *Helping Families Save their Homes Act*, la cual va dirigida a la prevención de ejecuciones de hipoteca y el realce de la disponibilidad de crédito hipotecario en el mercado existente, luego de la caída del 2008.²⁹ No obstante, el proyecto de ley conocido como el *Foreclosure Mandatory Mediation Act* del 2009, buscaba enmendar el anterior estatuto para establecer que antes de que un acreedor hipotecario comience una acción de ejecución hipotecaria o de venta judicial, deberá llevar a cabo una reunión de mediación junto con el deudor afectado y una agencia de asesoría de vivienda, a expensas del acreedor hipotecario, según establezcan los disposiciones de ley local aplicable.³⁰ Según el anterior proyecto, se promulgó la obligación del acreedor hipotecario a celebrar una mediación previa al proceso judicial. Es decir, se le brindó la oportunidad al deudor afectado de conocer sus opciones antes de la ejecución. Ahora bien, esta mediación, según dispone la enmienda propuesta, se regiría por la legislación local o estatal aplicable, por lo que el estado donde se lleve a cabo dicho proceso deberá haber establecido o adoptado reglamentación a dichos efectos.³¹ Muchas de las piezas legislativas propuestas y aprobadas por diferentes estados contenían disposiciones para establecer programas de conferencias de conciliación y mediación, tanto en estados con ejecuciones hipotecarias judiciales como extrajudiciales.³² Es importante recalcar que los programas de mediación han producido resultados exitosos, en especial:

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

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

²⁸ Pineda, *supra* nota 21, en la pág. 185.

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

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

³¹ *Id.*

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

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

Otra legislación significativa establecida luego de la crisis del 2008, es la enmienda al *Real Estate Settlement Procedures Act* del 1979, conocida como el *Dodd-Frank Act*, firmada por el presidente Obama el 21 de Julio de 2010.³⁴ Con el fin de brindarle una mejor protección financiera al consumidor, la ley Dodd-Frank contiene dos secciones que revisan significativamente el panorama crediticio del consumidor en los Estados Unidos e incrementa grandemente el nivel de escrutinio de los proveedores gubernamentales de servicios financieros al consumidor.³⁵

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

A. Objetivo y propósito de la ley

Los efectos de la crisis financiera de los Estados Unidos afectaron directamente nuestra economía, lo cual resultó en un alza exponencial en las ejecuciones de hipotecas en la última década.³⁶ Ante este panorama, el 25 de febrero de 2010, a través del Proyecto del Senado número 1434, la Asamblea Legislativa actuó para proveer a la ciudadanía un mecanismo que ayudara a mermar las ejecuciones de viviendas principales.³⁷ Esto, a su vez, dio paso a la creación de la Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal, también conocida como la Ley Núm. 184-2012.³⁸ El objetivo de la mencionada ley es “buscar alternativas que logren disminuir los procesos de ejecución de hipotecas y evitar al máximo posible

³³ *Id.*

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

³⁵ *Id.* en la pág. 236.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ 32 LPR § 2882.

⁴² *Id.*

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ *Scotiabank de Puerto Rico*, 2013 WL 7710271, en la pág. *1.

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

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

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

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

⁴⁵ 32 LPRA § 2882 (2016).

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

⁴⁷ *Id.* en las págs. 456–457 (énfasis en el original).

⁴⁸ 32 LPRA § 2882.

⁴⁹ *Banco Santander*, 196 DPR en la pág. 472.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. LOSS MITIGATION

A. Origen legislativo del proceso de mitigación de pérdidas

El Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD, por sus siglas en inglés), promulgó la Regulación X, la cual, a su vez, implementó el *Real Estate Settlement Procedures Act* (en adelante, “RESPA”) en 1974.⁵³ RESPA busca crear un proceso transparente donde los compradores de propiedades inmuebles tomen decisiones informadas sobre sus transacciones hipotecarias. Al igual, prohíbe

⁵¹ OFICINA DEL COMISIONADO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, *supra* nota 36.

⁵² *Id.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ *Id.*

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

⁵⁸ *Regulation X Real Estate Settlement Procedures Act*, *supra* nota 53.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶² 12 C.F.R. § 1024(b)(1).

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

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

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

En numerosas ocasiones, los *servicers* someten a evaluación solicitudes incompletas. Lo anterior se lleva a cabo a discreción del *servicer*, ya que dicha evaluación y posterior determinación no está sujeta a los requisitos de la sección 1024.41.⁶⁸

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

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

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

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.* § 1024.41(c)(1).

⁶⁷ *Id.* § 1024.41(c)(1)(ii).

⁶⁸ *Id.* § 1024.41(c)(1)(ii).

⁶⁹ *Id.* § 1024.41(f)(1).

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁰ 12 C.F.R. § 1024.41(g).

⁷¹ *Regulation X Real Estate Settlement Procedures Act*, *supra* nota 53.

⁷² *Id.*

⁷³ *Id.*

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ 12 C.F.R. §1024.41(i) (2018).

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

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

CONCLUSIÓN

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

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

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

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

⁷⁷ 32 LPRA § 2882 (2016).