

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y GUAYAMA

CONSEJO DE
RESIDENTES
RESIDENCIAL LUIS
LLORENS TORRES,
SECTOR YOUTH
CENTER, MARÍA M.
MELÉNDEZ
CONCEPCIÓN,
PRESIDENTA, VANESSA
RIVERA MARTÍNEZ,
SECRETARIA Y YADIRA
GONZÁLEZ ÁVILA,
TESORERA

Apelantes

Vs.

ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE
PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
JUSTICIA;
HON. GUILLERMO
SOMOZA COLOMBANI,
SECRETARIO DE
JUSTICIA;
DEPARTAMENTO DE LA
VIVIENDA PÚBLICA,
HON. MIGUEL
HERNÁNDEZ VIVONI,
SECRETARIO DE
VIVIENDA Y
ADMINISTRADOR DE
VIVIENDA PÚBLICA Y
PROPERTY MARKERS
AND MANAGERS CORP.

Apelados

KLAN201400755

Apelación procedente
del Tribunal de
Primera Instancia,
Sala Superior de
San Juan

Caso Núm.:
KPE2010-3546 (901)

Sobre: Sentencia
Declaratoria e
Injunction Preliminar
y Permanente

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, el
Juez Hernández Sánchez y la Jueza Soroeta Kodesh

García García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de octubre de 2015.

El Consejo de Residentes Residencial Luis Llorens Torres,
Sector *Youth Center*, María M. Meléndez Concepción, Vanessa
Rivera Martínez y Yadira González Ávila (en adelante, los

apelantes), apelan la sentencia del Tribunal de Primera Instancia (TPI), archivada en autos el 14 de marzo de 2014, que desestimó la demanda de sentencia declaratoria e interdicto permanente que estas presentaron. Con el beneficio de la comparecencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, procedemos a resolver.

I

El 10 de octubre de 2008, la apelante María Meléndez Concepción (Meléndez) presentó una querrela ante la Oficina de Procedimientos Administrativos en el Departamento de la Vivienda (DV), en la que impugnó la validez de las elecciones de la Junta de Directores del Consejo de Residentes que se celebraron el 19 de junio de 2008. En esa querrela también impugnó el *Reglamento para la creación, organización y funcionamiento de los Consejos de Residentes de Vivienda Pública*, Reglamento Núm. 5998 de 4 de agosto de 1999 vigente a la fecha de los hechos. Sostienen que este y, en consecuencia, la elección celebrada, son contrarios a la Parte 964 del Título 24 del Código de Reglamento Federal y a la Sección 20 (a) de la Ley de Vivienda de los Estados Unidos de 1 de septiembre de 1937, codificada en 42 U.S.C. § 1437r (a).

El 16 de diciembre de 2009, Meléndez enmendó la querrela original para añadir un motivo de impugnación del Reglamento 7767, aprobado el 30 de octubre de 2009. En apoyo de la enmienda sostuvo los mismos argumentos de la querrela original y añadió que el nuevo reglamento viola el derecho constitucional a la libertad de asociación de los residentes del residencial para organizarse libremente en un Consejo de Residentes.

Los apelantes aducen que, como resultado de la reclamación que hicieron, el DV emitió una resolución que revocó la decisión de la Administración de Vivienda Pública (AVP) de dejar sin efecto las elecciones de la Junta del Consejo de Residentes y que ordenaba al

agente administrador del sector *Youth Center* devolverle a Meléndez las facultades como presidenta del Consejo de Residentes, así como la restitución de la oficina y demás facultades para el funcionamiento del Consejo de Residentes hasta la celebración de una nueva elección.

Meses después, en dos ocasiones, Meléndez comunicó la intención de convocar la elección para la Junta de Directores del Consejo de Residentes de acuerdo a la reglamentación federal de la *Housing Urban Development* (HUD). Solicitó la lista de residentes del sector *Youth Center* del residencial y la asignación de fondos dispuestos en la reglamentación federal. Las comunicaciones no fueron contestadas.

No obstante, el DV y la AVP convocaron a los residentes a una elección para el Consejo de Residentes de acuerdo al Reglamento 7767, por lo cual los apelantes procedieron a presentar la demanda objeto de este recurso. Instadas por el TPI, las partes dialogaron e hicieron estipulaciones que culminaron en una Sentencia Parcial emitida el 23 de septiembre, notificada el 27 de septiembre de 2010. Luego los apelados pidieron la desestimación de la demanda.

