

**CONSTITUCIÓN Y FUERZA DE LEY: ANÁLISIS DE LA ACCIÓN
GUBERNAMENTAL PUERTORRIQUEÑA EN TORNO A LAS
CLÁUSULAS DE NO ESTABLECIMIENTO Y DE TOTAL SEPARACIÓN
DE IGLESIA Y ESTADO**

ARTÍCULO

CRISTIAN D. GONZÁLEZ*
ARMANDO J. S. PINTADO**

Introducción	373
II. La separación de Iglesia y Estado en Puerto Rico.....	374
A. Historia de la cláusula constitucional en Estados Unidos.....	375
1. Religión y Estado en Europa	375
2. Religión y el nacimiento de los Estados Unidos de América	375
3. La cláusula de no establecimiento frente al concepto de separación	377
B. Historia de la cláusula constitucional en Puerto Rico	380
C. La histórica exención contributiva a las iglesias.....	384
III. Límites federales bajo la Constitución de los Estados Unidos	385
IV. Estatutos puertorriqueños favoreciendo a corporaciones religiosas	390
A. Ley general de corporaciones	390
B. Códigos de rentas internas.....	392
V. Probabilidades y posibilidades de fiscalización, y sus implicaciones económicas	398
A. Fiscalización administrativa	398
B. Implicaciones económicas	401
Conclusión	403

INTRODUCCIÓN

EN EL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, OPERAN A MODO DE *LEY suprema* la Constitución de los Estados Unidos de América y la Constitución de Puerto Rico. Ambas constituciones contienen una disposición que prohíbe que el Estado establezca, favorezca, o inhiba la religión. Este trabajo surge como un intento de comprender de dónde nace el trato preferen-

* Estudiante de tercer año en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Actualmente funge como Secretario de Prensa del Consejo General de Estudiantes de la Universidad de Puerto Rico y pertenece a los *pro bono* de Democracia y Participación Ciudadana y Derecho Laboral.

** BA, Political Philosophy, Policy and Law de la University of Virginia. Es egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y se desempeña desde el 2011 en asuntos legislativos.

cial, tanto legal como fiscal y contributivo, a las actividades religiosas en Puerto Rico.

Proponemos que el trato preferencial otorgado a las actividades religiosas contraviene las constituciones de los Estados Unidos y Puerto Rico. Además, afirmamos que este trato preferencial afecta de manera incalculable las finanzas del gobierno del País y, por ende, impone un peso contributivo, igualmente incalculable, sobre la ciudadanía que subvenciona a estas entidades.

II. LA SEPARACIÓN DE IGLESIA Y ESTADO EN PUERTO RICO¹

En cuatro siglos de colonialismo español, como cuestión de hecho y de Derecho, Puerto Rico nunca vivió tal cosa como la separación entre la Iglesia y el Estado. La noción constitucional del establecimiento de un Estado laico la hemos heredado del ordenamiento jurídico y el contexto histórico estadounidense. Aunque la historia del concepto de separación de Iglesia y Estado en Puerto Rico comienza con la invasión de los Estados Unidos a Puerto Rico, y el traspaso de Puerto Rico como posesión de España a los Estados Unidos, es importante entender la relación entre la Iglesia, el Estado y las *instituciones caritativas* desde los tiempos del reino de España en Puerto Rico. Solo así se podrá entender por qué se asocia la institución religiosa con la institución caritativa sin mayores cuestionamientos al respecto.²

Como veremos en nuestra discusión, la disposición constitucional que garantiza la separación de Iglesia y Estado ha sido consistentemente ignorada al otorgarse exenciones contributivas a la actividad religiosa en Puerto Rico. La legislación que otorga un trato favorable a las entidades religiosas no ofrece explicación o justificación constitucionalmente válida para la concesión de tales privilegios. La única justificación, ofrecida *a posteriori* por algunos teóricos y analistas del tema, es que se entiende que lo divino no le debe al Estado o que hay entidades que, por la naturaleza de sus operaciones, no tienen que contribuir.³

En esta entrega nos limitaremos a discutir el desarrollo conceptual, histórico, político y jurisprudencial de las cláusulas de separación de Iglesia y Estado, y de no establecimiento de religión, en su jurisdicción de origen. Examinaremos las manifestaciones legislativas y gubernamentales puertorriqueñas y, en la medida que nos resulte ilustrativo o necesario, las federales en torno a esta doctrina

¹ Para propósitos de este ensayo nos enfocaremos exclusivamente en la cláusula de no establecimiento del Estado laico y no en la cláusula de libertad de culto. La exención, o no exención, contributiva a las iglesias incide en la disposición constitucional que prohíbe que se establezca religión alguna por parte del Estado. La exención contributiva, o falta de ella, no incide en la libertad de culto de la ciudadanía.

² José I. Vega Torres, *Exención contributiva sobre ingresos de las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico*, 67 REV. COL. ABOG. PR 121, 159 (2006).

³ *Id.* en las págs. 169-70.

constitucional de separación eclesiástico-estatal. Finalmente, evaluaremos las implicaciones de política pública de las manifestaciones puertorriqueñas, a la luz de evaluaciones similares de las manifestaciones federales de esta importante garantía constitucional.

A. Historia de la cláusula constitucional en Estados Unidos

1. Religión y Estado en Europa

En los siglos XV y XVI, la persecución religiosa en Europa, junto con nuevas situaciones políticas y económicas, llevaron a muchos europeos a contemplar en el Nuevo Mundo mejores posibilidades de vida. En Inglaterra, la persecución religiosa fue particularmente opresiva. Todo comenzó cuando Enrique VIII rompió los vínculos de la Corona Inglesa con la Iglesia Católica de Roma por sus diferencias con el papado en cuanto a su modo de vida. En 1534, Enrique VIII creó la Iglesia de Inglaterra y promulgó el Acta de Supremacía, que lo declaraba como cabeza de su Iglesia, en lugar del Papa. Los católicos fueron perseguidos, declarados traidores si favorecían al Papa y ejecutados. Posteriormente, la hija de Enrique VIII, María I, abolió el Acta de Supremacía, estableció el Catolicismo como religión oficial de Inglaterra y ejecutó a los seguidores y partidarios de la Iglesia de Inglaterra. Luego, bajo el reinado de Isabel I, se restableció el Acta de Supremacía y se aprobaron leyes aún más represivas contra la Iglesia Católica, obligándola a pagar tributos a la Iglesia Anglicana, so pena de embargos y muerte. Aún en este ambiente hostil, los católicos prefirieron ser perseguidos a ser obligados a emigrar.⁴

Los protestantes radicales, comúnmente conocidos como puritanos, también fueron perseguidos. Un grupo de puritanos creía en transformar a Inglaterra según sus creencias, mientras otro grupo entendía que lo terrenal y lo espiritual debían estar separados y que la Iglesia Anglicana nunca sería *purificada*. Muchos puritanos optaron por emigrar al Nuevo Mundo como escapatoria de la persecución y para poder ejercer su religión libremente.⁵

2. Religión y el nacimiento de los Estados Unidos de América

La historia de la colonización en la región que conocemos como América del Norte está plagada de intolerancia religiosa y sangrientos actos de violencia desde sus comienzos. En el siglo XVI, aún antes de que llegaran los puritanos de Inglaterra, los colonos españoles ya habían asesinado, a espada y horca, a emigrantes franceses que huían de persecución religiosa al continente americano. Pedro Menéndez de Avilés escribió al rey Felipe II sobre la masacre y le comunicó que la razón que la motivó fue que este grupo de franceses estaba promovien-

⁴ Yolanda Pitino Acevedo, *Reflexionemos constitucionalmente*, 36 REV. DER. PR 123, 125 (1997).

⁵ *Id.* en las págs. 125-26.

do la doctrina luterana.⁶ Al momento del arribo de los puritanos ingleses, quienes también huían de persecución religiosa por parte del Estado, éstos persiguieron y asesinaron a quienes no observaran ni se conformaran a sus creencias religiosas en el continente norteamericano.⁷

A medida que las colonias inglesas pasaron a ser estados federados, desarrollaron leyes estableciendo normas gubernamentales y derechos sustantivos basados en religiones particulares, a costa y exclusión de otras religiones. En el estado de Massachusetts, por ejemplo, solo los cristianos protestantes eran elegibles como funcionarios públicos. Los católicos podían obtener elegibilidad únicamente si renunciaban a la autoridad papal. En el estado de Nueva York, según su constitución de 1777, los católicos estaban expresamente impedidos de ocupar cargos gubernamentales. En el estado de Maryland, la *Ley de tolerancia* garantizaba *libertad* religiosa a toda persona que creyera en Cristo. Dicha ley reconocía derechos civiles para los católicos, pero excluía a los judíos. Los gobiernos estatales de Massachusetts y Carolina del Sur auspiciaban directamente el establecimiento y las operaciones de iglesias en sus respectivas jurisdicciones.⁸

La historia de la evolución de este concepto nos lleva al intercambio entre James Madison y Patrick Henry en la Asamblea Constituyente de la Constitución federal en 1787. Madison expresó su oposición a una propuesta de Henry que proponía incluir, entre las obligaciones del nuevo gobierno federal, el deber de proveer sustento gubernamental a los maestros de la religión cristiana. En un ensayo titulado *Memorial and Remonstrance Against Religious Assessments*, Madison esbozó sus razones para oponerse a que el Estado apoyara la instrucción cristiana.⁹ Madison entendía que las religiones, particularmente el cristianismo, florecían sin ayuda del gobierno y, muchas veces, a pesar de la violenta oposición del poder gubernamental. Madison a la vez impulsaba la idea de que la joven nación de los Estados Unidos de América debía servir de refugio para cada disidente o rebelde, perseguido u oprimido, en cualquier nación y de cualquier religión. Madison proclamaba que la religión era asunto de la convicción y conciencia de cada ser humano.¹⁰

Tras la derrota de la propuesta de Henry, la legislatura del estado de Virginia acogió el plan de separación de Iglesia y Estado de Thomas Jefferson, denomina-

6 Kenneth C. Davis, *America's True History of Religious Tolerance*, SMITHSONIAN MAGAZINE (octubre de 2010), <http://www.smithsonianmag.com/history-archaeology/Americas-True-History-of-Religious-Tolerance.html?c=y&story=fullstory> (última visita 13 de noviembre de 2013).

7 *Id.*

8 Pitino Acevedo, *supra* nota 4, en la pág. 127.

9 James Madison, *A Memorial and Remonstrance*, ENCYCLOPEDIA VIRGINIA (22 de marzo de 2012) http://www.encyclopediavirginia.org/A_Memorial_and_Remonstrance_by_James_Madison_1785 (última visita 13 de noviembre de 2013).

