



GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada
del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

VIA CORREO ELECTRÓNICO: aydiaz@camaraderepresentantes.org
jnieves@camaraderepresentates.org
dcruz@camaraderepresentantes.org

30 de septiembre de 2019

Hon. María M. Charbonier Laureano
Presidenta
Comisión de lo Jurídico
Cámara de Representantes
El Capitolio
PO Box 9022228
San Juan, PR 00902-2228

Estimada presidenta:

Reciba un saludo cordial a nombre de la Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada (en adelante OPPEA). Respondiendo a su petición, sometemos los comentarios respecto al Proyecto de la cámara de representante que se identifica como **P. de la C. 2151** del 6 de junio de 2019, presentado por la representante *Franqui Atilés* el cual fue requerido por la Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes de Puerto Rico y lee:

Para crear la "Ley de Dación en Pago de Servicios De Cuidado para Personas de Edad Avanzada" a los fines de establecer que una persona de edad avanzada podrá dar en pago por concepto de servicios de salud, cuidado médico, asistencia y ama de llaves que ofrezcan los municipios su propiedad mediante escritura de donación condicionada y enmendar el Artículo 2 de la Ley Núm. 140 de 23 de julio de 1974, según enmendada, conocida como "Ley sobre Controversias y Estados Provisionales de Derecho", a los fines de conceder a los magistrados la facultad de realizar determinaciones provisionales donde se pueda determinar si el municipio incumplió con las condiciones de la donación del beneficiario; y para otros fines relacionados.

A continuación, nuestra exposición:

La Ley Núm. 76 del 2013 creó la Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en adelante conocida por sus

siglas OPPEA, estableció sus deberes y funciones, creó el cargo de Procurador de las Personas de Edad Avanzada y a su vez establece sus facultades, deberes y responsabilidades.

Esta Oficina está dotada de funciones educativas, investigativas, fiscalizadoras, de reglamentación y cuasi judiciales, con el propósito de que se investiguen y se provean los remedios y las actuaciones correctivas que sean necesarias ante acciones u omisiones que lesionen los derechos de las personas de edad avanzada. Así mismo, la Oficina está facultada para actuar por sí, en representación de personas de edad avanzada en su carácter individual o como clase para la defensa de sus derechos, así como para aprobar reglamentación para fiscalizar y velar que las agencias gubernamentales y las entidades o instituciones privadas cumplan con la política pública y los objetivos de esta Ley. , de la Ley Pública Federal Núm. 89-73 de 14 de julio de 1965, según enmendada, conocida como "Older American Act of 1965", de la Ley Núm. 121 de 1 de agosto de 2019 antes Ley Núm. 121 de 12 de julio de 1986, mejor conocida como la "Carta de Derechos de Persona de Edad Avanzada" y de cualquier otra ley especial que así le faculte.

Nuestra Isla no está ajena al proceso de envejecimiento de la población que se está verificando mundialmente. Conforme al *Perfil Demográfico de la Población de Edad Avanzada: Puerto Rico y El Mundo*, elaborado este año 2019 por nuestra agencia, en comparación con 228 países, ocupa la posición número 14, con un 26.7% de su población constituida por personas de 60 años o más. Esto en comparación con los datos de este mismo estudio para el año 2016 nos presenta un incremento de más de un 3% en la población de edad avanzada en tan solo tres años. Aun cuando reconocemos la necesidad de servicios médicos, asistencia y ama de llaves y el costo que tienen estos servicios para los municipios de nuestra isla. Reconocemos además la situación económica actual de nuestra isla y el impacto de los costos asociados a las personas de edad avanzada en las arcas municipales. No obstante, la dación en pago de las propiedades de las personas de edad avanzada según redactado en el proyecto de referencia plantea varios problemas que afectarían a la población protegida por nuestra agencia y que podrían conllevar una violación a las limitaciones establecidas para el uso de los fondos federales que se utilizan para proveer los servicios que brindan los municipios a las personas de edad avanzada.

Primero, en el caso de los servicios a las personas de edad avanzada que son provistos por los municipios con fondos de la Older Americans Actⁱ, aún cuando la ley permite compartir los costos de éstos con los beneficiariosⁱⁱ, la sección 315 (a) (3) de la Older Americans Act of 1965 establece que: *"A State shall not consider any assets, savings, or other property owned by older individuals when defining low-income individuals who are exempt from cost sharing, when creating a sliding scale for the cost sharing, or when seeking contributions from any older individual"*. Una gran cantidad de los servicios que ofrecen los municipios a las personas de edad avanzada son provistos a través de los Centros de Actividades y Servicios Múltiples que reciben fondos de la Older Americans Act a través de esta agencia, por lo que no podrían aceptar las propiedades de las personas de edad avanzada como pago por dichos servicios.