Mediante sentencia notificada el 14 de marzo de 2014, el TPI desestimó la petición de sentencia declaratoria e interdicto permanente de los apelantes. El Tribunal de Primera Instancia (TPI) determinó que el caso era justiciable, pero que las disposiciones sobre elecciones del Reglamento 7767 no contravenían la reglamentación federal aplicable y mucho menos el derecho constitucional a la libertad de asociación.

Los apelantes acuden a este foro y plantean que el TPI erró al desestimar la petición o demanda y al concluir que el Reglamento 7767 del 28 de octubre de 2009 no es inconstitucional, ni viola la reglamentación federal sobre vivienda

pública. El ELA presentó su alegato, por lo que estamos en posición de resolver.

II

A continuación exponemos brevemente los argumentos de los apelantes en apoyo al error señalado, así como los argumentos en oposición de los apelados.

Los apelantes comienzan el recurso reconociendo que una agencia administrativa puede aprobar reglas o reglamentos conforme a la autoridad que le conceda su ley habilitadora. Para ello, las agencias tienen discreción, pero esta no se puede ejercitar de manera arbitraria y caprichosa. Aducen que los tribunales tienen jurisdicción para evaluar si la reglamentación cumple con los preceptos legales o si infringe algún derecho constitucional y que el Reglamento 7767 choca con la reglamentación federal y violenta su derecho a la libertad de asociación de los apelantes.

En el recurso citan disposiciones de la ley y de los reglamentos federales aplicables para argüir que las elecciones convocadas conforme al Reglamento 7767 están en abierta violación a estas. Específicamente, mencionan las instancias que arguyen no están conforme con el reglamento federal. A modo de ejemplo, exponen que dicho reglamento añade requisitos para pertenecer al Consejo de Residentes que no se encuentran en la reglamentación federal, lo que se puede prestar a descalificaciones injustificadas de residentes que tengan interés en pertenecer al Consejo por el mero hecho de que se opongan a decisiones de las apeladas, lo que piensan que puede ocurrir con frecuencia.

En segundo lugar, los apelantes señalan que es contrario a la reglamentación federal que el ente administrador del residencial sea la persona que certifique si los residentes cumplen los requisitos para ser electos al Consejo o que sea quien descertifique residentes. En fin, que el Reglamento 7767 le da mayor

participación al ente administrador que lo requerido por el reglamento federal que limita su papel a monitorear y que requiere un proceso de apelación para las personas que interesen cuestionar el cumplimiento del proceso con la normativa federal.

Como tercer punto, aducen que el Reglamento 7767 dispone con sumo detalle todos los aspectos relacionados al *quórum* y proceso general electoral, lo que contraviene el reglamento, pues el papel del ente administrador según la reglamentación federal se limita a monitorear el proceso.

Por último, argumentan que el Reglamento 7767 dispone que la AVP y el ente administrador revisarán el reglamento antes de ser discutido para aprobación final, pero este no puede ser modificado o cambiado. Alegan que, según la reglamentación federal, los consejos de residentes son los llamados a discutir y a aprobar un reglamento interno para su funcionamiento incluido el proceso electoral.

Por su parte, el ELA expone en su alegato que la Ley Núm. 66 de 1989, creó la AVP como un organismo adscrito al DV con la encomienda de lograr una administración de los residenciales públicos altamente eficiente y con la flexibilidad necesaria para la ejecución de la política pública de mejorar la calidad de vida y el desarrollo integral de los residentes y fomentar la actividad comunitaria. Se le concedió a la AVP la facultad de ejecutar todas las acciones administrativas y gerenciales necesarias para la implantación de la ley habilitadora y de los reglamentos que adopte. Con esta facultad se aprobó el Reglamento 7767 que se impugna, cuyo propósito guarda total relación con las facultades y deberes otorgados al Secretario del DV y al Administrador de la AVP. Para la aprobación de este reglamento, se cumplió con todos los requisitos, por lo cual tiene fuerza de ley.