10 Davis, *supra* nota 6.

do *Virginia Statute for Establishing Religious Freedom*.¹¹ Esta ley, decía Jefferson, buscaba proteger “al judío, al gentil, al cristiano y al musulmán, al hindú y al infiel de todas las denominaciones”.¹² Madison, en aras de convertir las ideas del *Virginia Statute for Establishing Religious Freedom* en ley de la nueva nación, aseguró en la Constitución federal que ningún senador o representante, o miembro de la legislatura estatal, así como oficiales del Poder Ejecutivo o Judicial, estaría sujeto a un examen religioso de cualquier índole para ser elegible a ocupar algún puesto público.¹³

La nueva *tolerancia* religiosa, y la descalificación de la autoridad de la Iglesia Protestante en la gobernanza de los Estados Unidos, se debió en gran medida a las ideas de Jefferson, Madison y John Locke.¹⁴

3. La cláusula de no establecimiento frente al concepto de separación

La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos se aprobó en 1791, con la incorporación de la Carta de Derechos, y fue producto de las ideas de Thomas Jefferson y James Madison. Ambos entendían que el gobierno no debía establecer una Iglesia nacional ni favorecer religión alguna. La religión verdadera, creía Madison, no necesitaba apoyo de las leyes para subsistir ni se debían pagar impuestos para ayudar a instituciones religiosas de clase alguna. La Primera Enmienda lee: “El Congreso no aprobará ley alguna con respecto al establecimiento de religión, o prohibiendo el libre ejercicio de la misma; o coartando la libertad de expresión o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente, y a solicitar al Gobierno la reparación de agravios”.¹⁵

En 1792, en una carta a la Asociación Bautista de Danbury, Thomas Jefferson expuso que la Primera Enmienda tenía el efecto de “construir una pared de separación entre Iglesia y Estado”.¹⁶ Esta carta fue citada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en 1878.¹⁷ El concepto de la *pared de separación* se utiliza, académica y jurisprudencialmente, para referirse a las cláusulas religiosas de la Primera Enmienda en lo que respecta la libertad de culto y la prohibición al establecimiento de religiones.

El profesor Philip Hamburger nos explica que esta frase fue utilizada originalmente por los republicanos de aquella época para condenar las expresiones de

¹¹ Thomas Jefferson, *Virginia Statute for Establishing Religious Freedom*, ENCYCLOPEDIA VIRGINIA, http://www.encyclopediavirginia.org/Virginia_Statute_for_Establishing_Religious_Freedom_1786 (última visita 13 de noviembre de 2013).

¹² Davis, *supra* nota 6 (traducción suplida).

¹³ U.S. CONST. art. VI, cl. 3.

¹⁴ Pitino Acevedo, *supra* nota 4, en las págs. 127-28.

¹⁵ U.S. CONST. amend. I (traducción suplida).

¹⁶ Philip Hamburger, *Separation and Interpretation*, 18 J.L. & POL. 7, 7 (2002) (traducción suplida).

¹⁷ Véase *Reynolds v. United States*, 98 U.S. 145, 164 (1878).

clérigos que denunciaban a Thomas Jefferson como un *infiel*, alegando que esto le impedía ser Presidente.¹⁸ La base republicana afirmó, ante estas denuncias, que debían mantener separados, además de la Iglesia y el Estado, la religión y la política. Hamburger cataloga la aseveración republicana como una crítica a la Iglesia por hacer uso de sus derechos de libertad de expresión bajo la Primera Enmienda.¹⁹ Hamburger resiente que la ciudadanía entienda la cláusula de no establecimiento, no por sus palabras, sino por el concepto de *separación entre Iglesia y Estado*. Hamburger opina que la cláusula de no establecimiento de la Primera Enmienda debe leerse textualmente y no a la luz del concepto citado por Jefferson.²⁰

La palabra *separación* en la frase *separación de Iglesia y Estado* se interpreta, en la modernidad, como el epítome de la libertad religiosa. Según Hamburger, la libertad religiosa no es más que un concepto secular loable y carente de fuerza constitucional verdadera. El concepto de la separación implica que ambos cuerpos se deben mantener completamente segregados el uno del otro. De otra parte, el concepto del *establecimiento* implica un objeto levantando a otro. En este caso, se trata del Estado levantando una religión.²¹ La tesis de Hamburger plantea que la confusión conceptual de *separación* y *no establecimiento* es errónea, en gran medida porque es irreal, ilusa e impráctica. La Constitución no tenía como objetivo crear dos entidades totalmente separadas, sino limitar al gobierno en su ejercicio de poder: no podrá establecer religión alguna.²²

En su relato de los hechos que llevaron a la adopción de la cláusula, Hamburger nos explica que los colonos que reclamaban libertad religiosa condenaban la unión de Iglesia y Estado, pero esto no implica que reclamaban el extremo contrario de separación. Buscaban igualdad con respecto a las religiones e insistían en que la ley no debía tomar conocimiento de la religión.²³

Para Hamburger, las expresiones “no habrá discriminación a favor de la religión”, “no habrá apoyo basado en la religión”, así como los principios de “igualdad” y de “no beneficios gubernamentales para la religión”, son destilados basados en el texto de la cláusula de no establecimiento de manera más correcta que bajo el axioma de separación entre Iglesia y Estado.²⁴

Decía Madison que, en la Carta de Derechos, no se debían redactar derechos, libertades y restricciones absolutas porque en casos de emergencia el Gobierno tendría que violar sus normas constitucionales y de ese modo le restaría valor, poco a poco, a la palabra escrita. Lo mismo ocurre con la frase *separación de Igle-*

¹⁸ Hamburger, *supra* nota 16, en la pág. 30.

¹⁹ *Id.* en las págs. 30-31.

²⁰ *Id.* en las págs. 11-12.

²¹ *Id.* en la pág. 13.

²² *Id.* en las págs. 19-21.

²³ *Id.* en la pág. 15.

²⁴ *Id.* en las págs. 12, 15 (traducción suplida).

sia y Estado. Resultará evidente que este concepto, de ser una norma constitucional, ha sido violado e incumplido de manera constante y consistente.²⁵ Un entendimiento de la norma constitucional, como una norma de *total separación*, tendría como consecuencia que las entidades religiosas resulten descalificadas *a priori* de recibir fondos públicos, disponibles a entidades particulares por cualificaciones seculares. Bajo la norma de *total separación*, cualquier subsidio o beneficio gubernamental a alguna institución religiosa constituiría una violación a la cláusula constitucional.²⁶

En *Zorach v. Clauson*, el juez Douglas no dejó lugar a duda de que su lectura de la Primera Enmienda reflejaba la filosofía de separación entre la Iglesia y el Estado, pero explicó que, si hubiese tal cosa como separación total de Iglesia y Estado, a las congregaciones no se les podría requerir que pagaran impuestos sobre la propiedad, los municipios no podrían prestar protección policial, ni les podría socorrer el cuerpo de bomberos en caso de incendios.²⁷ Esta separación, sin embargo, no prohíbe todo contacto entre ambos cuerpos. A modo de ejemplo, el Estado persigue un fin público legítimo en la inspección de bomberos, en la regulación sobre construcción y en la zonificación de las iglesias. Concluyó el juez Douglas que, toda vez que un tribunal tenga que decidir un caso a la luz de la Primera Enmienda constitucional, aún aplicando la doctrina de *separación entre Iglesia y Estado*, los jueces deberán interpretar restrictivamente.²⁸

La tesis de Hamburger plantea, además, que, como participantes y miembros de la sociedad, las Iglesias tienen el derecho de ser parte de, incidir sobre, e influenciar, la política pública. Sin embargo, opinamos que por esta razón tienen igual responsabilidad y deber de aportar al caudal del Pueblo, de contribuir al sostenimiento de la sociedad y del gobierno, más allá de su alegado *sostén y beneficio espiritual*.

El Estado tiende a ser laxo en permitir que cualquier grupo organizado con cualquier creencia, por más absurda que parezca, se forme como institución religiosa. El problema surge con la concesión automática de un estatus privilegiado a estas instituciones, meramente por su *carácter religioso*. La noción de que la religión no tiene que rendir cuentas al Estado porque sus bienes corresponden a lo divino es una limitación excesiva al ejercicio del poder gubernamental de recaudar de todos para servir a todos por igual.

Las congregaciones religiosas no existen en el vacío. Son parte de una comunidad, se nutren de sus miembros y sus recursos, al recibir donaciones de tiempo, talento y tesoro. No son entes fantasmas, ni operan aislados de la sociedad. La presencia de una congregación en una comunidad puede ser tal, que el Estado tenga que intervenir a favor de ciudadanos perjudicados por ella. En el caso de

²⁵ *Id.* en la pág. 18.

²⁶ *Id.* en la pág. 25.

²⁷ *Zorach v. Clauson*, 343 U.S. 306 (1952).

²⁸ *Id.* en la pág. 315.

Sucesión Victoria v. Iglesia Pentecostal, nuestro Tribunal Supremo resolvió que si una congregación es demasiado escandalosa en su culto, de modo que esta perturbe y anule el derecho a la intimidad de un ciudadano, el Estado puede intervenir.²⁹ También se ha resuelto que el Departamento de Asuntos del Consumidor puede solicitar que las escuelas católicas contesten un cuestionario, investigando el costo de operación de las escuelas privadas en Puerto Rico, si lo hace de manera neutral en cuanto a la religiosidad de la institución.³⁰ Incluso, una iglesia y sus feligreses pueden traer una disputa legal ante los tribunales del Estado sin que esto conlleve una intromisión excesiva del Estado en asuntos religiosos, siempre y cuando no requiera que los tribunales entiendan en materia de doctrina, fe u organización eclesiástica interna.³¹ Resulta forzoso concluir, como cuestión de hecho, que no existe tal cosa como la separación total de Iglesia y Estado. Este concepto cumple una función más metafórica que práctica pero, aún como metáfora, se queda corta de la noción que intenta representar.

B. Historia de la cláusula constitucional en Puerto Rico

Por razón de nuestra condición de territorio y posesión de los Estados Unidos, y por virtud de la Decimocuarta Enmienda de la Constitución federal estadounidense, la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos aplica directamente a Puerto Rico.³² De todos modos, entendemos pertinente subrayar el historial de la libertad religiosa en Puerto Rico. A diferencia de la Constitución de los Estados Unidos, la Constitución de Puerto Rico sí expresa que “[h]abrá completa separación de la Iglesia y el Estado”.³³ El texto de nuestra Constitución parece corresponder directamente con las interpretaciones contemporáneas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.³⁴ En un intento por

²⁹ La Sucesión de Victoria Capella v. Iglesia de Dios Pentecostal, 102 DPR 20 (1974).

³⁰ Surinach v. Pesquera de Busquets, 604 F.2d 73 (D. P.R. 1979).

³¹ Amador Parrilla v. Concilio Iglesia Universal de Jesucristo, 150 DPR 571 (2000); Mercado v. Universidad Católica de Puerto Rico, 143 DPR 610 (1997).

³² Véase la Decimocuarta Enmienda de la Constitución de los EEUU:

Toda persona nacida o naturalizada en los Estados Unidos y sujeta a su jurisdicción, será ciudadana de los Estados Unidos y del estado en que resida. Ningún estado aprobará o hará cumplir una ley que restrinja los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá un estado privar a persona alguna de su vida, libertad o propiedad, sin el debido proceso de ley; ni negará a persona alguna dentro de su jurisdicción la igual protección de las leyes.

U.S. CONST. amend. XIV, § 1 (traducción suplida).

³³ CONST. PR art. II, § 3.

³⁴ Sin embargo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en *Agostini Pascual v. Iglesia Católica*, expresó sobre esta última aseveración en la tercera sección, que esta debe ser la “relación ideal entre el

auscultar el significado de nuestra cláusula, debemos evaluar qué impacto relativo tiene, si alguno, en comparación con la cláusula expresa en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, para efectos de las limitaciones del Estado.