En estos momentos la OPPEA otorga a los municipios fondos de la Older Americans Act y fondos estatales en pareo el funcionamiento de los Centros de Actividades y Servicios Múltiples y Programas de Servicios (B- Servicios de Sosténimiento, C-1- Servicios de Comidas Congregadas, C-2, Comidas al Hogar, III-E Cuidadores) y Fondos Estatales. La sección 315 (q) (2) de la Older Americans Act of 1965 establece que las prohibiciones al requisito de un estado de requerir a los beneficiarios de los programas para personas de edad avanzada compartir los gastos de los servicios recibidos y aún cuando la aportación del beneficiario sea voluntaria, **la ley no la avala si el ingreso de la persona de edad avanzada sin contar sus propiedades no es mayor al 185 por ciento de las guías de pobreza.**

"The State is not permitted to implement the cost sharing described in paragraph (1) for the following services:

- (A) Information and assistance, outreach, benefits counseling, or case management services.
- (B) Ombudsman, elder abuse prevention, legal assistance, or other consumer protection services.
- (C) Congregate and home delivered meals.
- (D) Any services delivered through tribal organizations".

Segundo, en cuanto a la dación en pago propuesta por el proyecto de ley que nos ocupa resulta preocupante que la persona de edad avanzada enajene su propiedad

sin saber cuánto es su deuda. Del Proyecto de Ley que nos ocupa se puede inferir que la persona de edad avanzada entregaría en dación en pago su propiedad antes de conocer el balance de su deuda, lo que es contrario a los principios generales de la contratación de consentimiento, objeto y causa.

Recientemente el Tribunal Supremo de Puerto Rico pudo analizar la figura de la dación en pago en el caso Cooperativa de Ahorro y Crédito Oriental vs. Consejo de Titulares Condominio Beach Village 2016 TSPR 79. Sobre este negocio jurídico dijo el Tribunal Supremo lo siguiente:

“La dación en pago es una forma especial de cumplimiento de las obligaciones que consiste en la sustitución de la prestación originalmente pactada por otra distinta, determinada por acuerdo entre acreedor y deudor. Trabal Morales v. Ruiz Rodríguez, 125 DPR 340, 344-345 (1990); J. Puig Brutau, Fundamentos de Derecho Civil: Derecho General de las Obligaciones, 3ra ed., Barcelona, Ed. Bosch, 1985, T. I, Vol. 2, pág. 320. Se trata de “la realización por el deudor y la aceptación por el acreedor de una prestación diversa de la debida, con efecto de pleno cumplimiento y extinción de la obligación”. Íd., en la pág. 317. Así, la dación en pago constituye una excepción al requisito de identidad del pago, establecido en el Art. 1120 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3170, razón por la cual uno de los elementos esenciales de esta figura es el acuerdo de voluntades entre acreedor y deudor.

En particular, los requisitos de la dación en pago son:

- 1) una obligación preexistente que se quiere extinguir;*
- 2) un acuerdo de voluntades entre acreedor y deudor en el sentido de considerar extinguida la antigua obligación a cambio de la nueva prestación;*
- 3) una prestación realizada con intención de efectuar un pago total y definitivo. Gen. Electric v. Southern Transport, 132 DPR 808, 817 (1993); Trabal Morales v. Ruiz Rodríguez, supra, págs. 345-346.*

La dación en pago como acto de cumplimiento implica la extinción total de la obligación preexistente. En consecuencia, al extinguirse la obligación desaparecen también los derechos accesorios a ésta, como la hipoteca o la fianza. Puig Brutau, op. cit., pág. 324; Carlos Lasarte, Principios de Derecho Civil: Derecho de Obligaciones, 14ª ed., Madrid, 2010, Tomo II, pág. 132. De otra parte, el acuerdo de voluntades entre acreedor y deudor

debe ir acompañado de la entrega o realización simultánea de la nueva prestación. De lo contrario, si el deudor sólo se compromete a realizar la nueva prestación, se trataría de un supuesto de novación y no propiamente de una dación en pago. Lasarte, op. cit., pág. 132.