El ELA añade que cuando existe conflicto entre una ley federal y una estatal o cuando la ley federal ocupa el campo, la ley estatal tiene que ceder. Sin embargo, el poder de razón del estado no ha sido delegado por los estados al gobierno federal. Nada impide que un estado reglamente una actividad que también está reglamentada por el Congreso. Es decir, que el hecho que determinada materia sea objeto de legislación federal no implica que el campo esté ocupado o que el Estado esté impedido de reglamentar, pues no existe disposición expresa alguna que le prohíba a los estados y gobiernos locales reglamentar asuntos relacionados con la administración de viviendas públicas y la participación de los residentes.

Sobre este punto, concluimos que el ELA está totalmente facultado para promulgar su reglamentación siempre que no esté en conflicto con la legislación federal. Como veremos, el Reglamento 7767 no está en conflicto con la ley y reglamentación federal y no tiene el efecto de limitar la libertad de asociación que le atribuyen los apelantes.

Es norma reiterada que el derecho estatal cede ante el principio de la supremacía de las leyes del Congreso. *Natal Cruz v. Santiago Negrón, et al.*, 188 DPR 564, 571; *Vega v. Soto*, 164 DPR 113 (2005). Pero, para evitar conflictos regulatorios y fomentar una política uniforme sobre una materia específica, se elaboró la doctrina de campo ocupado. Esta doctrina postula que la ley federal tiene supremacía sobre la legislación de un estado cuando la ley federal así lo expresa o cuando no cabe duda de que la intención federal es reglamentar la totalidad de la materia, *Natal Cruz v. Santiago Negrón, et al., supra.*, o cuando la ley estatal incide sustancialmente sobre la política pública que establece el Congreso en alguna legislación. *Vega v. Soto, supra.*

Hay una jurisdicción exclusiva del Gobierno federal sobre los asuntos de derecho federal cuando el Congreso dispone expresamente para ello o cuando la intención clara de la Ley es privar a los tribunales estatales de la autoridad sobre ese asunto federal. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848 (2009). Incluso en un enclave federal cuando no hay legislación federal que atienda una controversia directamente, aplica la ley estatal si esta no ha sido desplazada por el Congreso. *Íd.*, pág. 856.

Sobre la doctrina de campo ocupado se ha dicho que los problemas jurisdiccionales tienen dos vertientes, a saber: (1) la legislativa y (2) la adjudicativa. Respecto a la última, los tribunales estatales pueden asumir jurisdicción sobre la materia de una causa de acción federal excepto cuando existe un estatuto del Congreso que dispone lo contrario o cuando existe una incompatibilidad incapacitante entre el pleito federal y su adjudicación en los tribunales estatales. *Pérez Otero v. E.L.A.*, Op. de 13 de febrero de 2015, 2015 TSPR 15, 192 DPR ____; *González v. Mayagüez Resort & Casino*, *supra*.

En *Vega v. Soto*, *supra*, el Tribunal Supremo adoptó el siguiente modelo de análisis dual para analizar el argumento de desplazamiento del poder estatal por el poder federal. En primer lugar, hay que determinar si el derecho invocado choca con las disposiciones de la legislación federal. Si se determina que hay conflicto, hay que evaluar si aplicar el derecho estatal inflige grave daño a intereses claros y sustanciales. *Íd.*, pág. 121. Si se contesta en la negativa la primera interrogante, el análisis del campo ocupado concluye. *Íd.*, pág. 123. En el caso citado, luego de hacer el análisis discutido, nuestro Tribunal Supremo concluyó que el *Social Security Act* contempla la interrelación entre sus disposiciones con la legislación estatal relacionada con el derecho

de familia y procedió a analizar el estado de derecho en nuestra jurisdicción sobre la naturaleza de las aportaciones a planes de retiro o pensión durante el matrimonio. *Íd.*, pág. 127.

De otra parte, el concepto de jurisdicción legislativa se refiere a quién tiene la facultad para regular, mediante legislación determinada materia, hecho o situación. El concepto jurisdicción legislativa, que es el pertinente a los alegatos de las partes en este caso, se refiere a qué ley aplica a determinada controversia. *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, 177 DPR 657, 680 (2009).

Como adelantamos, aun cuando el Congreso no haya desplazado la legislación en un área específica, la ley estatal cede si choca con la ley federal o con un reglamento de agencia federal. Pero no existe problema de desplazamiento si la ley federal y la estatal son armonizables o se complementan. Por tanto, la existencia de legislación federal sobre el funcionamiento en residenciales públicos no implica que el campo esté ocupado o que el ELA no pueda legislar o reglamentar al respecto.