Puerto Rico, como colonia de España hasta el 1898, tenía, como su religión oficial, el Catolicismo. No hubo para Puerto Rico una noción sobre libertad religiosa hasta la invasión estadounidense a finales del siglo XIX. El 27 de febrero de 1902, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley defendiendo los derechos del pueblo*, cuya sección 9, de conformidad con la Constitución de los Estados Unidos,³⁵ disponía que habría libertad de culto religioso en Puerto Rico:

El libre ejercicio y el goce de la posesión de cualquier creencia religiosa que se profese y de cualquier culto estará garantido [sic] sin distinción ninguna, para siempre, y a nadie se le privará de ningún derecho ni privilegio civil o político en Puerto Rico, por causas de sus opiniones religiosas; mas la libertad de conciencia que por la presente se garantiza no se interpretará en el sentido de eximir de prestar juramentos ni afirmaciones, en el de cohonestar actos licenciosos mediante la bigamia, la poligamia o por otros medios, ni el de justificar actos incompatibles con el orden, la paz y la seguridad de Puerto Rico, o que se opongan a la autoridad civil del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o de los Estados Unidos. A nadie, sin su consentimiento, se le exigirá que concurra a ningún lugar destinado a culto alguno religioso . . . ni dará la ley preferencia a ninguna religión, confesión o culto externo.³⁶

Luego, el artículo 2 de la *Ley Jones de 1917* expandió en lo relativo al no establecimiento de una religión en Puerto Rico:

No se dictará ninguna ley relativa al establecimiento de cualquiera religión o que prohíba el libre ejercicio de la misma, y se permitirá en todo tiempo el libre ejercicio y goce de profesiones y cultos religiosos sin distinciones ni preferencias, y no se exigirá como condición para desempeñar cualquier cargo o puesto de confianza en el Gobierno de Puerto Rico, ningún otro requisito político o religioso que un juramento de defender la Constitución de los Estados Unidos y las leyes de Puerto Rico.

Jamás se asignará, aplicará, donará, usará, directa ni indirectamente, dinero o propiedad públicos para el uso, beneficio o sostenimiento de . . . ningún sacerdote, predicador, ministro, u otro instructor o dignatario religioso, como tal.³⁷

Estado y la Iglesia” y que “exige el reconocimiento de dos esferas de acción separadas”. Agostini Pascual v. Iglesia Católica, Apostólica y Romana de Puerto Rico, 109 DPR 172, 175 (1979).

³⁵ Pitino Acevedo, *supra* nota 4, en la pág. 131.

³⁶ *Id.* en las págs. 129-30 (*citando a* Ley defendiendo los derechos del pueblo, Ley Núm. 42 del 27 de febrero de 1902, 1 LPRÁ § 9 (2008)).

³⁷ Carta Orgánica de 2 de marzo de 1917, Acta Jones, 1 LPRÁ Documentos Históricos Carta Orgánica de 1917 § 2 (2008); véase también Pitino Acevedo, *supra* nota 4, en la pág. 130.

En el *Diario de sesiones de la Convención Constituyente*, se lee a través del documento, mediante peticiones y memoriales sometidos a la Convención, que iglesias de distintas denominaciones cabildaron fuertemente para que no se coartara la libertad de conciencia de manera alguna, que hubiese total separación de Iglesia y Estado, y completa libertad religiosa. Según Trías Monge, esto se debía en gran medida a que las iglesias católicas y protestantes temían que la otra saliera favorecida.³⁸

Es indispensable para el análisis de este trabajo subrayar que, a lo largo de las transcripciones del *Diario de sesiones de la Convención Constituyente*, surgen varias discusiones sobre asignación de fondos públicos en las que se trae el corolario de separación de Iglesia y Estado como principio que impide el subsidio directo o indirecto a cualquier institución religiosa. En ocasiones, se debatió si era o no menester beneficiar a una institución religiosa, aún cuando estuviese llevando a cabo un trabajo en beneficio de la sociedad. Por ejemplo, considerando una enmienda al artículo 22, se dispuso que el texto leería: “Los fondos públicos sólo serán destinados a fines públicos o para el mantenimiento y sostenimiento de las instituciones del gobierno. Todo desembolso de fondos públicos se hará por autoridad de ley”.³⁹ La enmienda tuvo el efecto de eliminar del texto: “[Y] no se considerarán instituciones del gobierno ni fines públicos aquellos que no estén bajo la autoridad e intervención del gobierno”.⁴⁰

Surge del debate la idea de que la Constitución debía establecer claramente que no se le otorgaría dinero alguno a instituciones sectarias y que el Gobierno debía tener constancia del dinero público que gastara. Opositores de esa propuesta refutaban argumentando que ese lenguaje resultaba discriminatorio, que el gobierno no debía ser el único ente en disponer del dinero público, que había instituciones privadas que hacían trabajo que el gobierno no hacía a favor del Pueblo y que las instituciones religiosas eran buenas en sí mismas, por lo que debían tener derecho a recibir dinero público.

El artículo 22 no tiene que ver con instituciones religiosas *per se*, sino con organizaciones sin fines de lucro, sin especificación nominal. Sin embargo, al discutir las instituciones de beneficio público que recibirían el dinero necesario para llevar a cabo alguna gestión a favor del Gobierno, estipularon que la Asamblea Legislativa debía disponer cómo y por quién habían de ser gastados los fondos públicos. A modo de ejemplo, citamos al señor Celestino Iriarte Miró, uno de los delegados por el Partido Estadista Republicano ante la Convención Constituyente:

Si los fines son públicos, poco importa que sean ateos, que sean protestantes, que sean católicos, que sean espiritistas, que sean teosofistas, que sean librepensadores, que tengan cualquier clase de religión; no importa la religión que ten-

38 3 JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 176-78 (1982).

39 II DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 912 (1961).

40 *Id.*

gan, el gobierno tendrá que trazar la misma norma para gastar esos fondos . . . el que haya de recibirlos. Si el gobierno está necesitando grandemente resolver el problema que a todos nos atribula, del analfabetismo en Puerto Rico, el gobierno lo haría bien contribuyendo para que el problema del analfabetismo desaparezca de nuestro país. Y si los que han de encargarse de resolver y determinar ese grave problema de nuestro pueblo, pertenecen a una u otra religión, es cosa que no debe contar para nada.⁴¹

En la discusión de la susodicha enmienda al artículo 22, tanto sus proponentes como sus opositores, coincidieron en que la distribución aleatoria de fondos a instituciones religiosas incidía en la cláusula de no establecimiento.

En una discusión posterior, debatiendo una enmienda sobre la enseñanza pública que dispone que “[n]o se utilizará propiedad ni fondos públicos para *el sostenimiento* de otras escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado”, Trías Monge enfatizó varias veces que la enmienda va a los efectos de hacer más claro y tajante el principio de separación de Iglesia y Estado.⁴²

La redacción de la disposición que contiene la cláusula de no establecimiento, contenida en el artículo II, sección 3 de nuestra Constitución, fue delegada a una comisión encargada de la redacción de la Carta de Derechos en su totalidad. Al presentarse la Carta de Derechos, según redactada en dicha comisión, se abrió a discusión y enmiendas, pero nunca se presentó oposición o debate alguno respecto al lenguaje de la “completa separación de la Iglesia y el Estado”.⁴³

Así quedaron consagradas, en la sección 3 del artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, las cláusulas de no establecimiento de religión y libertad de culto, acompañadas del controvertible lenguaje metafórico de la “completa separación”.⁴⁴ Sobre la sección 3, la comisión encargada de la Carta de Derechos se limitó a discutir lo siguiente:

Esta sección recoge lo dispuesto en la primera enmienda de la Constitución federal sobre libertad de cultos y prohibición de establecer religión oficial alguna. Añade además el principio de que habrá completa separación de la Iglesia y el Estado. Estas tres disposiciones tienen un vasto contenido histórico. Por sí solas servirían tal vez para orientar el desarrollo constitucional en lo que se refiere a las demarcaciones fijadas para la *convivencia en paz, tolerancia, respeto recíproco y autonomía espiritual en un terreno en donde por muchos siglos han germinado los mayores conflictos y las más vehementes recriminaciones*. Esto es así porque *las convicciones religiosas tocan a lo más íntimo de la conciencia humana y la interferencia del poder político en este campo provoca legítimas y hondas reacciones*. De igual manera la intervención religiosa en la política inyecta en las lides ciudadanas ingredientes de grave riesgo para la democracia liberal. Entiende la comisión, en consecuencia, que debe quedar perfectamente claro *el dere-*

⁴¹ *Id.* en la pág. 910.

⁴² *Id.* en las págs. 1476-77 (énfasis suplido).

⁴³ *Id.* en la pág. 1447.

⁴⁴ CONST. PR art. II, § 3.

cho a la libertad de culto, a la ausencia de intervención en favor o en contra de religión alguna, y el principio de que el culto religioso es privativo del individuo mientras el poder político es representativo de la comunidad. Las disposiciones adicionales contenidas en esta constitución surgen como consecuencia específica de la aplicación a casos concretos de los principios generales que aquí se consignan.⁴⁵

El juez presidente Trías Monge, aún como delegado en la Convención Constituyente, nos hizo entender que el alcance y la magnitud del principio de separación de Iglesia y Estado en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico va de la mano con su desarrollo en la esfera federal. No hay mayor ni menor alcance, pues, según nos indicó: “[E]l principio de separación del Estado e Iglesia, tal como ha sido consignado en la Constitución federal y el cual seguirá su desarrollo normal vía las interpretaciones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos”.⁴⁶

C. La histórica exención contributiva a las iglesias

La noción de que las instituciones religiosas en Puerto Rico son entidades esencialmente benéficas proviene de la relación con España. La Iglesia Católica en el Archipiélago, además de tener un monopolio religioso, tenía (y tiene) entidades de caridad. Hay hospitales, escuelas y entidades de ayuda comunitaria católicas que subsisten al día de hoy.

Por otro lado, al comenzar la relación de Estados Unidos con Puerto Rico, se adoptó un régimen contributivo similar al de Estados Unidos, junto con varias disposiciones constitucionales. Dice José I. Vega Torres que es sobre “el precepto constitucional de ‘fin o interés público’, sobre el cual queda establecido que la Asamblea Legislativa tiene amplia discreción de legislar, que domina la idiosincrasia detrás del trato preferente, en general, hacia las CSFL”.⁴⁷ Puntualiza Vega Torres que dicho precepto “ha sido interpretado de manera liberal, prevaleciendo usualmente el criterio de que sus objetivos deben redundar en beneficio de la salud, seguridad, la moral y el bienestar de la ciudadanía en general y otorgando amplia deferencia a la prerrogativa legislativa”.⁴⁸

Sin embargo, Vega Torres señala que ni el Congreso de los Estados Unidos ni la Asamblea Legislativa puertorriqueña han establecido un fundamento para

⁴⁵ IV DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 2563-64 (1961) (énfasis suplido).

⁴⁶ II DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 1483-84 (1961).

⁴⁷ Vega Torres, *supra* nota 2, en la pág. 164. Véase, en cuanto al precepto constitucional de fin o interés público, la sección 9 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, que lee como sigue: “Sólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley”. CONST. PR art VI, § 9.

⁴⁸ Vega Torres, *supra* nota 2, en la pág. 164 (*citando a* Op. Sec. Just. Núm. 35 de 1992).

justificar la exención caritativa desde su establecimiento a finales del siglo XIX, en el caso de Estados Unidos, y desde el 1924, en el caso de Puerto Rico. Ambos sistemas de ley han mantenido el estatuto correspondiente igual que lo redactaron la primera vez. Parecería que se trata de una tradición incuestionable o un derecho inalienable.⁴⁹

En el caso de las organizaciones religiosas, entendidas dentro de las organizaciones sin fines de lucro, como veremos más adelante, existe un trato preferencial particular. Este trato parece obligarnos a suponer que las organizaciones religiosas proveen un *bien público* por el mero hecho de existir.