Por último, en cuanto a la nueva prestación, esta generalmente consistirá de una atribución patrimonial del deudor al acreedor, como la entrega de una cosa, la titularidad de un derecho e incluso la prestación de algún servicio. Puig Brutau, op. cit., pág. 323".

El Tribunal Supremo reitera la dación en pago como un contrato y elabora los requisitos para que pueda llevarse a cabo dicho negocio jurídico. De un análisis de los requisitos enumerados se desprende que para que pueda darse una dación en pago se requiere que exista una deuda de la persona de edad avanzada y como norma general de nuestro sistema de derecho para que una deuda pueda ser reclamada la misma tiene que estar vencida, líquida y exigible. Es decir, la persona de edad avanzada tiene que saber exactamente cuál es el costo del servicio recibido, hasta cuándo tiene para pagarlo y no tener reclamaciones en cuanto a si se recibió o no el servicio. No es hasta ese momento que la dación en pago podría darse y el recibo de la propiedad dada extinguiría TODA la "deuda" de la persona de edad avanzada con el municipio.

Muy respetuosamente entendemos que lo establecido en la Older American Act en cuanto al "cost sharing" y los principios generales de la contratación no están salvaguardados en el proyecto de ley. Por lo tanto, no avalamos la aprobación de éste. Entendemos y conocemos el costo de los servicios que se brindan a las personas de edad avanzada y creemos posible establecer formar de recobrar por los mismos sin menoscabar el derecho propietario de las personas de edad avanzada. Sugerimos, que se evalúe la creación de un gravamen pagadero por la sucesión, similar al gravamen por deudas contributivas.

Sometemos ante esta Honorable Comisión los comentarios expuestos por nuestra Oficina. Entendemos que la disposición incluida adolece de garantías constitucionales para que prevalezca en su ejecución de ser aprobada y no la recomendamos. Agradecemos la oportunidad de emitir comentarios ante esta Honorable Comisión y estamos a la disposición de este cuerpo para cualquier

menester en que la Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada pueda ser útil a la población a la que servimos. Los conocimientos y el peritaje de nuestro personal están disponibles para cualquier asunto que este cuerpo estime necesario.

Cordialmente,



Carmen D. Sánchez Salgado, Ph.D.
Procuradora

¹ La SEC. 321. (a) de la Older Americans Act establece que:

“The Assistant Secretary shall carry out a program for making grants to States under State plans approved under section 307 for any of the following supportive services:

(1) health (including mental and behavioral health), education and training, welfare, informational, recreational, homemaker, counseling, referral, chronic condition self-care management, or falls prevention services;

(2) transportation services to facilitate access to supportive services or nutrition services, and services provided by an area agency on aging, in conjunction with local transportation service providers, public transportation agencies, and other local government agencies, that result in increased provision of such transportation services for older individuals;

(3) services designed to encourage and assist older individuals to use the facilities and services (including information and assistance services) available to them, including language translation services to assist older individuals with limited-English speaking ability to obtain services under this title;

(4) services designed (A) to assist older individuals to obtain adequate housing, including residential repair and renovation projects designed to enable older individuals to maintain their homes in conformity with minimum housing standards; (B) to adapt homes to meet the needs of older individuals who have physical disabilities; (C) to prevent unlawful entry into residences of older individuals, through the installation of security devices and through structural modifications or alterations of such residences; or (D) to assist older individuals in obtaining housing for which assistance is provided under programs of the Department of Housing and Urban Development;

(5) services designed to assist older individuals in avoiding institutionalization and to assist individuals in long-term care institutions who are able to return to their communities, including—

(A) client assessment, case management services, and development and coordination of community services;

(B) supportive activities to meet the special needs of caregivers, including caretakers who provide in-home services to frail older individuals; and

(C) in-home services and other community services, including home health, homemaker, shopping, escort, reader, and letter writing services, to assist older individuals to live independently in a home environment;

(6) services designed to provide to older individuals legal assistance and other counseling services and assistance, including—

(A) tax counseling and assistance, financial counseling, and counseling regarding appropriate health and life insurance coverage;

(B) representation—

- (i) of individuals who are wards (or are allegedly incapacitated); and*
- (ii) in guardianship proceedings of older individuals who seek to become guardians, if other adequate representation is unavailable in the proceedings; and*

(C) provision, to older individuals who provide uncompensated care to their adult children with disabilities, of counseling to assist such older individuals with permanency planning for such children;