III

Así, expuesto el Derecho sobre la convivencia de reglamentación estatal con la ley y el reglamento federal, nos compete evaluar si son correctas las determinaciones del TPI de que no existe el conflicto planteado por los apelantes y de que el Reglamento 7767 no viola el derecho a la libre asociación de éstas.

Luego de analizar las disposiciones federales aplicables y el Reglamento 7767 impugnado, el TPI llegó a las siguientes conclusiones. En la sentencia indicó que el DV tiene facultad y obligación de aprobar la reglamentación que salvaguarde y adelante el mandato legislativo que procura la participación de los residentes de viviendas públicas en los asuntos relacionados con la comunidad, a través de un Consejo o Junta escogido en un proceso electoral justo, ordenado, libre de fraude, honesto, íntegro

y democrático. Una interpretación integral del Reglamento con la reglamentación federal revela que, en esencia el secretario adoptó las normas contenidas en ella y que no se desprende el conflicto que esbozan los demandantes. Finalmente, sostuvo que no se sostiene la violación al derecho de asociación invocado por los apelantes.

Cuando se hace un planteamiento de violación al derecho a la asociación, el Estado tiene que demostrar que la acción está razonablemente relacionada con la protección de un interés gubernamental y que la restricción no es mayor a la necesaria para adelantar el interés gubernamental. Ahora bien, el tribunal apelado razonó que ante un planteamiento de violación constitucional, la doctrina de autolimitación judicial requiere que se considere si existe una interpretación razonable de una ley que permita soslayar la cuestión constitucional. Con ello en mente, evaluó los argumentos de las partes e hizo un análisis legal válido en armonía con los argumentos de las partes y en consonancia con los mejores fines de la justicia, encontró una interpretación razonable que permite soslayar la cuestión constitucional, resolviendo la controversia por otros fundamentos. *Molina v. C.R.U.V.*, 114 DPR 295, 297 (1983).

El TPI analizó los artículos del Reglamento 7767 que impugnan los apelantes y determinó que la utilización del término Consejo en el reglamento no presenta un problema de aplicación arbitraria. Una persona de inteligencia promedio queda debidamente advertida de la definición y que el reglamento federal reconoce los usos indistintos de las frases “consejo de residentes”, “junta de directores” y “asociaciones de residentes”.

De igual forma, rechazó el argumento de amplitud de los apelantes sobre el término asamblea, pues quien es participante aparece definido en el inciso 35 del Art. V del reglamento y el

ataque a la definición de residente *bonafide* por estar acorde con la dispuesta en el reglamento federal.

El TPI actuó con acierto al soslayar el planteamiento constitucional y concluir que no existe conflicto entre las disposiciones estatutarias y reglamentarias federales con la reglamentación federal. Veamos.

IV

Es responsabilidad de la agencia federal ofrecer asistencia a los estados y a sus subdivisiones políticas para que puedan ejecutar con eficiencia la política federal sobre viviendas. A estas se les da un alto grado de responsabilidad y flexibilidad en la administración de los programas de vivienda.

En el 1998 se enmendó la ley federal de Vivienda de 1937, cuya sección 20 de esta ley, según enmendada, dispone que los residentes podrán administrar cuando exista una corporación de residentes. Luego de administrar por lo menos tres años tienen la opción de comprar el residencial a la HUD para convertirlo en cooperativa, condominio o una comunidad de vivienda. 42 U.S.C. § 1437r (2013). Con ese propósito, se aprobó el reglamento que aplica a cualquier agencia de administración de vivienda pública que tenga un contrato con HUD y a todos los residentes de los proyectos de vivienda pública. 24 C.F.R. 964.39 (a) y (b). Dicho reglamento establece las políticas, procedimientos y requisitos para la participación de residentes en la administración del proyecto.

(A) to assist States and political subdivisions of States to remedy the unsafe housing conditions and the acute shortage of decent and safe dwellings for low income families;

(B) to assist States and political subdivisions of States to address the shortage of housing affordable to low-income families; and

(C) consistent with the objectives of this subchapter, to vest in public housing agencies that perform well, the

maximum amount of responsibility and flexibility in program administration, with appropriate accountability to public housing residents, localities, and the general public. 42 U.S.C.A. § 1437 (2013).