III. LÍMITES FEDERALES BAJO LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

La cláusula constitucional para el establecimiento del Estado laico en los Estados Unidos, incorporada en la Primera Enmienda a su Constitución, y aplicable a los estados de la federación por virtud de la Decimocuarta Enmienda, le prohíbe al gobierno tomar acciones que podrían proveer trato preferencial a una religión por sobre alguna otra, o trato preferencial a la religión, generalmente, sobre la no religión, o la ausencia de religión.

En el caso de *Epperson v. Arkansas*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos aseveró que “[l]a Primera Enmienda obliga la neutralidad gubernamental entre religión y religión, y entre religión y la no religión”.⁵⁰

En el caso de *Everson v. Board of Education*, se definieron explícitamente los preceptos mínimos que abarca la prohibición de la Primera Enmienda contra el establecimiento de religiones a través del Estado.⁵¹ En su opinión mayoritaria, el juez Black expuso que:

La cláusula del “establecimiento de religión” en la Primera Enmienda significa al menos esto: Ni un estado ni el Gobierno Federal . . . aprobarán leyes que ayuden a una religión, ayuden a todas las religiones, o prefieran una religión sobre otra . . . Ninguna contribución de cualquier cantidad, grande o pequeña, se podrá imponer para apoyar actividades o instituciones religiosas, como sea que se puedan llamar, o como sea la forma que puedan adoptar para enseñar o practicar la religión.⁵²

En el caso de *Lemon v. Kurtzman*, el Tribunal Supremo determinó que ciertas legislaciones en los estados de Pennsylvania y Rhode Island, las cuales proveían ayuda económica directa a escuelas privadas para la enseñanza de materias seculares, violaba la cláusula de no establecimiento por representar una intromi-

49 *Id.* en las págs. 164-65.

50 *Epperson v. Arkansas*, 393 U.S. 97, 104 (1968) (traducción suplida).

51 *Everson v. Board of Education of Ewing*, 330 U.S. 1 (1947).

52 *Id.* en las págs. 15-16 (traducción suplida).

sión excesiva del Estado en una institución religiosa.⁵³ Tanto en Pennsylvania como en Rhode Island, la mayoría de las escuelas privadas que son beneficiadas por la ayuda económica legislada pertenecen a la Iglesia Católica.

En este caso, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos estableció una prueba de tres partes con el propósito de determinar la constitucionalidad de un estatuto, conforme a la prohibición constitucional del establecimiento de la religión por el Estado:

1. La ley debe tener un propósito secular legítimo, y debe adelantar tal propósito. El Tribunal evalúa el preámbulo y el texto de la ley, el historial legislativo y las motivaciones del legislador, para determinar si tiene un propósito legislativo secular o sirve a un interés legítimo del Estado.
2. La ley no debe tener el efecto principal o primario de impulsar o inhibir la religión. El Tribunal debe analizar si la ley obliga o coacciona a la ciudadanía a participar en una religión directa o indirectamente, o si la ley beneficia la religión o prefiere a una religión sobre otra. Por otro lado, los ciudadanos deben ser libres para practicar su religión en lugares públicos.
3. La ley no debe fomentar un involucramiento excesivo del gobierno con la religión. Si la ley requiere una constante supervisión del gobierno para asegurarse que la religión no sea el fin adelantado, esto puede desembocar en excesivas complicaciones.⁵⁴

Aunque las leyes en cuestión tenían un propósito secular, y no impulsaban o inhibían la religión, estas escuelas católicas, por su propósito primordial de promoción y promulgación de la fe y doctrina católica, enfrentarían demasiada dificultad para separar su enseñanza secular de su misión religiosa. Un estado tiene el poder de fiscalizar el uso de los fondos públicos desembolsados a instituciones privadas. Sin embargo, el Tribunal determinó que, en este caso, el gobierno estatal necesitaría restringir y fiscalizar a estas escuelas de manera sustancial para asegurar que los fondos públicos se utilicen adecuadamente. El gobierno estatal tendría que evaluar los libros y las finanzas de estas instituciones con regularidad, creando una relación íntima entre ellos. Por estas razones, los jueces decidieron que las leyes en este caso creaban un involucramiento impermisible entre el Gobierno de estos estados y la Iglesia Católica.

En el caso de *Tilton v. Richardson*, el Tribunal se enfrentó a un pleito incoado por un contribuyente para impugnar legislación federal.⁵⁵ El Tribunal Supremo sostuvo que la provisión en el *Higher Education Facilities Act of 1963*, que limitaba los intereses del gobierno federal sobre edificios construidos con fondos federales otorgados a universidades religiosas, violaba la cláusula de no estable-

⁵³ *Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602, (1971).

⁵⁴ *Id.* en las págs. 612-13; Pitino Acevedo, *supra* nota 4, en la pág. 139.

⁵⁵ *Tilton v. Richardson*, 403 U.S. 672 (1971).

cimiento.⁵⁶ Los edificios sujetos a esta ley tenían ciertas restricciones, vigentes por un plazo de veinte años. Estos edificios no podrían ser utilizados como lugares de culto, ni para la enseñanza de ideas religiosas, ni en conexión alguna con algún programa religioso. Este límite de veinte años es lo mismo que un subsidio religioso, ya que la entidad religiosa beneficiada se convertía en dueña del edificio al cabo del período de tiempo dispuesto, y podría utilizarlo sin restricciones. Aunque visto como un subsidio futuro, el uso irrestricto de estas instalaciones constituía una concesión indebida a un cuerpo religioso.

En *Committee for Public Education v. Nyquist*, el juez Powell invalidó una ley de Nueva York que otorgaba una subvención para *mantenimientos y reparaciones* a escuelas privadas, en su mayoría religiosas.⁵⁷ La constitucionalidad de esta ley se evaluó a base de la prueba tripartita que estableció el Tribunal en *Lemon v. Kurtzman*.⁵⁸ El Tribunal expresó que, aunque el estatuto estaba fundamentado en intereses legítimos y no sectarios, la intención legislativa no subsanaba la ausencia de garantías en la ley para evitar que el dinero público se utilizara para financiar o sostener de modo alguno la educación religiosa. Al concluir que la subvención a estas escuelas no pasaba el cedazo de *Lemon*, el Tribunal declaró que esta acción gubernamental violaba la cláusula de no establecimiento.

En *Texas Monthly, Inc. v. Bullock*, un contribuyente entabló una demanda impugnando la exención contributiva otorgada a casas editoriales religiosas.⁵⁹ El Tribunal Supremo declaró inconstitucional la acción estatal eximiendo a publicaciones religiosas de pagar impuestos sobre ventas y uso, clasificando tal acción como una violación a la cláusula de no establecimiento.⁶⁰ Declaró también que esa exención tampoco era necesaria para garantizar la libertad de culto de quienes se beneficiaran de ella.⁶¹ El juez Brennan reconoció que las exenciones tenían el efecto de un subsidio y que afectaban a los contribuyentes no afiliados, convirtiéndolos en donantes indirectos o vicarios.⁶² En su opinión, Brennan dejó claro que, cada vez que el gobierno dirige un subsidio exclusivamente a entidades religiosas, y el mismo no es necesario para garantizar la libertad de culto, debe entenderse necesariamente como un auspicio o fomento indebido de la religión por parte del Estado.⁶³ Al extender la exención únicamente a publicaciones reli-

⁵⁶ *Id.* en las págs. 673, 682-84; Higher Education Facilities Act of 1963, Pub. L. No. 88-204, 77 Stat. 363.

⁵⁷ *Committee for Public Education v. Nyquist*, 413 U.S. 756 (1973).

⁵⁸ *Lemon*, 403 U.S. en las págs. 612-13.

⁵⁹ *Texas Monthly, Inc. v. Bullock*, 489 U.S. 1 (1989).

⁶⁰ *Id.* en las págs. 5, 25.

⁶¹ *Id.* en la pág. 24.

⁶² *Id.* en las págs. 14-15.

⁶³ *Id.* en la pág. 15.

giosas, la ley carecía de un objetivo secular que justificara el trato preferente frente a publicaciones no religiosas.⁶⁴

En *Zelman v. Simmons-Harris*, el Tribunal Supremo estableció otra prueba, esta vez de cinco partes, para determinar si algún programa gubernamental de vales (*vouchers*), en el que el recipiente del vale era un ciudadano y este era quien decidía dónde utilizar el dinero público, violaba o no la Primera Enmienda.⁶⁵ El Tribunal determinó que, para que un programa de este tipo constituya un desembolso constitucionalmente válido: (1) debe tener un propósito secular válido; (2) debe desembolsar el dinero o vale directamente al ciudadano y no a la institución participante en el programa; (3) la clase beneficiada debe ser amplia; (4) el programa gubernamental debe ser neutral en cuanto a religión, y, (5) debe incluir opciones no religiosas adecuadas. En este caso se trataba de un programa federal de vales, otorgados a padres de familias pobres, para costear la matrícula de sus hijos en escuelas privadas.⁶⁶ El Tribunal Supremo decidió que estos vales no violaban la Primera Enmienda, aún cuando la mayor parte de las escuelas privadas en el programa eran religiosas, pues el diseño del programa que los concedía cumplía con las cinco partes del examen.⁶⁷

En *Flast v. Cohen*, se instó una demanda contra el entonces Secretario de Salud, Educación y Bienestar del gobierno federal, alegando que el uso de fondos públicos en escuelas religiosas iba en contra de la Primera Enmienda.⁶⁸ El Tribunal de Distrito declaró que los ciudadanos demandantes no tenían legitimación para instar dicha acción.⁶⁹ El Tribunal Supremo de los Estados Unidos revocó al Tribunal de Distrito en apelación, y estableció una prueba de dos partes para determinar si un ciudadano, en calidad de contribuyente, tenía legitimación activa para este tipo de acciones.⁷⁰ Para cumplir con esta nueva prueba de legitimación activa, el demandante debe probar: (1) que el daño a los gastos contributivos del ciudadano se da por un ejercicio del poder del Congreso para crear impuestos e incurrir en gastos, y (2) que el estatuto impugnado constituye un exceso de las facultades otorgadas al Congreso para crear impuestos e incurrir en gastos.⁷¹

Sin embargo, en un caso más reciente sobre el asunto de la legitimación de un contribuyente, el Tribunal determinó que esta solo se reconocerá si el gasto impugnado se hace como una acción del Congreso, y no así una acción del Poder

64 *Id.* en la pág. 17.

65 *Zelman v. Simmons-Harris*, 536 U.S. 639 (2002).

66 *Id.* en la pág. 662.

67 *Id.* en las págs. 662-63.

68 *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968).

69 *Id.* en la pág. 88.

70 *Id.* en las págs. 88, 102-03.

71 *Id.* en las págs. 102-03.

Ejecutivo, aún cuando el dinero que gasta el Ejecutivo se obtiene por virtud de una acción del Congreso.⁷²

A modo de resumen, encontramos que el Tribunal Supremo federal, interpretando y aplicando la cláusula de no establecimiento de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, ha determinado que:

1. El Estado debe ser neutral y debe evitar cualquier trato preferencial entre religiones, y entre la religión y la no religión.
2. El Estado no puede desembolsar fondos públicos a Iglesias, ni de otra manera contribuir o subvencionar actividades o instituciones religiosas con cualquier suma de dinero, grande o pequeña.
3. Al aprobar una ley que pueda beneficiar a una institución o actividad religiosa, se tomará en consideración: el propósito del beneficio (debe ser secular), que no impulse o inhiba la religión y que no redunde en una intromisión indebida del Estado en la Iglesia. Si el Estado necesita fiscalizar minuciosamente a una institución religiosa para velar que el dinero se utilice correctamente, esto constituye una intromisión indebida.
4. No puede otorgarse beneficio presente ni futuro a una organización religiosa.
5. Una exención contributiva es igual a una subvención o un desembolso de dinero público, pues la carga de esa exención recae sobre los contribuyentes.
6. Una subvención (vale) otorgada a un ciudadano, para ser utilizada en beneficio del ciudadano en alguna institución privada, se debe entregar directamente al ciudadano, no puede beneficiar indebidamente a una institución religiosa y el ciudadano debe tener opciones no religiosas al momento de elegir la institución. Además, la subvención debe tener un propósito secular, ser neutral y beneficiar a una clase amplia de ciudadanos.
7. Un ciudadano contribuyente puede instar una acción, impugnando una ley por alegada violación a la cláusula de no establecimiento, si demuestra que el beneficio que otorga la ley le impone una carga onerosa en calidad de contribuyente y que la ley constituye un abuso de poder del Congreso en cuanto a la creación de impuestos o el desembolso de fondos públicos.