(7) services designed to enable older individuals to attain and maintain physical and mental well-being through programs of regular physical activity, exercise, music therapy, art therapy, and dance-movement therapy;

(8) services designed to provide health screening (including mental and behavioral health screening and falls prevention services screening) to detect or prevent (or both) illnesses and injuries that occur most frequently in older individuals;

(9) services designed to provide, for older individuals, preretirement counseling and assistance in planning for and assessing future post-retirement needs with regard to public and private insurance, public benefits, lifestyle changes, relocation, legal matters, leisure time, and other appropriate matters;

(10) services of an ombudsman at the State level to receive, investigate, and act on complaints by older individuals who are residents of long-term care facilities and to advocate for the well-being of such individuals;

(11) provision of services and assistive devices (including provision of assistive technology services and assistive technology devices) which are designed to meet the unique needs of older individuals who are disabled, and of older individuals who provide uncompensated care to their adult children with disabilities;

(12) services to encourage the employment of older workers, including job and second career counseling and, where appropriate, job development, referral, and placement, and including the coordination of the services with programs administered by or receiving assistance from the Department of Labor, including programs carried out under the Workforce Innovation and Opportunity Act;

(13) crime prevention services and victim assistance programs for older individuals;

(14) a program, to be known as "Senior Opportunities and Services", designed to identify and meet the needs of low-income older individuals in one or more of the following areas:

(A) development and provision of new volunteer services; (B) effective referral to existing health (including mental and behavioral health), employment, housing, legal, consumer, transportation, and other services; (C) stimulation and creation of additional services and programs to remedy gaps and deficiencies in presently existing services and programs; and (D) such other services as the Assistant Secretary may determine are necessary or especially appropriate to meet the needs of low-income older individuals and to assure them greater self-sufficiency;

(15) services for the prevention of abuse of older individuals in accordance with chapter 3 of subtitle A of title VII and section 307(a)(12), and screening for elder abuse, neglect, and exploitation;

(16) in service training and State leadership for legal assistance activities;

(17) health and nutrition education services, including information concerning prevention, diagnosis, treatment, and rehabilitation of age-related diseases and chronic disabling conditions;

(18) services designed to enable mentally impaired older individuals to attain and maintain emotional well-being and independent living through a coordinated system of support services;

(19) services designed to support family members and other persons providing voluntary care to older individuals that need long-term care services;

(20) services designed to provide information and training for individuals who are or may become guardians or representative payees of older individuals, including information on the powers and duties of guardians and representative payees and on alternatives to guardianships;

(21) services to encourage and facilitate regular interaction between students and older individuals, including services for older individuals with limited English proficiency and visits in long-term care facilities, multipurpose senior centers, and other settings;

(22) in-home services for frail older individuals, including individuals with Alzheimer's disease and related disorders with neurological and organic brain dysfunction, and their families, including in-home services defined by a State agency in the State plan submitted under section 307, taking into consideration the age, economic need, and noneconomic and nonhealthy factors contributing to the frail condition and need for services of the individuals described in this paragraph, and in-home services defined by an area agency on aging in the area plan submitted under section 306;

(23) services designed to support States, area agencies on aging, and local service providers in carrying out and coordinating activities for older individuals with respect to mental and behavioral health services, including outreach for, education concerning, and screening for such services, and referral to such services for treatment;

(24) activities to promote and disseminate information about life-long learning programs, including opportunities for distance learning; and

(25) any other services necessary for the general welfare of older individuals; if such services meet standards prescribed by the Assistant Secretary and are necessary for the general welfare of older individuals."

ⁱⁱ LA SEC. 315 de la Older Americans Act establece que:

(a) COST SHARING.—

(1) IN GENERAL.—Except as provided in paragraphs (2) and (3), a State is permitted to implement cost sharing for all services funded by this Act by recipients of the services.

(2) EXCEPTION.—The State is not permitted to implement the cost sharing described in paragraph (1) for the following services:

- (A) Information and assistance, outreach, benefits counseling, or case management services.
- (B) Ombudsman, elder abuse prevention, legal assistance, or other consumer protection services.
- (C) Congregate and home delivered meals.
- (D) Any services delivered through tribal organizations.