Para un mejor entendimiento de la sentencia del TPI que incluye las partes impugnadas del Reglamento 7767, a continuación reproducimos y resaltamos las partes pertinentes de las alegaciones de los apelantes.

24 C.F.R. § 964.1

The purpose of this part is to recognize the importance of resident involvement in creating a positive living environment and in actively participating in the overall mission of public housing.

...

24 C.F.R. § 964.11

*HUD promotes resident participation and the active involvement of residents in all aspects of a [Housing Agency's (HA)] overall mission and operation. Residents have a right to organize and elect a resident council to represent their interests. **As long as proper procedures are followed**, the HA shall recognize the duly elected resident council to participate fully through a working relationship with the HA. HUD encourages HA's and residents to work together to determine the most appropriate ways to foster constructive relationships, particularly through duly-elected resident councils.*

24 C.F.R. § 964.14

HUD promotes partnerships between residents and HAs which are an essential component to building, strengthening and improving public housing. Strong partnerships are critical for creating positive changes in lifestyle thus improving the quality of life for public housing residents, and the surrounding community.

...

24 C.F.R. § 964.15

It is HUD's policy to encourage resident management. HUD encourages HAs, resident councils and resident management corporations to explore the various functions involved in management to identify appropriate opportunities for contracting with a resident management corporation. Potential benefits of resident-managed entities include improved quality of life, experiencing the dignity of meaningful work, enabling residents to choose where they want to live, and meaningful participation in the management of the housing development.

24 C.F.R. § 964.16

- (a) General. *Subject to the requirements of this part and other requirements imposed on HAs by the ACC, statute or regulation, **the form and extent of resident participation including resident management are local decisions to be made jointly by resident councils/resident management corporations and their HAs.** HUD will promote tenant participation and tenant opportunities programs, and will provide additional guidance, as necessary and appropriate. In addition, HUD will endeavor to provide technical assistance in connection with these initiatives.*
- (b) Monitoring. *HUD shall ensure that the requirements under this part are operating efficiently and effectively.*

...

24 C.F.R. § 964.18

- (a) *HAs with 250 units or more.*

(1) A HA shall officially recognize a duly elected resident council as the sole representative of the residents it purports to represent, and support its tenant participation activities.

(2) When requested by residents, a HA shall provide appropriate guidance to residents to assist them in establishing and maintaining a resident council.

(3) *A HA may consult with residents, or resident councils (if they exist), to determine the extent to which residents desire to participate in activities involving their community, including the management of specific functions of a public housing development that may be mutually agreeable to the HA and the resident council/resident management corporation.*

(4) A HA shall provide the residents or any resident council with current information concerning the HA's policies on tenant participation in management.

(5) *If requested, a HA should provide a duly recognized resident council office space and meeting facilities, free of charge, preferably within the development it represents. If there is no community or rental space available, a request to approve a vacant unit for this non-dwelling use will be considered on a case by case basis.*

(6) *If requested, a HA shall negotiate with the duly elected council on all uses of community space for meetings, recreation and social services and other resident participation activities pursuant to HUD guidelines. Such agreements shall be put into a written document to be signed by the HA and the resident council. If a HA fails to negotiate with a resident council*

*in good faith, or after negotiations, refuses to permit such usage of community space, **the resident council may file an informal appeal with HUD**, setting out the circumstances and providing copies of relevant materials evidencing the resident council's efforts to negotiate a written agreement. HUD shall require the HA to respond with a report stating the HA's reasons for rejecting the request or for refusing to negotiate. HUD shall require the parties (with or without direct HUD participation) to undertake or to resume negotiations on an agreement if no resolution is achieved within 90 days from the date HUD required the parties to undertake or resume such negotiations, HUD shall serve notice on both parties that administrative remedies have been exhausted (except that, pursuant to mutual agreement of the parties, the time for negotiations may be extended by no more than an additional 30 days).*

(7) In no event shall HUD or a HA recognize competing resident council once a duly elected resident councils has been established. Any funding of resident activities and resident input into decisions concerning public housing operations shall be made only through the officially recognized resident council.

(8) The HA shall ensure open communication and frequent meetings between HA management and resident councils and shall encourage the formation of joint management resident committees to work on issues and planning.

(9) The resident council shall hold frequent meetings with the residents to ensure that residents have input, and are aware and actively involved in HA management-resident council decisions and activities.