72 Véase *Hein v. Freedom from Religion Foundation, Inc.*, 551 U.S. 587 (2007).

IV. ESTATUTOS PUERTORRIQUEÑOS FAVORECIENDO A CORPORACIONES RELIGIOSAS

A. *Ley general de corporaciones*

En Puerto Rico, el esquema jurídico que rige sobre las corporaciones es un esquema heredado como resultado del cambio de soberanía en Puerto Rico en 1898. Aunque bajo el gobierno español, en Puerto Rico existían, conforme a las disposiciones del Código Mercantil de 1886, unas organizaciones llamadas sociedades anónimas, la figura de la corporación, como la conocemos hoy, tiene sus inicios en el Archipiélago con la primera *Ley general de corporaciones*, aprobada en 1902.⁷³

El modelo de la ley corporativa en Puerto Rico, desde 1956, sigue la estructura jurídica diseñada por el estado de Delaware. A partir de las modificaciones introducidas a la *Ley general de corporaciones de 1995*, se le añadieron elementos de leyes modelos propuestas por diversas organizaciones que agrupaban a profesionales jurídicos en los Estados Unidos, como la *American Bar Association* y el *American Law Institute*.⁷⁴ Para todos los efectos, en tema de Derecho Corporativo, la legislación, la política pública y la jurisprudencia puertorriqueña se encuentran fuertemente influenciadas por la legislación, política pública y jurisprudencia del estado de Delaware. En un estudio del estatuto de Delaware, notamos que a lo largo de sus diecisiete capítulos, no hay una sola mención de las palabras *religión* o *religiosa*.⁷⁵ No hay disposiciones específicas en esta ley que le reconozcan a estas organizaciones una estructura, o unos derechos especiales o distintos a los del resto de las corporaciones organizadas bajo su ley. Si tomamos como cierta la apreciación del profesor Carlos Díaz Olivo en cuanto a la legislación corporativa del estado de Delaware, esa es la jurisdicción norteamericana más liberal en lo que a legislación corporativa se refiere, al menos desde 1956.

Sin embargo, nuestro estudio de la *Ley general de corporaciones de 2009*, según enmendada, arrojó un resultado considerablemente distinto. Aunque no encontramos una mención de la palabra *religión* en nuestra ley, la palabra *religiosa* aparece explícitamente unas ocho veces. En tres de esas ocasiones, la mención se hace para conferir a las organizaciones religiosas unos privilegios que les eximen del cumplimiento con disposiciones aplicables al resto de las corporaciones organizadas al amparo de nuestra *Ley general de corporaciones*.

En primer lugar, en el capítulo 15 de la ley, nuestros legisladores enumeran los *servicios religiosos* como una de las categorías bajo las que se podría registrar una corporación, especificando que esta categoría “[i]ncluye toda organización, institución o congregación que promueva creencias religiosas y administre servi-

73 CARLOS E. DÍAZ OLIVO, DERECHO CORPORATIVO: CORPORACIONES 10 (1999).

74 *Id.*

75 DEL. CODE ANN. tit. 8 § 101 (Michie 2011).

cios religiosos”.⁷⁶ Más adelante, reconoce que la “[o]rganización religiosa es una de las formas de organización bajo esta ley” y “[c]omprende las iglesias, las sinagogas, las mezquitas y otras congregaciones o instituciones de similar naturaleza, así como cualquier organismo que dependa directamente de éstas”.⁷⁷

Las disposiciones de categoría y formas de organización se supone que sirvan para orientar a la organización a la hora de entregar su informe anual al Departamento de Estado. Tiene sentido, entonces, la inclusión de estas disposiciones dentro del capítulo que establece la obligación de toda organización, incluso las organizaciones sin fines de lucro, de entregar informes anuales y pagar sus derechos anuales al Departamento de Estado. Este capítulo también dispone para la imposición de multas por incumplimiento con la entrega de informes anuales por la corporación, e incluso la revocación del certificado de incorporación a cualquier corporación que incumpla con esta obligación por un período de dos años.

Veremos, sin embargo, que esto no necesariamente le aplica a las organizaciones religiosas. El artículo 11.03 de la ley enumera un grupo de corporaciones que serán favorecidas por el Estado, aún si no cumplen con la entrega de sus informes anuales al Departamento de Estado.⁷⁸ Entre ellas, incluye a las corporaciones educativas, caritativas, las organizadas con el propósito de proveer ayuda a sus miembros enfermos, menesterosos o incapacitados, pero también incluye como primera categoría, a las corporaciones religiosas.⁷⁹ Si éstas tuvieran sus certificados de incorporación revocados por incumplimiento en la entrega de sus informes anuales, podrán renovar el certificado de incorporación con *prueba satisfactoria* de que pertenecen a las categorías protegidas bajo este artículo.⁸⁰

Todas estas disposiciones especiales a favor de las corporaciones religiosas en la ley se tornan curiosamente académicas a la luz de la excepción otorgada en el artículo 15.07.⁸¹ Bajo este artículo, las obligaciones dispuestas bajo el capítulo 15, la radicación de informes anuales, incluyendo los estados de situación financiera, no serán aplicables a las corporaciones religiosas. La única condición con la que deben cumplir las organizaciones religiosas para gozar de esta exención es organizarse como una corporación sin fines de lucro, pues las disposiciones del capítulo no aplicarán a “corporaciones religiosas de fines no lucrativos”.⁸²

Además, el capítulo 17 de la *Ley general de corporaciones*, en el que se dispone sobre las cuantías de los derechos a pagar al Departamento de Estado por la incorporación o modificación de la incorporación de una organización al amparo

⁷⁶ Ley general de corporaciones, Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009, 14 LPRA § 3858 (2011).

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ *Id.* § 3763.

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ *Id.* § 3857.

⁸² *Id.*

de esta ley, también dispone que, como cuestión de política pública, cuatro categorías de corporaciones estarán exentas del pago de estos derechos. Las fraternidades y sororidades organizadas como corporaciones sin fines de lucro quedarán excluidas del pago de derechos, al igual que las corporaciones benéficas y educativas sin fines lucro, pero la primera de las categorías excluidas, nuevamente, es la de las corporaciones religiosas.⁸³

B. Códigos de rentas internas

Mientras el cambio de soberanía de 1898 trajo rápidas modificaciones a las leyes de organización comercial en Puerto Rico, el asunto tarifario y contributivo en Puerto Rico tardaría en modificarse. Al momento de la invasión estadounidense de Puerto Rico, el gobierno federal estadounidense no tenía potestad constitucional para imponer un sistema de contribuciones sin entrar en consideraciones de proporcionalidad conforme a la información recogida en el censo nacional y, como cuestión de hecho, no tenía ley alguna de contribuciones federales sobre ingresos. Sin embargo, en Puerto Rico todavía operaba un sistema tarifario y tributario originado bajo el gobierno insular español. Bastó eliminar el trato preferencial concedido por este sistema al comercio entre Puerto Rico y España y otorgar este mismo trato preferencial al país vencedor en la invasión: Estados Unidos.⁸⁴

Así permaneció la situación en Puerto Rico respecto a legislación de contribuciones sobre ingresos hasta luego de aprobarse la Decimosexta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América, en 1909. Es en ese momento que el Gobierno federal quedó facultado para imponer contribuciones sobre ingreso como modo de recaudar fondos a su tesoro nacional. La ratificación de la enmienda fue seguida por la aprobación de la *Ley de ingresos de 1913*, la cual impuso contribuciones sobre ingresos tanto a individuos como a corporaciones.⁸⁵

Las obligaciones contributivas de esta nueva ley federal se hicieron extender explícitamente a Puerto Rico, como territorio sujeto al Congreso estadounidense. Sin embargo, y no obstante la intención general del Gobierno federal de recaudar fondos para su tesoro nacional, las contribuciones sobre ingresos recaudadas en Puerto Rico conforme a la *Ley de ingresos de 1913* no nutrirían el tesoro federal de los Estados Unidos, sino que nutrirían el tesoro del Gobierno insular para sufragar sus operaciones en Puerto Rico. Así, el Gobierno federal obliga en Puerto Rico al pago de contribuciones federales sobre ingresos a todo residente en Puerto Rico, pagadero en su totalidad al tesoro del Gobierno insular y no al tesoro del

⁸³ *Id.* § 3901.

⁸⁴ Carlos E. Díaz Olivo, *The Fiscal Relationship Between Puerto Rico and the United States: A Historical Analysis*, 51 REV. COL. ABOG. PR 1, 4-6 (1990).

⁸⁵ *Id.* en las págs. 33-34.

Gobierno federal, convirtiendo la *Ley de ingresos de 1913* en la nueva ley de contribuciones sobre ingresos en Puerto Rico.⁸⁶

La ley federal de 1916 no alteró esta disposición contributiva para Puerto Rico, ni para sus ciudadanos ni para sus residentes.⁸⁷ Sin embargo, con la adopción del *War Revenue Act* de 1917, surge una nueva disposición en la ley federal, otorgando a Puerto Rico y a las Filipinas una opción de exención del cumplimiento con las leyes de impuestos federales.⁸⁸ La legislatura puertorriqueña quedó facultada, mediante la sección 5 del *War Revenue Act* de 1917, para enmendar o revocar las leyes de contribuciones sobre ingresos que regían en Puerto Rico para esa fecha.⁸⁹ Esta exención otorgada a Puerto Rico no ha sido alterada, a pesar de los cambios posteriores en la legislación contributiva federal sobre ingresos. Es por esta razón que, desde 1917, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico ha sido la encargada de toda legislación contributiva sobre los ingresos de personas residentes en Puerto Rico,⁹⁰ siempre que se trate de los ingresos generados dentro de la jurisdicción de Puerto Rico.⁹¹

La *Ley de contribución sobre ingresos de 1919* se convirtió en la primera ley contributiva comprensiva aprobada por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.⁹² Tanto esta ley, como las provisiones adoptadas por la Asamblea Legislativa en 1917⁹³ y 1918,⁹⁴ se limitaron a hacer pequeñas modificaciones, especialmente para aumentar las tasas contributivas, sobre la norma federal contributiva que regía anteriormente.⁹⁵

Desde la legislación de 1919 hasta las revisiones de 1954, la primera codificación contributiva de 1994 y su revisión comprensiva en el 2011, resulta indiscutible que “[n]uestro esquema tributario proviene, en gran medida, del Código de Rentas Internas federal”.⁹⁶ Pasemos primero a evaluar las disposiciones del Código de Rentas Internas federal en cuanto a las corporaciones religiosas.

86 *Id.* en las págs. 34-36.

87 *Id.* en las págs. 36-37.