(3) PROHIBITIONS.—A State or tribal organization shall not permit the cost sharing described in paragraph (1) for any services delivered through tribal organizations. A State shall not permit cost sharing by a low-income older individual if the income of such individual is at or below the Federal poverty line. A State may exclude from cost sharing low-income individuals whose incomes are above the Federal poverty line. A State shall not consider any assets, savings, or other property owned by older individuals when defining low-income individuals who are exempt from cost sharing, when creating a sliding scale for the cost sharing, or when seeking contributions from any older individual.

(4) PAYMENT RATES.—If a State permits the cost sharing described in paragraph (1), such State shall establish a sliding scale, based solely on individual income and the cost of delivering services.

(5) REQUIREMENTS.—If a State permits the cost sharing described in paragraph (1), such State shall require each area agency on aging in the State to ensure that each service provider involved, and the area agency on aging, will—

- (A) protect the privacy and confidentiality of each older individual with respect to the declaration or nondeclaration of individual income and to any share of costs paid or unpaid by an individual;
- (B) establish appropriate procedures to safeguard and account for cost share payments;
- (C) use each collected cost share payment to expand the service for which such payment was given;
- (D) not consider assets, savings, or other property owned by an older individual in determining whether cost sharing is permitted;

(E) not deny any service for which funds are received under this Act for an older individual due to the income of such individual or such individual's failure to make a cost sharing payment;

(F) determine the eligibility of older individuals to cost share solely by a confidential declaration of income and with no requirement for verification; and

(G) widely distribute State created written materials in languages reflecting the reading abilities of older individuals that describe the criteria for cost sharing, the State's sliding scale, and the mandate described under subparagraph (E).

(6) **WAIVER.**—An area agency on aging may request a waiver to the State's cost sharing policies, and the State shall approve such a waiver if the area agency on aging can adequately demonstrate that—

(A) a significant proportion of persons receiving services under this Act subject to cost sharing in the planning and service area have incomes below the threshold established in State policy; or

(B) cost sharing would be an unreasonable administrative or financial burden upon the area agency on aging.

(b) **VOLUNTARY CONTRIBUTIONS.**—

(1) **IN GENERAL.**—Voluntary contributions shall be allowed and may be solicited for all services for which funds are received under this Act if the method of solicitation is noncoercive.

Such contributions shall be encouraged for individuals whose self-declared income is at or above 185 percent of the poverty line, at contribution levels based on the actual cost of services.

(2) **LOCAL DECISION.**—The area agency on aging shall consult with the relevant service providers and older individuals in agency's planning and service area in a State to determine the best method for accepting voluntary contributions under this subsection.

(3) **PROHIBITED ACTS.**—The area agency on aging and service providers shall not means test for any service for which contributions are accepted or deny services to any individual who does not contribute to the cost of the service.

(4) **REQUIRED ACTS.**—The area agency on aging shall ensure that each service provider will—

(A) provide each recipient with an opportunity to voluntarily contribute to the cost of the service;

(B) clearly inform each recipient that there is no obligation to contribute and that the contribution is purely voluntary;

(C) protect the privacy and confidentiality of each recipient with respect to the recipient's contribution or lack of contribution;

(D) establish appropriate procedures to safeguard and account for all contributions; and

(E) use all collected contributions to expand the service for which the contributions were given and to supplement (not supplant) funds received under this Act.

(c) **PARTICIPATION.**—

(1) **IN GENERAL.**—The State and area agencies on aging, in conducting public hearings on State and area plans, shall solicit the views of older individuals, providers, and other stakeholders on implementation of cost-sharing in the service area or the State.

(2) **PLANS.**—Prior to the implementation of cost sharing under subsection (a), each State and area agency on aging shall develop plans that are designed to ensure that the participation of low-income older individuals (with particular attention to low-income older individuals, including low-income minority older individuals, older individuals with limited English proficiency, and older individuals residing in rural areas) receiving services will not decrease with the implementation of the cost sharing under such subsection.

(d) EVALUATION.—Not later than 1 year after the date of the enactment of the Older Americans Act Amendments of 2000, and annually thereafter, the Assistant Secretary shall conduct a comprehensive evaluation of practices for cost sharing to determine its impact on participation rates (with particular attention to low-income older individuals, including low-income minority older individuals, older individuals with limited English proficiency, and older individuals residing in rural areas). If the Assistant Secretary finds that there is a disparate impact upon low-income or minority older individuals or older individuals residing in rural areas in any State or region within the State regarding the provision of services, the Assistant Secretary shall take corrective action to assure that such services are provided to all older individuals without regard to the cost sharing criteria.