(10) The HA and resident council shall put in writing in the form of a Memorandum of Understanding the elements of their partnership agreement and it shall be updated at least once every three (3) years.

(11) The HA, in collaboration with the resident councils, shall assume the lead role for assuring maximum opportunities for skills training for public housing residents. To the extent possible, the training resources should be local to ensure maximum benefit and on-going access.

24 C.F.R. § 964.100

The role of a resident council is to improve the quality of life and resident satisfaction and participate in self-help initiatives to enable residents to create a positive living environment for families living in public housing. Resident councils may actively participate through a working partnership with the HA to advise and assist in all aspects of public housing operations.

24 C.F.R. 964.115 (2013)

A resident council shall consist of persons residing in public housing and must meet each of the following requirements in order to receive official recognition from the HA/HUD, and be eligible to receive funds for resident council activities, and stipends for officers for their related costs for volunteer work in public housing:

(a) *It may represent residents residing:*

(1) *In scattered site buildings;*

(2) *In areas of contiguous row houses; or*

(3) *In one or more contiguous buildings;*

(4) *In a development; or*

(5) *In a combination of these buildings or developments;*

(b) *It must adopt written procedures such as by-laws, or a constitution which provides for the election of residents to the governing board by the voting membership of the residents residing in public housing, described in paragraph (b) of this section, on a regular basis but at least once every three years. The written procedures must provide for the recall of the resident board by the voting membership. These provisions shall allow for a petition or other expression of the voting membership ("threshold") who must be in agreement in order to hold a recall election. This threshold shall not be less than 10 percent of the voting membership.*

(c) **It must have a democratically elected governing board that is elected by the voting membership.** *At a minimum, the governing board should consist of five (5) elected board members.*

The voting membership must consist of heads of households (any age) and other residents at least 18 years of age or older and whose name appears on a lease for the unit in the public housing that the resident council represents.

24 C.F.R. § 964.125 (2013)

(a) **Any member of a public housing household whose name is on the lease of a unit in the public housing development and meets the requirements of the by-laws is eligible to be a member or a resident council. The resident council may establish additional criteria that are non-discriminatory and do not infringe on rights of other residents in the development. Such criteria must be stated in the by-laws or constitution as appropriate.**

- (b) *The right to vote for resident council board shall be limited to designated heads of households (any age) and other members of the household who are 18 years or older whose name appears on the lease of a unit in the public housing development represented by the resident council.*
- (c) *Any qualified voting member of a resident council who meets the requirements described in the by-laws and is in compliance with the lease may seek office and serve on the resident council governing board.*

24 C.F.R. § 964.130 (2013)

At a minimum a resident council may use local election boards/commissions. The resident council shall use an independent third-party to oversee elections and recall procedures.

- (a) *Resident councils shall adhere to the following minimum standard as regarding election procedures:*
 - (1) *All procedures must assure fair and frequent elections of resident council members-at least once every three years for each member.*
 - (2) *Staggered terms for resident council governing board members and term limits shall be discretionary with the resident council.*
 - (3) *Each resident council shall adopt and issue election and recall procedures in their by-laws.*
 - (4) *The election procedures shall include qualifications to run for office, frequency of elections, procedures for recall, and term limits if desired.*
 - (5) *All voting members of the resident community must be given sufficient notice (at least 30 days) for nomination and election. The notice should include a description of election procedures, eligibility requirements, and dates of nomination and elections.*
- (b) *If a resident council fails to satisfy HUD minimum standards for fair and frequent elections, or fails to follow its own election procedures as adopted, HUD shall require the HA to withdraw recognition of the resident council and to withhold resident service funds as well as funds provided in conjunction with services rendered for residents participation in public housing.*
- (c) *HA shall monitor the resident council election process and shall establish a procedure to appeal any adverse decision relating to failure to satisfy HUD minimum standards. Such appeal shall be submitted to a jointly selected third party arbitrator*

at the local level. If costs are incurred by using a third arbitrator, then such costs should be paid from the HA's resident services funds pursuant to § 964.150.

24 C.F.R. § 964.150

(a) Funding duly elected resident councils and jurisdiction wide resident councils.