88 *War Revenue Act*, Pub. L. No. 65-50, 40 Stat. 300 (1917).

89 *Id.* § 5.

90 Díaz Olivo, *supra* nota 75, en las págs. 44-45.

91 *Id.* en la pág. 64.

92 Ley de contribución sobre ingresos, Ley Núm. 80 de 26 de junio de 1919, 1919 LPR 80.

93 Ley para proveer rentas adicionales para el pueblo de Puerto Rico, mediante la imposición de determinadas contribuciones adicionales sobre ingresos y para otros fines, Ley Núm. 59 de 4 de diciembre de 1917, 1917 LPR 59.

94 Ley para extender las disposiciones de la ley titulada “Ley para proveer rentas adicionales para el pueblo de Puerto Rico, mediante la imposición de determinadas contribuciones adicionales sobre ingresos y para otros fines”, Ley Núm. 8 de 12 de diciembre de 1918, 1918 LPR 8.

95 Díaz Olivo, *supra* nota 84, en las págs. 45-46.

96 Véase *Ortiz Chévere v. Puig Morales*, 186 DPR 951, 971 (2012).

Contrario a la *Ley general de corporaciones* del estado de Delaware, la legislación contributiva federal en la que Puerto Rico basa su propia legislación contributiva sí incluye disposiciones que aplican explícitamente a las iglesias y a las organizaciones religiosas con el propósito de favorecerlas.⁹⁷ Estas disposiciones distinguen a las iglesias de las organizaciones religiosas y, aunque el Código de Rentas Internas no define lo que es una *iglesia*, el Servicio de Rentas Internas (I.R.S., por sus siglas en inglés) las interpreta como cualquier lugar de culto, lo que podría incluir mezquitas y sinagogas.⁹⁸ Según el I.R.S., las disposiciones de la sección 501(c)(3) le otorgan exención contributiva tanto a organizaciones o iglesias individuales, como las afiliadas de una organización matriz que les incluya en su grupo de organizaciones e iglesias afiliadas cobijadas por una regla de exención de grupo (*group ruling*).⁹⁹

La distinción entre iglesia y organización religiosa bajo el Código de Rentas Internas federal, según interpretado por el I.R.S., tiene como efecto la otorgación de una exención contributiva automática para las iglesias bajo la sección 501(c)(3), sin necesidad alguna de solicitar tal reconocimiento formalmente de la agencia federal administradora. Las organizaciones religiosas, sin embargo, deben solicitar este reconocimiento formalmente para gozar de la exención contributiva y ofrecerle a sus donantes las deducciones correspondientes sobre los donativos que éstos les hagan bajo el estatus de 501(c)(3).¹⁰⁰

El Código federal también requiere que se haga pública la lista de entidades exentas. Sin embargo, una iglesia que no ha solicitado reconocimiento del estatus 501(c)(3), por no ser necesario para su disfrute de los derechos otorgados por esa sección, no aparecerá registrada en la lista oficial publicada por el I.R.S. Tampoco se reflejarán aquellas iglesias reclamadas como afiliadas de una organización religiosa matriz exenta bajo la sección 501(c)(3). Bajo tales circunstancias, solamente la organización religiosa matriz sería publicada en el listado oficial.

A pesar de estos mecanismos, que permiten la retención de ingresos ilimitados libres de contribuciones y la invisibilidad de múltiples entidades que gozan de este privilegio excepcional, el Código de Rentas Internas federal mantiene cierto control sobre los espacios en los que las iglesias y organizaciones religiosas gozarán de estos beneficios. Una disposición en la que no cuentan con una excepción de las obligaciones de las demás entidades exentas bajo la sección 501(c)(3), es en las limitaciones a sus actividades para influenciar en la legislación, actividades conocidas generalmente, y definidas en el Código de Rentas

97 I.R.C. § 501(c)(3) (West 2006).

98 INTERNAL REVENUE SERVICE TAX EXEMPT AND GOVERNMENT ENTITIES EXEMPT ORGANIZATIONS, TAX GUIDE FOR CHURCHES AND RELIGIOUS ORGANIZATIONS: BENEFITS AND RESPONSIBILITIES UNDER THE FEDERAL TAX LAW 2 (Publication 1828, 2009), <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p1828.pdf>.

99 *Id.* en la pág 3.

100 *Id.*

Internas federal, como *cabildeo*.¹⁰¹ Es decir, las iglesias y organizaciones religiosas están sujetas a las mismas limitaciones que el resto de las corporaciones que gozan de exención contributiva bajo el estatus de 501(c)(3), y si se exceden de las cantidades de dinero no tributables por su actividad de cabildeo, su exención contributiva quedará revocada y sus ingresos quedarán sujetos a tributación.¹⁰²

En este aspecto, el Código de Rentas Internas federal y el Código de Rentas Internas de Puerto Rico se distinguen. Evaluando la sección 1101 del *Código de rentas internas para un nuevo Puerto Rico*, notamos que la limitación a las organizaciones exentas bajo esta disposición en cuanto a sus actividades de cabildeo no se aplica de manera uniforme, como se hace en la sección 501(c)(3) del código federal, sino todo lo contrario. El único lenguaje en nuestro Código que asimila la prohibición integrada a la sección 501(c)(3) del código federal es la sección 1101.01(a)(2)(E): las únicas organizaciones exentas prohibidas de orientar sus actividades al cabildeo o a la influencia de legislación son las organizaciones cobijadas bajo la sección 1101.01(a)(2), es decir, las “[o]rganizaciones que brindan servicio a la comunidad”.¹⁰³ Las iglesias, y cualquier tipo de organización religiosa que las agrupe, quedan exentas bajo la sección 1101.01(a)(1), y a esta sección, como a las demás enumeradas en la sección 1101.01(a), exceptuando la 1101.01(a)(2), no se le reconoce tal limitación sobre sus actividades de cabildeo.¹⁰⁴

Lo que permite esta distinción entre el Código federal y nuestro Código de Rentas Internas es el cambio estructural al subcapítulo A sobre entidades exentas de tributación. Mientras el Código de Rentas Internas federal agrupa a las organizaciones religiosas entre las organizaciones exentas bajo su sección 501(c)(3), e impone en la misma 501(c)(3) las limitaciones a las actividades de cabildeo a todas por igual, nuestro Código de Rentas Internas separa a las iglesias y organizaciones religiosas del resto de las organizaciones exentas bajo la sección 1101.01. Con esta separación, nuestros legisladores logran una aplicación más selectiva e individualizada de limitaciones sobre cada categoría de organización exenta bajo la sección 1101.01. Curiosamente, esta separación estructural no existía bajo el Código de Rentas Internas de 1994 en Puerto Rico, ni se incluyó en el Código de 1994 la limitación de la sección 501(c)(3) en contra de las actividades de cabildeo sustanciales de organizaciones exentas. Esto, a pesar que la disposición existe en la sección 501(c)(3) desde 1954.¹⁰⁵

También se distingue el Código de Rentas Internas de Puerto Rico del Código de Rentas Internas federal en cuanto al impuesto sobre ventas y uso (IVU). El

¹⁰¹ I.R.C. § 501(c)(3) (West 2006).

¹⁰² INTERNAL REVENUE SERVICE TAX EXEMPT AND GOVERNMENT ENTITIES EXEMPT ORGANIZATIONS, *supra* nota 98, en las págs. 5-6.

¹⁰³ Código de rentas internas para un nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 1 de 31 de enero de 2011, 13 LPRA § 30471(a)(2) (2012).

¹⁰⁴ *Id.* § 30471.

¹⁰⁵ *Charities, Churches and Politics*, IRS (24 de enero de 2013), <http://www.irs.gov/uac/Charities,-Churches-and-Politics> (última visita 11 de noviembre de 2013).

Código federal no dispone tal impuesto y, anterior a la Ley Núm. 117 de 2006, tampoco lo disponía el Código de Rentas Internas de Puerto Rico. Desde la aprobación del IVU en el 2006, “las ventas de bienes y servicios están sujetos al cobro de dicho impuesto, salvo determinadas excepciones”.¹⁰⁶ Las ventas de bienes y servicios realizadas por las iglesias y organizaciones religiosas no se encontraban entre estas determinadas excepciones hasta la aprobación de la Ley Núm. 118 de 2012. A partir de esta nueva ley, se enmendó el Código de Rentas Internas para el exclusivo propósito de levantar las “barreras que afectan los ingresos de estas instituciones [religiosas] y reducen sus oportunidades”.¹⁰⁷

No entraremos en una lista exhaustiva de las exenciones y privilegios contributivos que gozan las organizaciones religiosas bajo nuestro Código de Rentas Internas, pero sí sabemos que hay muchas más, desde exenciones en el pago de arbitrios de vehículos,¹⁰⁸ hasta exenciones de cumplimiento con la entrega de planillas informativas anuales de organizaciones exentas al Departamento de Hacienda¹⁰⁹ y exenciones ilimitadas sobre los negocios con fines de lucro relacionados a su actividad religiosa. Cabe añadir que son las únicas entidades privadas, con o sin fines de lucro, que gozan de exención respecto a las planillas informativas. ¿Cómo han surgido estos privilegios contributivos excepcionales para las iglesias y las organizaciones religiosas a lo largo de nuestra legislación?

En una entrevista con el abogado y contador público Raúl A. Candelario López, quien fungió como Director Ejecutivo de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes al momento de la aprobación del Proyecto de la Cámara 3070 y el Proyecto de la Cámara 3863 (que luego se convertirían en la Ley Núm. 1 de 2011 y la Ley Núm. 118 de 2012, respectivamente), aprendimos que estos arreglos en la legislación nunca fueron cabildados directamente por las iglesias u otras organizaciones religiosas ante la Asamblea Legislativa.¹¹⁰

Examinando el trámite legislativo de cada medida, podemos ver que, tanto el P. de la C. 3070,¹¹¹ como el P. de la C. 3863,¹¹² fueron proyectos de administración, enviados desde la Fortaleza para su adopción por parte de la delegación del partido político del Gobernador. El texto del Código de Rentas Internas en cuestión

¹⁰⁶ Ley de la justicia contributiva de 2006, Ley Núm. 117 de 4 de julio de 2006, 13 LPRA § 2512 (1994 & Supl. 2006).

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ 13 LPRA § 31658.

¹⁰⁹ 13 LPRA § 30246.

¹¹⁰ Entrevista con Raúl A. Candelario López, Exdirector Ejecutivo, Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, en SJ, PR (2 de mayo de 2013).

¹¹¹ La misma situación se da con la sección 1101(4) del Código de Rentas Internas de 1994, procedente del Proyecto de la Cámara 1542, enviado desde Fortaleza como proyecto de administración en la duodécima Asamblea Legislativa. Para esta investigación, no pudimos obtener copia de la Ley Núm. 91 de 29 de junio de 1954, *Ley de contribución sobre ingresos*, para evaluar el historial de esta exención contributiva al amparo de esa ley.

¹¹² P. de la C. 3863, 16ta Asamblea Legislativa, 7ma Ses. Ord. (PR 2012).

ya venía integrado en el proyecto enviado desde la Fortaleza, por lo que su inclusión en la ley final no corresponde a una acción propiamente legislativa, sino a una acción del Ejecutivo, y una omisión de la Asamblea Legislativa de remover estas excepciones. En cuanto a la exclusión del pago de impuestos sobre venta y uso de bienes y servicios, la presión ejercida por las iglesias no fue en la Asamblea Legislativa, según nos indica Candelario López. El texto vino hecho desde Fortaleza como proyecto de administración, lo que nos indica que el cabildeo se hizo en la Rama Ejecutiva, directamente con el Primer Ejecutivo,¹¹³ y fue el Poder Ejecutivo quien se encargó de cabildear por su aprobación. Según nos explica Candelario López, el acercamiento utilizado para persuadir a la Asamblea Legislativa de su aprobación fue convertirlo en un asunto de costo efectividad en la fiscalización: ¿Para qué invertir dinero del Estado en fiscalizar las actividades de estas instituciones cuando lo que recibiría el Estado por sus tributaciones sería *ínfimo*?

Ante preguntas de por qué la Asamblea Legislativa no cuestionó la inclusión de estas disposiciones en el Código de Rentas Internas, Candelario López nos explicó que, en sus diecisiete años trabajando en comisiones legislativas, nunca se había discutido la posibilidad de excluirlas, por lo que tampoco se habían visto en la obligación de justificarlas en el récord legislativo. Además, añadió que tomar acción sobre esas disposiciones hubiera provocado que un sector, que generalmente no tiene unidad de afiliaciones político partidistas, se uniese en contra del partido que pretenda quitarles tales privilegios. La eliminación de estas disposiciones, no solo en el Código de Rentas Internas, sino también en la *Ley general de corporaciones*, hubiera representado un costo político, y con esto se refiere a un costo electoral que ningún partido político ha estado dispuesto a absorber. En resumidas cuentas, las iglesias y las organizaciones religiosas son: (1) corporaciones sin fines de lucro; (2) exentas de diversos tipos de contribuciones y divulgaciones, y (3) singularmente privilegiadas dentro de los dos renglones anteriores sin mayor consideración que para evitar roces políticos y costos electorales.

¹¹³ Cabe mencionar que, aún aplicando la normativa federal del 501(c)(3), estas actividades de influencia no quedarían limitadas ya que, según lo interpreta el *Internal Revenue Service*, la cláusula del 501(c)(3) no incluye una limitación sobre actividades que influyan las acciones del Poder Ejecutivo ni el Poder Judicial. Como consecuencia de no incluir el Poder Ejecutivo, tampoco incluye la influencia sobre acciones de agencias administrativas. Véase, e.g., INTERNAL REVENUE SERVICE TAX EXEMPT AND GOVERNMENT ENTITIES EXEMPT ORGANIZATIONS, *supra* nota 98.

V. PROBABILIDADES Y POSIBILIDADES DE FISCALIZACIÓN, Y SUS IMPLICACIONES ECONÓMICAS

A. Fiscalización administrativa

Ahora pasaremos a examinar el costo que absorbe la ciudadanía puertorriqueña por la indisposición partidista de absorber el costo electoral que representaría un trato no preferencial a las iglesias y organizaciones religiosas en nuestra legislación corporativa y contributiva.

Sin tomar en consideración las objeciones constitucionales que se puedan levantar en cuanto al trato legislativo que reciben las iglesias y las organizaciones religiosas en nuestra jurisdicción, debemos tomar en cuenta que gran parte de la legislación regulatoria en nuestro ordenamiento tiene como propósito la adecuada fiscalización de actividades económicas. Si bien nuestro Gobierno entiende que la organización corporativa les brinda ciertas ventajas comerciales a las personas que opten por acogerse a sus beneficios, la organización corporativa no queda posteriormente libre de rendirle cuentas al Estado. Lo contrario es cierto, pues, con el fin de velar por el cumplimiento de la política pública que el Estado desea adelantar, la organización corporativa está estrictamente regulada desde el momento de su nacimiento hasta aún después de su muerte o liquidación. Los actores corporativos en Puerto Rico deben proveerle al Estado, que permite su existencia, unos informes anuales en los que detallan las circunstancias que rodean sus operaciones, con tal de que el Estado tenga algún instrumento oficial a través del cual comenzar la fiscalización de esas actividades corporativas.

Igualmente, aunque el Código de Rentas Internas exige a las iglesias y a las organizaciones religiosas del deber de radicar planillas informativas anuales, éstas deben entregar anualmente, a la División de Exención Contributiva del Negociado de Asistencia Contributiva y Consultas Especializadas del Departamento de Hacienda, un estado de ingresos y gastos, conforme a los requisitos dispuestos en la sección 1063.08(a) del Código de Rentas Internas.¹¹⁴

A pesar de las facultades otorgadas, tanto al Secretario de Estado como al Secretario de Hacienda, por la Asamblea Legislativa para la adecuada fiscalización del cumplimiento con la política pública por ella promovida, hemos visto que la *Ley general de corporaciones* limita los instrumentos con que el Secretario de Estado puede fiscalizar el cumplimiento con la normativa corporativa por parte de las organizaciones religiosas incorporadas. Luego de cumplir los requisitos iniciales para la incorporación, momento en que se les certifica como corporación a nombre del Secretario de Estado, las iglesias y demás corporaciones religiosas no tienen deber alguno de continuar rindiendo informes sobre su cumplimiento, operación u organización corporativa al Secretario de Estado.

114 13 LPRA § 30298(a).

Intentamos, sin éxito, obtener el número de corporaciones religiosas bajo la supervisión del Secretario de Estado. Nuestros esfuerzos, hasta el momento, han quedado como peticiones desatendidas en los protocolos burocráticos para la solicitud formal de información ante el Secretario Auxiliar de Servicios del Departamento de Estado. Mínimamente, sabemos que la ley dispone para que las organizaciones religiosas tengan categoría corporativa propia, pero no sabemos cuántas organizaciones están organizadas de esta manera actualmente, pues aún no recibimos respuesta del Departamento de Estado y no se ha publicado una lista con tal desglose. Con la relativamente poca información que hemos podido reunir al respecto, resulta forzoso concluir que nuestro ordenamiento ha dejado al Secretario de Estado desprovisto de mecanismos que posibiliten la adecuada fiscalización de las corporaciones religiosas.

De otra parte, y en cuanto a las facultades fiscalizadoras del Secretario de Hacienda, la legislación contributiva también exige a la organización religiosa, única organización privada exenta, de la radicación de planillas informativas anuales. Es decir, la exige de cumplir con un requisito que debe cumplir toda otra organización exenta bajo la sección 1101.01 del Código de Rentas Internas, por lo que habría considerable similitud con la situación que enfrenta el Departamento de Estado si no fuera por la obligación de estas corporaciones religiosas de someter un estado anual de ingresos y gastos al Departamento de Hacienda.

Fascinados con la posibilidad de que existiera alguna entidad gubernamental facultada para fiscalizar o, al menos, tomar conocimiento oficial de las actividades financieras de las corporaciones religiosas, por limitada que fuera la información provista, nos comunicamos con la División de Exención Contributiva del Negociado de Asistencia Contributiva y Consultas Especializadas del Departamento de Hacienda. Allí entrevistamos al auditor Marcelino Hernández, quien nos indicó que, efectivamente, las iglesias y organizaciones religiosas deben entregar estos estados financieros anualmente a esta división.¹¹⁵ En la examinación de estos estados, el equipo de auditores de esta división debe revisar cualquier detalle que les pueda indicar un *uso indebido de los ingresos de la corporación*.

Aunque las corporaciones religiosas exentas bajo la sección 1101.01(a)(1) no están impedidas de utilizar sus fondos para actividades de cabildeo, “[n]inguna parte de . . . [sus] utilidades netas . . . [puede] redundar en beneficio de algún . . . individuo particular”.¹¹⁶ Las irregularidades que buscan los auditores de la División de Exención Contributiva en los estados suministrados por las corporaciones religiosas exentas van a esos fines. Si encontraran alguna partida de gastos que les llame la atención, refieren el caso a los auditores de campo del Departamento de Hacienda, quienes investigan directamente los libros financieros de la iglesia u organización señalada, e informan sus hallazgos a la División de Exen-

¹¹⁵ Entrevista telefónica con Marcelino Hernández, Auditor, División de Exención Contributiva del Negociado de Asistencia Contributiva y Consultas Especializadas del Departamento de Hacienda, en SJ, PR (7 de mayo de 2013).

¹¹⁶ 13 LPRA § 30471(a)(1).

ción Contributiva. Si se halla alguna violación a las condiciones de la exención contributiva concedida a las organizaciones religiosas, el Secretario de Hacienda tiene la facultad de revocar la exención contributiva de la organización en cuestión y sus ingresos quedan sujetos a tributación mientras no recupere la exención contributiva.

Respondiendo a la pregunta de cuáles son los detalles indicativos de usos indebidos de ingresos que su División podría apreciar en un documento tan escueto como el estado financiero de una corporación, el señor Hernández se limitó a explicarnos que los detalles que más comúnmente llaman la atención suelen ser en el uso indebido de tarjetas de crédito y débito corporativas.¹¹⁷ Mostraba ser esperanzador el procedimiento implementado en el Departamento de Hacienda para hacer cumplir a las organizaciones religiosas con lo poco que deben cumplir. Sin embargo, el señor Hernández nos indicó que no tienen récord estadístico alguno en el que conste el porcentaje de delincuencia entre organizaciones religiosas para la entrega de sus estados financieros, y menos aún mantenían récord de las organizaciones religiosas cuyas exenciones han sido revocadas por el uso indebido de sus ingresos.

La División de Exención Contributiva lleva récord general de las organizaciones exentas bajo la sección 1101.01. Según la lista más reciente publicada por la división, este número asciende las 6,400 organizaciones. Sin embargo, no las tienen separadas conforme a las categorías individuales reconocidas por el inciso de la sección 1101, que no son sino las categorías a las que corresponde su exención y, por ende, las categorías que determinan sus obligaciones específicas ante el Departamento de Hacienda. Esto implica que la División de Exención Contributiva no lleva récord de cuántas de las organizaciones exentas que tienen bajo su supervisión son organizaciones religiosas. Según afirmó el señor Hernández, este récord no les es requerido por el Código de Rentas Internas, por lo que no lo llevan. “El único récord de esa índole obligado por ley es el obligado al Departamento de Estado mediante la *Ley general de corporaciones*”, puntualizó.¹¹⁸

De la entrevista, también surgió que, en la División de Exención Contributiva, solo trabajan unos siete auditores.¹¹⁹ Esto implica que, sin contar el número de solicitudes de exención contributiva que deben atender anualmente, la supervisión y la auditoría anual de aproximadamente 6,400 corporaciones exentas de contribución recae en manos de siete personas. Presumiendo que trabajen los 365 días del año, exclusivamente con las organizaciones que ya se les ha concedido estatus de exención contributiva, cada uno de estos auditores tendría que revisar las planillas y los estados financieros de cinco organizaciones exentas cada dos días, para dar abasto.

¹¹⁷ Resulta alarmante la posibilidad de que estas corporaciones acumulen deuda y no se les fiscalice adecuadamente.

¹¹⁸ Hernández, *supra* nota 115.

¹¹⁹ *Id.*

Si bien la *Ley general de corporaciones* imposibilita una fiscalización de las corporaciones religiosas por el Secretario de Estado, la burocracia y deficiencia administrativa del Departamento de Hacienda revela la improbabilidad de una fiscalización adecuada de las organizaciones religiosas en los pocos asuntos sobre los que se les puede fiscalizar. Lo que es más, el Departamento de Estado y el Departamento de Hacienda no tienen información suficiente, ni el personal suficiente, para obtener la información necesaria para poner al Secretario de Justicia en una posición de evaluar si estas organizaciones religiosas, y sus directores, están cumpliendo con los objetivos para los que fueron organizadas y exentas del pago de contribuciones.

B. Implicaciones económicas

Por académicas que puedan parecer estas observaciones, no se debe subestimar la importancia que puede tener la invisibilidad otorgada al sector religioso para un país estancado económicamente, para una ciudadanía que se ve limitada económicamente en su acceso a las instituciones gubernamentales creadas para la reparación de sus agravios y la reclamación de sus derechos, y para un país que vive bajo constante amenaza de aumentos contributivos y reducciones de nóminas.

En momentos en que el discurso gubernamental ha girado hacia políticas de austeridad y menor gasto público, resulta muy pertinente hablar también de las exenciones contributivas, quiénes gozan de ellas y por qué. No olvidemos que “la exención contributiva tiene el efecto de ser una asignación de fondos públicos porque la contribución que no paga el exento pesa sobre los demás contribuyentes”.¹²⁰ Tampoco podemos omitir que, aún cuando el Gobierno considera un aumento amplio sobre la base tributable del impuesto sobre ventas y uso, la propuesta del Gobierno no contempla ampliar esa base sobre las actividades recién exentas de las iglesias y las organizaciones religiosas, ni de otra manera modificar la sección 4030.21 del Código de Rentas Internas de 2011.¹²¹

Si bien se logró convencer a la Asamblea Legislativa el año pasado de que la recaudación del Estado, por concepto de tributaciones a las actividades comerciales *de recaudación de fondos* de las iglesias y las organizaciones religiosas, sería *ínfima*, resulta igualmente pertinente reseñar el estudio más reciente sobre el dinero que representa el sector religioso dentro de la política contributiva estadounidense.

Se trata de un artículo publicado por el Profesor de Sociología, Ryan T. Cragun, y los estudiantes Stephanie Yeager y Desmond Vega, miembros de la comunidad académica de la Universidad de Tampa en el estado de Florida. En lo que los autores del estudio llaman un estimado conservador, sus investigaciones revelan que únicamente en las exenciones contributivas sobre ingresos a las orga-

120 Catholic University of Puerto Rico v. Secretario de Hacienda, 93 DPR 522, 529 (1966).

121 P. de la C. 1073, 17ma Asamblea Legislativa, 1ra Ses. Ord. (PR 2013).

nizaciones religiosas, los contribuyentes federales subvencionan unos \$35,300,000,000 anualmente.¹²² Las exenciones contributivas sobre ingresos a nivel estatal, y las exenciones estatales de impuestos sobre la propiedad de las iglesias le cuestan a los contribuyentes estatales unos \$32,300,000,000 anualmente. Éstos son los estimados para las 335,000 congregaciones religiosas aproximadas en los Estados Unidos, sin tomar en consideración los ingresos que les representan las horas de trabajo voluntario, las exenciones de impuestos sobre ventas, el vacío tributario creado por las deducciones personales de donaciones a organizaciones religiosas, entre muchas otras exenciones que, agrupadas, representan varios miles de millones de dólares adicionales.¹²³

Lejos de representar una porción ínfima de la economía, podemos ver que, limitando nuestro enfoque a una fracción del valor que representa este único sector económico, un sector cuyos números exactos no son conocidos por las disposiciones legislativas que les intentan ocultar del escrutinio público, el costo que las organizaciones religiosas exentas transfieren a los contribuyentes estadounidenses (\$67,600,000,000) es poco más del 70% del Producto Interno Bruto de Puerto Rico para el 2010.¹²⁴

En Puerto Rico, no tenemos disponibles algún equivalente de las cifras que obtuvieron los investigadores de la Universidad de Tampa, y para esta investigación no se pudo comisionar un estudio de tal envergadura. En la medida que cada una de las exenciones contributivas que benefician a las instituciones religiosas obliga al contribuyente a mantener a la Iglesia, urge estudiar más a fondo el impacto económico que podría representar una mayor fiscalización de las organizaciones exentas en Puerto Rico. A través de los mecanismos de tributación del Estado, el contribuyente se ve obligado a suplir el vacío de ingresos que deja la Iglesia, exenta de tributación, ya que el Estado necesita de estos ingresos para cumplir con unos gastos públicos, que también benefician a las organizaciones religiosas exentas. Mínimamente, nos proveería una referencia en cuanto al costo que representan las exenciones otorgadas a estas corporaciones. Las decisiones legislativas en materia contributiva, particularmente cuando estamos a poco tiempo de cumplir una década de recesión económica, no deben basarse en especulaciones parcializadas.

Mientras que las fuentes del estudio de la Universidad de Tampa estiman las donaciones a las iglesias y organizaciones religiosas en unos \$100,950,000,000 para el 2009 únicamente, donaciones cuyas procedencias no se conocen ni hay un deber de divulgarlas, la pérdida de control sobre un sector tan desregulado se podría prestar al uso de estas organizaciones para el lavado de dinero en la eco-

122 Ryan T. Cragun *et al.*, *Research Report: How Secular Humanists (and Everyone Else) Subsidize Religion in the United States*, FREE INQUIRY, June-July 2012, en 39, 42, https://www.secularhumanism.org/fi/vol_32/4/cragun_32_4.pdf.

123 *Id.* en las págs. 41-42.

124 *Puerto Rico*, THE WORLD BANK, <http://data.worldbank.org/country/puerto-rico> (última visita 11 de noviembre de 2013).

nomía subterránea y la evasión contributiva de empresas en la economía formal.¹²⁵ Cada centavo recaudado por el gobierno, sin que el contribuyente tenga conocimiento certero y transparente de su destino, lacera indiscutiblemente la confianza depositada en el sistema constituido. Cualquier paso tomado en una dirección que fortalezca esa confianza, jamás podrá ser entendido por la ciudadanía como un paso que disminuya la separación entre la Iglesia y el Estado. Si el paso a tomar requiere la eliminación de exenciones contributivas y mayor fiscalización, el ciudadano deberá sentirse aliviado por el hecho de que el Estado haya decidido favorecerlo a él antes que a determinada religión.

CONCLUSIÓN

Nada de lo estudiado y discutido en este trabajo entró a considerar los gastos directos, asignaciones de fondos y subvenciones directas efectuados por el Gobierno a favor de las iglesias y otras organizaciones religiosas, tales como los provenientes de la Comisión Especial Conjunta Sobre Donativos Legislativos de Puerto Rico,¹²⁶ y la recién creada Oficina del Gobernador para las Iniciativas Comunitarias y de Base de Fe.¹²⁷ Nos limitamos a discutir las disposiciones en nuestro ordenamiento que crean estados de excepción preferentes, que, a su vez, resultan en vacíos que pesan sobre el ciudadano no organizado y no exento como religioso.

Tampoco entramos a discutir a fondo los problemas de legitimación activa con los que se enfrenta un ciudadano contribuyente que interese llevar un pleito contra el Gobierno por la inconstitucionalidad de los beneficios contributivos que reciben las iglesias, ni las limitaciones a la legitimación de un ciudadano para entablar pleitos contra entidades religiosas por el uso indebido de fondos públicos asignados a ellas.

Todavía queda sobre el tintero un análisis más profundo sobre la pobre fiscalización de fondos públicos otorgados a estas instituciones y una investigación que mida o estime el impacto que representan estas exenciones y subsidios al erario público de Puerto Rico. El Departamento de Justicia y el Departamento de Estado quedan imposibilitados de cumplir con sus funciones fiscalizadoras sobre estas organizaciones. El Departamento de Hacienda queda incapacitado de hacer lo propio, y tanto la Asamblea Legislativa como la Rama Judicial se han mostrado indispuestas a hacer cumplir el mandato constitucional de total separación de Iglesia y Estado. Si quienes tienen el deber constitucional y legal de velar por el cumplimiento de las leyes, incluyendo la Constitución como ley suprema, que rigen sobre las iglesias y organizaciones religiosas, no lo hacen, entonces ¿quié-

¹²⁵ Ryan T. Cragun *et al.*, *supra* nota 122, en las págs. 41-42; Ley general de corporaciones, Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009, 14 LPRA § 3858 (2011).

¹²⁶ Creada en virtud de la Ley de la Comisión Especial Conjunta sobre Donativos Legislativos, Ley Núm. 113 de 11 de agosto de 1996, 2 LPRA §§ 931-937 (2009).

¹²⁷ Creada en virtud del Boletín Administrativo Núm. OE-2009-012.

nes son las personas legitimadas para reclamar el cumplimiento de estas protecciones y obligaciones?

Un efecto que podría tener la continua desregulación y exención desmedida de las organizaciones religiosas, so pretexto de argumentos falaces que reclaman *separación de Iglesia y Estado*, es la perpetuidad legal de la hegemonía religiosa y eclesiástica en nuestra sociedad, sin freno alguno que le impida manifestarse en las más altas instituciones públicas del País. El hecho de que nuestra política pública expresamente equipare los privilegios otorgados a las corporaciones religiosas a los privilegios excepcionales reconocidos para las corporaciones públicas, en instancias de rendición de cuentas al público sobre los fondos que ellos proveen mediante impuestos, y a exclusión de cualquier entidad privada no religiosa, resulta altamente sospechoso del cumplimiento de nuestro Gobierno con las limitaciones que su Pueblo constituyente le impuso constitucionalmente.

Si las corporaciones religiosas desean retener exención contributiva, y si el entendimiento de nuestra Asamblea Legislativa es que existen instituciones religiosas que sirven determinados fines públicos seculares, las exenciones a ellas otorgadas deben limitarse a lo que ellas logren probar como fines públicos en su operación, haciéndolo constar en los mismos informes que deben rendir todas las demás organizaciones no religiosas dedicadas a cumplir fines públicos similares. Las iglesias y demás organizaciones religiosas, como entidades que declaren tener propósitos únicamente religiosos, no pueden estar exentas de contribuciones. Preservar tales exenciones contributivas presume la religiosidad del Estado, aunque no favorezca una religión específica, por lo que derrota cualquier noción posible de un Estado laico.

En un estudio posterior, nos interesa analizar la política jurídica en cuanto a la legitimación del ciudadano contribuyente para la fiscalización de la operación de estas organizaciones y para la posible impugnación constitucional de las preferencias contributivas a ellas conferidas. Un análisis de esa envergadura nos permitiría profundizar sobre las implicaciones teóricas del sistema constitucional, republicano y liberal que hemos establecido, contrapuesto al que hemos practicado.

Resulta evidente que las numerosas exenciones que benefician exclusivamente a las instituciones religiosas redundan en un subsidio económico directo y un trato preferencial indebido por encima de otras organizaciones comunitarias o sociales. La sección 9 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico estipula que “[s]ólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley”.¹²⁸ Subvencionar las instituciones religiosas, sin mayor justificación ni requisito que su mera actividad religiosa, trastoca de manera directa esta disposición constitucional.

Cualquier reto a este planteamiento, basado en el trato contributivo preferencial otorgado a entidades de beneficio mutuo y asociaciones comerciales sin

128 CONST. PR art. VI, § 9.

finés de lucro, entre otras organizaciones con *finés públicos* cuestionables, obvia una clara distinción en esta materia. Por cuestionables que puedan ser los fines públicos de estas instituciones, la Asamblea Legislativa no está impedida de determinar que son, como expresión popular mayoritaria, fines legítimos para subvencionar. La única instancia que este pueblo ha determinado como una acción gubernamental totalmente prohibida, la única instancia imposibilitada de declararse y tratarse como un fin público legítimamente subvencionable, es la instancia religiosa. Así se hizo constar en nuestra Constitución.

Concluimos, sin lugar a dudas, y a base del más cuidadoso estudio del trasfondo constitucional que precede, que el trato preferencial a la religión en Puerto Rico viola e ignora la cláusula de no establecimiento de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, al igual que la sección 3 del artículo II de la Constitución de Puerto Rico.