- (1) The HA shall provide funds it receives for this purpose to the duly elected resident council at each development and/or those jurisdiction-wide council eligible to receive the resident portion of the tenant services account to use for resident participation activities. This shall be an addition to the Performance Funding System (PFS), as provided by 24 CFR part 990, to permit HA's to fund \$25 per unit per year for units represented by duly elected resident councils for resident services, subject to the availability of elected resident councils for resident services, subject to the availability of appropriations. Of this amount, \$15 per unit per year would be provided to fund tenant participation activities under subpart B of this part for duly elected resident councils and/or jurisdiction-wide councils and \$10 per unit per year would be used by the HA to pay for costs incurred in carrying out tenant participation activities under subpart B of this part, including expenses for conducting elections, recalls or arbitration required under § 964.130 in subpart B. This will guarantee the resources necessary to create a bonafide partnership among the duly elected resident councils, the HA and HUD. Where both local and jurisdiction-wide councils exist, the distribution will be agreed upon by the HA and the respective councils.*
- (2) If funds are available through appropriations, the HA must provide tenant services funding to the duly elected resident councils regardless of the HA's financial status. The resident council funds shall not be impacted or restricted by the HA financial status and all said funds must be used for the purpose set forth in subparts B and C of this part.*
- (3) The HA and the duly elected resident council at each development and/or those jurisdiction-wide councils shall collaborate on how the funds will be distributed for tenant participation activities. If disputes regarding funding decisions arise between the parties, the matter shall be referred to the Field Office for intervention. HUD Field Office shall require the parties to undertake further negotiations to resolve the dispute. If no resolution is achieved within 90 days from the date of the Field Office intervention, the Field Office shall refer the matter to HUD Headquarters for final resolution.*

(b) Stipends.

- (1) HUD encourages HAs to provide stipends to resident council officers who serve as volunteers in their public housing developments. The amount of the stipend up to \$200 per month/per officer, shall be decided locally by the resident council and the HA. Subject to appropriations, the stipend will be funded from the resident council's portion of the operating subsidy funding for resident council expenses (\$15.00 per unit per year).*
- (2) Pursuant to § 913.106, stipends are not to be construed as salaries and should not be included as income for calculation of rents, and are not subject to conflict of interest requirements.*
- (3) Funding provided by a HA to a duly elected resident council may be made only under a written agreement between the HA and a resident council, which includes a resident council budget and assurance that all resident council expenditures will not contravene provisions of law and will promote serviceability, efficiency, economy and stability in the operation of the local development. The agreement must require the local resident council to account to the HA for the use of the funds and permit the HA to inspect and audit the resident council's financial records related to the agreements.*

24 C.F.R. § 964.3 (f)

The term "resident" as used throughout this part, is interchangeable with the term "tenant", to reflect the fact that the local resident organizations have differing preferences for the terms. Terms such as "resident council" and "tenant council" and "resident management" and "tenant management" are interchangeable. Hereafter, for ease of discussion, the rule will use the terms resident, resident council and resident management corporation as appropriate. (Énfasis suplido).

El tribunal apelado determinó que el inciso 11 del Artículo V del Reglamento 7767 no sufre de vaguedad, pues una lectura integral de sus disposiciones revela que los derechos y obligaciones de los componentes Consejo de Residentes, Junta o Asociación- Organización, están señalados con claridad lo que evita su aplicación arbitraria. Luego de contrastar las disposiciones del reglamento federal en conjunto con el Artículo V del Reglamento 7767, la conclusión del TPI es acertada.

Los apelantes también argumentaron que el inciso 7 del Artículo V era excesivamente amplio al decir que todo residente *bonafide* podía participar en una asamblea general. El TPI razonó que otro inciso del Artículo V, el inciso 35, define quien es un residente *bonafide* de igual forma que el reglamento federal. Las disposiciones del reglamento federal antes citadas confirman esta interpretación.

Otro ataque al Reglamento 7767 se dirigió a los Artículos VI, VII, VIII y IX del Reglamento 7767. Sobre estos artículos el TPI, luego de indicar la política pública del gobierno federal, reconoció que según está plasmada en el reglamento, esta promueve la participación de los residentes en el desarrollo y administración de las comunidades y provee para la dirección y asistencia técnica necesaria para lograr su operación eficiente.

Las viviendas pertenecen al Estado que tiene un interés apremiante en lograr que los residentes participen en actividades para mejorar su calidad de vida y que se involucren en las operaciones administrativas de los complejos de vivienda. Cuando se creó la AVP, se le dio la responsabilidad de tomar iniciativas y poner en ejecución programas, sistemas, métodos y procedimientos que estimulen y logren la participación real y efectiva de los residentes en la administración.

Del análisis de la legislación que creó la AVP, se expresa en la sentencia que es claro que el Secretario de la Vivienda está facultado por ley para establecer las normas directivas para administrar y desarrollar todo lo relativo a programas y actividades que adelanten la política pública de la vivienda de interés social.

El TPI no encontró en la ley y reglamento federal nada que le prohíba a los Estados y gobiernos locales reglamentar los asuntos relacionados con la administración de vivienda pública. Por tanto, no existe impedimento para que Puerto Rico adopte

reglamentación que no esté en conflicto con la ley federal y el Reglamento 7767 no lo está.

Al igual que el tribunal apelado, consideramos que una lectura de las disposiciones federales parece sostener la postura de los apelantes a los efectos de que el Consejo debe hacer los *by laws* y regir sus procesos sin intervención de la AVP. Al igual que el TPI, consideramos que las directrices contenidas en el reglamento federal aplican cuando ya se ha constituido el Consejo y este ha preparado los *by laws* que habrá de regir sus procedimientos o si está válidamente constituido, pero aún no tienen normas o *by laws*.

En consecuencia, concluimos igual que el TPI, que el Reglamento 7767 es razonable y compatible con el reglamento federal que establece unas cualificaciones mínimas que aseguren que los candidatos estén capacitados para representar los intereses de la comunidad y promover la participación efectiva de los residentes. De igual forma, coincidimos con el tribunal apelado en que, una vez aprobado el reglamento interno del Consejo, corresponderá a la asamblea determinar quiénes cumplen con los requisitos que se dispongan para ser candidatos a puestos directivos, siempre que se incluyan los requisitos mínimos que impone el reglamento federal.

Uno de los planteamientos de los apelantes que podría significar una limitación a su derecho a asociación es el relativo al requisito de que, para aspirar a un puesto en la Junta, el candidato no tenga radicada con evidencia sustentada de querrela o acción criminal que atente contra el individuo o propiedad, entre otros. Sobre este punto, el TPI indicó que, al no existir un Consejo organizado, el establecimiento de guías para llevar a cabo la elección inicial responde a un interés apremiante del Estado de lograr la participación efectiva de los residentes en la

administración de la vivienda pública y asegurarse de que según lo exige la reglamentación federal, el proceso de selección sea democrático. Entendió que el requisito mencionado no es irrazonable, oneroso y mucho menos violatorios de derechos fundamentales. No se nos ha convencido de que debemos apartarnos de la determinación del tribunal apelado.

Destacamos que el inciso 3 del Artículo VI del Reglamento 7767 incluye como requisito para ser miembro del Consejo cumplir con el Contrato de Arrendamiento, incluyendo estar al día en el pago del alquiler, utilidades (agua y luz) y la Reglamentación Estatal y Federal. Además, deberá cumplir también con los requerimientos de normas federales y política pública de vivienda respecto a seguridad. El párrafo específico de dicho inciso al cual aluden los apelantes dice lo siguiente:

No haber tenido radicación con evidencia sustentada de querrela o acción criminal que atente contra el individuo o propiedad ajena, Agente Administrador, Corporaciones de Residentes o Agentes Administradores.

Su texto va dirigido a conducta de naturaleza criminal, y precisamente, para evitar el efecto que adelantan los apelantes se requiere que de ser solo una querrela o paso inicial, esté sustentada con evidencia. El requerimiento que se incluyó en el Reglamento 7767 no tiene el alcance que le asignan los apelantes. Estas intiman que, por tener posturas adversas a la AVP o al DV, se podrían descalificar residentes de asumir puestos de liderato. Nos parece que esta disposición no penaliza el ejercicio de la libertad de expresión que tiene todo ciudadano frente al Estado y mucho menos impacta el derecho de asociación de los apelantes.

Al terminar el análisis comparativo de las disposiciones de la ley y reglamento federal con el Reglamento 7767 que impugnaron los apelantes, acordamos confirmar la sentencia apelada.

V

Por los fundamentos antes expuestos se confirma la Sentencia apelada.

Lo acordó el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones