

# RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LOS COLECTIVOS SOCIALES QUE PROPULSAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA \*

## ARTÍCULO

JOSÉ A. FRONTERA AGENJO \*\*  
JOSÉ I. VEGA TORRES \*\*\*

Introducción .....	124
I. Objetivos y método .....	127
II. La sociedad civil organizada en Puerto Rico .....	127
III. Evolución jurídica de la CSFL .....	135
IV. Vocación pública de la CSFL exenta .....	140
Conclusión e implicaciones .....	143

## INTRODUCCIÓN

**L**A SOCIEDAD CIVIL O EL DENOMINADO TERCER SECTOR JUEGA UN ROL importante en el proceso social y político democratizador de Latinoamérica y el Caribe. La pérdida de confianza en la institucionalidad democrática tradicional y la maltrecha credibilidad de los partidos políticos como representantes legítimos del sentir popular para la formulación de política pública promueven la experimentación con métodos más directos para implementar la participación ciudadana en los asuntos públicos. La sociedad civil estimula la participación ciudadana a través de una pluralidad de formas de identidad jurídicas. Además, pretende responder a las exigencias del contexto económico y político contemporáneo, en el que la democracia representativa está

---

\* Copyright © 2013-2014. Este trabajo está disponible al público según los términos de la licencia *Creative Commons* Atribución – No comercial – Sin obras derivadas 3.0 Puerto Rico, <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pr/>

\*\* Decano y profesor de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Catedrático Asociado del Colegio de Administración de Empresas del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico (en licencia). LL.M. en Derecho Comercial Internacional, Erasmus Universiteit, Rotterdam, J.D. de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. BSBA de la Universidad de Puerto Rico. Correo electrónico: jose\_frontera@pucpr.edu.

\*\*\* Director del Centro de Negocios y Desarrollo Económico. Director del portal electrónico [www.empresasocial.uprm.edu](http://www.empresasocial.uprm.edu). Catedrático Auxiliar de Mercadeo y Empresarismo del Colegio de Administración de Empresas del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico. Ph.D. en Filosofía del Derecho, Universidad del País Vasco, España. MBA y BSBA del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico. Correo electrónico: jose.vega18@upr.edu.

siendo acorralada en el ámbito global. Por una parte, están el Estado y unas instituciones gubernativas cada vez más complejas y, por otra, un orden social corporativo que con frecuencia es más poderoso que el estado según Jáuregui,<sup>1</sup> debido a la evolución de la figura del estado benefactor en el ámbito mundial conforme con Rifkin.<sup>2</sup> Hoy día, su rol se plantea como protagónico y potenciado, dado que los sectores públicos y comerciales han tenido dificultad para garantizar algunas de las necesidades fundamentales de las personas y el ciudadano se ve obligado a valerse por sí mismo una vez más.

En el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA de PR) la forma preferida de los colectivos sociales que se establecen con miras de adelantar una causa de interés social o público es la corporación sin fines de lucro (CSFL).<sup>3</sup> Bajo esta figura jurídica se han incorporado decenas de miles de colectivos sociales con objetivos muy diversos, como los sindicatos vis a vis las iglesias, o las universidades y escuelas vis a vis hospitales y fundaciones. Las CSFL son la forma jurídica preferida de las organizaciones comunitarias desarrolladoras de vivienda y las organizaciones que sirven de portavoces a sectores desventajados en aspectos económicos, sociales o por limitaciones físicas. Otras figuras jurídicas utilizadas por colectivos sociales del tercer sector en la Isla –aunque en un número más limitado– son las sociedades cooperativas y la corporación especial propiedad de trabajadores dueños (CEPTD).

A las CSFL se les atribuye un rol complementario a la gestión gubernamental que contribuye al fortalecimiento de los procesos democráticos, como bien señala la Comisión Especial sobre el Tercer Sector (CETS)<sup>4</sup> de la decimocuarta Asamblea Legislativa, habiéndose documentado mediante estudios que son, en diversas instancias, más costo efectivas que el gobierno y con un poder de convocatoria capaz de movilizar a decenas de miles de voluntarios.<sup>5</sup> Además, son gestores importantes del establecimiento de políticas públicas, mediante estrategias como la movilización ciudadana a marchas, manifestaciones y eventos electorales, el trabajo con los medios de comunicación, las alianzas multisectoriales, la participación en vistas públicas y el cabildeo con cautela sin caer en el partidismo o la

---

1 GURUTZ JÁUREGUI, LA DEMOCRACIA PLANETARIA (2000).

2 JEREMY RIFKIN, EL FIN DEL TRABAJO (1996).

3 José I. Vega Torres, Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, trato preferente y democratización (2008) (tesis doctoral sin publicar, Universidad del País Vasco) (en el archivo del autor).

4 Véase R. del S. 741 del 3 de julio de 2001. La CETS se concibe como un organismo de estudio e investigación para evaluar la condición y el potencial del tercer sector para contribuir de forma complementaria al desarrollo del País mediante su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida, la autogestión, el apoderamiento ciudadano y la creación de empleos. La Comisión tuvo la encomienda de, fundamentados en dicho estudio, preparar cualesquiera proyectos de legislación necesarios para potenciar la promoción, el fortalecimiento y el desarrollo del tercer sector sin sujeción a intervenciones desmedidos del gobierno que pudieran desnaturalizarlo.

5 ESTUDIOS TÉCNICOS INC., LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN 2007: UNA FUERZA ECONÓMICA (2007).

aparición de afiliación partidista.<sup>6</sup> En reciprocidad a su rol complementario y fortalecedor de la democracia, el estado les dispensa un trato fiscal preferente que es pieza clave en la sostenibilidad financiera de las mismas.<sup>7</sup>

Sin embargo, no podemos hablar en Puerto Rico de un régimen jurídico distintivo para las CSFL ya que, al presente, se regulan por el mismo estatuto que las corporaciones con fines de lucro, la LGC de 2009<sup>8</sup>, según enmendada. En los pocos artículos académicos que desde el 1999 se han publicado sobre el asunto se ha señalado reiteradamente que no existe un régimen distinto, un análisis jurídico significativo, ni suficientes estudios académicos que permitan comprender e identificar sus peculiaridades, posibilidades y limitaciones y que facilite, entre otros aspectos, una mayor transparencia, documentación de resultados y la profesionalización de su gestión.<sup>9</sup> Nuestra revisión de literatura revela que no se publicaron artículos académicos sobre el tercer sector previos al 1999, aunque sí varios estudios comisionados por el propio sector o el gobierno. Tampoco existen datos oficiales publicados del número de CSFL activas, o un perfil sobre sus metas programáticas que permita un análisis de las áreas principales de actuación de estos actores protagónicos de la sociedad civil.<sup>10</sup> No ha de sorprender que la creciente visibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en las distintas esferas del quehacer nacional e internacional haya promovido una mayor exigencia de responsabilidad sobre sus actuaciones<sup>11</sup> y la manera en que se gobiernan.<sup>12</sup> De hecho, autores como Brakman, Edwards, Gracia, Jáuregui y Skocpol, entre otros, indican que pueden existir contradicciones en el modo de operar de las organizaciones no gubernamentales y los principios democráticos que se les atribuye promover y defender.<sup>13</sup> En este contexto, su reconocimiento jurídico, la

---

<sup>6</sup> Migdalia Camacho Hernández, *La participación de organizaciones sin fines de lucro en la política pública de Puerto Rico* (2008) (disertación doctoral, Universidad de Puerto Rico) (en el archivo del autor).

<sup>7</sup> José I. Vega Torres, *Exención contributiva sobre ingresos de las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico*, 67 REV. COL. ABOG. PR 121 (2006).

<sup>8</sup> Ley general de corporaciones de Puerto Rico, Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009, 14 LPRA §§ 3501-4066 (2011).

<sup>9</sup> Camacho Hernández, *supra* nota 6; Vega Torres, *supra* nota 7. Véase también Marie Ángeles Román Negrón, *Caridad o lucro: ¿Cuán efectiva es la legislación que regula las organizaciones sin fines de lucro?*, 67 REV. COL. ABOG. PR 1 (2006); Carlos Díaz Olivo, *Las organizaciones sin fines de lucro: Perfil del tercer sector en Puerto Rico*, 69 REV. JUR. UPR, 719 (2000).

<sup>10</sup> Los autores José I. Vega Torres y José A. Frontera Agenjo supervisan al presente un proyecto de grado que busca desarrollar este perfil.

<sup>11</sup> ANABEL CRUZ & INÉS POUSADELA, *VER A TRAVÉS: PODER, RENDICIÓN DE CUENTAS Y SOCIEDAD CIVIL* (2008).

<sup>12</sup> Philippa Wells, *The Non-profit Sector and its Challenges for Governance*, 9 JOURNAL OF LEADERSHIP, ACCOUNTABILITY AND ETHICS 83 (2012).

<sup>13</sup> Dana Brakman, *Dismembering Civil Society: The Social Cost of Internally Undemocratic Non-profits*, 82 OR. L. REV. 829 (2003); M. Edwards, *Victims of their Own Success*, GUARDIAN WEEKLY, en las págs. 1-34 (2000); Luz I. Gracia Morales, *El triángulo del fraude: El elemento de la oportunidad y*

manera en que se regulan e interactúan con el estado y las exigencias y beneficios que explícita o implícitamente tal reconocimiento les acarrea, son temas de investigación importantes.

## I. OBJETIVOS Y MÉTODO

Nuestra investigación persigue:

1. Identificar las distintas figuras jurídicas que adoptan los colectivos sociales que promueven la participación ciudadana.
2. Describir la magnitud del sector de colectivos sociales legalmente constituidos como corporaciones sin fines de lucro.
3. Analizar cuál ha sido la trayectoria jurídica de la corporación sin fines de lucro en el ELA de PR.

Este artículo utilizó como marco de referencia investigaciones previas para responder a las interrogantes bajo estudio. El proceso requirió de investigación jurídica, revisión de literatura y de fuentes secundarias de información. También requirió la compilación y construcción de una base de datos específica a las CSFL, el examen de casos y de entrevistas semiestructuradas a informantes claves que proveyeron referencias complementarias y acceso a datos secundarios no publicados.

## II. LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN PUERTO RICO

En Puerto Rico observamos que se utiliza el término *sociedad civil* para referirse en un contexto amplio a los colectivos sociales que componen el llamado tercer sector y que comprende organizaciones no gubernamentales (ONGs)<sup>14</sup> de diversa índole. A tono con dicha perspectiva, *sociedad civil*, como bien señala Hyden,<sup>15</sup> se considera un concepto político toda vez que trata esencialmente sobre el poder de actores no gubernamentales y su participación en la toma de decisiones que les afectan, particularmente por parte del estado y sus institucio-

---

la manipulación contable en la OSFL de Puerto Rico (2011) (tesis doctoral sin publicar, Universidad Católica de Ponce) (archivada en el sistema de bibliotecas de la Universidad Católica de Ponce); GURUTZ JÁUREGUI, *supra* nota 1. THEDA SKOCPOL, DIMINISHED DEMOCRACY: FROM MEMBERSHIP TO MANAGEMENT IN AMERICAN CIVIC LIFE (2003).

<sup>14</sup> El uso de este término clasificatorio ha sido popularizado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

<sup>15</sup> Goran Hyden, *Building Civil Society at the Turn of the Millennium*, en BEYOND PRINCE AND MERCHANT: CITIZEN PARTICIPATION AND THE RISE OF CIVIL SOCIETY 17 (John Burbidge ed., 1997).

nes, lo que coincide con las nuevas formas de contestación política que implica el concepto de la subpolítica esbozado por Beck.<sup>16</sup>

El discurso contemporáneo, que se nutre de las visiones de filósofos pioneros en esta reflexión, tales como Hegel, Locke, Paine y Tocqueville, reconoce que dichos actores son esencialmente instituciones jurídicamente reconocidas o no, que mediatizan la interacción entre los ciudadanos y el estado. Dicho de otro modo, se refiere a los colectivos sociales, estrictamente ONGs que impulsan la participación ciudadana en los asuntos públicos. Dichas ONGs típicamente gozan de mayor confianza del público que el propio gobierno, lo que las capacita para ejercer el rol protagónico de ser reguladoras civiles de las actuaciones del estado y del sector corporativo comercial.<sup>17</sup>

Aunque autónoma e independiente de criterio, la sociedad civil, según reconocen las diferentes escuelas de pensamiento contemporáneas,<sup>18</sup> influyen tanto en las actuaciones del estado como del mercado. Esta dimensión político-económica de la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos se reconoce también en el concepto de economía social que integra el conjunto de fórmulas empresariales y asociativas que –fundamentándose en principios éticos, de democracia y participación–, proporcionan mecanismos para resolver pro-

---

<sup>16</sup> ULRICH BECK *ET AL.*, REFLEXIVE MODERNIZATION: POLITICS, TRADITION AND AESTHETICS IN THE MODERN SOCIAL ORDER (1994). La subpolítica se define como el colectivo de nuevas formas de contestación política surgidas desde la propia sociedad civil incluyendo movimientos sociales, ONGs, grupos de expertos o de opinión pública, entre otros, quienes tienen cada vez más oportunidades de tener voz y de participar en la organización de la sociedad en países democráticos.

<sup>17</sup> SIMON ZADEK, THE CIVIL CORPORATION: THE NEW ECONOMY OF CORPORATE CITIZENSHIP (2001). En un estudio realizado en el Reino Unido, por ejemplo, corporaciones sin fines de lucro como *Greenpeace*, *Friends of the Earth* y *el World Wide Fund for Nature* gozaron de un nivel de confianza pública de más del ochenta por ciento, mientras que los ministros del gobierno obtuvieron poco más del quince por ciento. Este nivel de *confianza institucional* se atribuye a la proyección de legitimidad de las acciones de éstas en tanto contribuyen al interés público y el bien común, no persiguen el lucro personal y convierten en acción las aspiraciones altruistas individuales de sus benefactores. En Estados Unidos, datos de la organización *Independent Sector* confirman dicha percepción de la opinión pública. (*Independent Sector* 2005).

<sup>18</sup> Véase Hyden, *supra* nota 15. Hyden identifica cuatro escuelas de pensamiento contemporáneas en torno al debate del concepto y rol de la sociedad civil. La primera y más dominante la denomina la *escuela asociacionista* que, partiendo de una visión similar a la de Tocqueville, enfatiza en la importancia de que asociaciones activas y autónomas medien entre los individuos y las instituciones políticas representativas como mecanismo para fortalecer la democracia y salvaguardar un desarrollo pluralista que beneficie todos los sectores sociales. La segunda, inspirada mayormente en los pensamientos de Locke, la denomina la *escuela del régimen* y se enfoca en cómo, desde un punto de vista constitucionalista, la relación estado- sociedad civil puede organizarse para promover la democracia. La tercera, denominada la *escuela neo-liberal* y que se fundamenta en los postulados de Paine, argumenta que una sociedad civil de asociaciones autónomas del estado que salvaguarden el interés privado puede florecer en las condiciones que promueve una economía liberalizada. La cuarta denominada la *escuela post marxista*, le atribuye una mayor importancia a las fuerzas de la economía y apunta a que el establecimiento de política pública estará controlado por una minoría con recursos, debido a la correlación entre el nivel socioeconómico y la capacidad de esta minoría para la organización y participación en los asuntos públicos.

blemas humanos, individuales y colectivos, además de la participación ciudadana en el quehacer público.<sup>19</sup>

En cuanto al ELA de PR, el derecho a asociarse está garantizado por el artículo dos, sección seis, de la Constitución, que establece que “las personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito”.<sup>20</sup> Es conveniente, por lo tanto, concretar el concepto de sociedad civil a una concepción jurídica de sus actores principales, por su gran relevancia para la sociedad, tratándose “de un fenómeno social con importantes consecuencias económicas y democratizadoras”, como estableció la Comisión Especial sobre el Tercer Sector de la Decimocuarta Asamblea Legislativa en su informe final y se desprende del propio proceso legislativo.<sup>21</sup> A esta concreción jurídica la denominaremos, para efecto de nuestro trabajo, como “sociedad civil organizada”, según descrito por la Red para la Formulación de Política Pública Europea del Tercer Sector (*Third Sector European Policy Network*).<sup>22</sup> Una muestra del trato preferencial y la influencia transnacional de la *sociedad civil organizada* en el ámbito internacional lo constituye el derecho de consulta que les confiere el Consejo de Europa,<sup>23</sup> el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la intensa red de relaciones que muchas de ellas han establecido con todos los organismos que componen el sistema de la ONU.

---

<sup>19</sup> Estela Pérez Riestra, *Economía Social en Puerto Rico*, (25 de febrero de 2011), [http://www.epol.com.ar/newsmatic/index.php?pub\\_id=99&sid=1101&aid=68355&eid=74&NombreSeccion=Cooperativismo&Accion=VerArticulo](http://www.epol.com.ar/newsmatic/index.php?pub_id=99&sid=1101&aid=68355&eid=74&NombreSeccion=Cooperativismo&Accion=VerArticulo).

<sup>20</sup> CONST. PR art. II, §6. Algunos ejemplos de constituciones cuyo derecho a asociarse se garantiza expresamente a los ciudadanos incluyen a países democráticos tales como España, Canadá, Reino Unido, Suecia y otros. De hecho, el reconocer el derecho de los ciudadanos a asociarse libremente se considera un rasgo emblemático de los sistemas de gobierno democráticos liberales. Se plantea esta garantía como de particular relevancia en el caso de las democracias emergentes de los países de Europa Oriental que se afilian a la Unión Europea y otras, a nivel global, que evolucionan de sistemas comunistas.

<sup>21</sup> Comisión Especial sobre el Tercer Sector, Informe final ordenado por la R. del S. 741: Política pública y legislación para el tercer sector en Puerto Rico, Senado de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico (2004).

<sup>22</sup> Esta red, afiliada al *Center for Civil Society* del *London School of Economics* y financiada en parte con fondos de la Comisión Europea, integra investigadores y funcionarios de al menos ocho países de la Comunidad Europea con el fin de establecer las bases empíricas para la formulación de política pública relacionada al rol del tercer sector en la Unión Europea.

<sup>23</sup> Organismo supranacional que integra cuarenta y siete países europeos y que le reconoce al presente poder de consulta a cientos de organizaciones no gubernamentales en el continente europeo. Entre los criterios para cualificar para dicho status se encuentran: estar oficialmente registrada en su país de origen como entidad no gubernamental sin fines de lucro, llevar a cabo actividades de relevancia para dicho consejo, tener al menos dos años de establecida, regirse por un proceso de toma de decisiones democrático y derivar sus ingresos mayoritariamente de fuentes no gubernamentales. En agosto de 2014 unas 3,183 organizaciones no gubernamentales gozaban del status de consulta en este consejo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La lista actualizada se puede acceder en UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, LIST OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN CONSULTATIVE STATUS WITH THE ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL AS OF 18 SEPTEMBER 2008 (2008), [http://www.un.org/esa/coordination/ngo/pdf/INF\\_List.pdf](http://www.un.org/esa/coordination/ngo/pdf/INF_List.pdf).

En el ELA de PR los principales actores de dicha *sociedad civil organizada* lo componen colectivos sociales que se asocian voluntariamente bajo tres figuras jurídicas que incluyen las corporaciones sin fines de lucro, las corporaciones especiales propiedad de trabajadores dueños y las sociedades cooperativas. Algunos autores como Díaz Olivo y Pérez-Riestra han sugerido otras formas legales para organizar los colectivos sociales. Díaz Olivo, por ejemplo, entiende que la figura del fideicomiso se debe hacer accesible como instrumento jurídico para la constitución de una organización sin fines de lucro.<sup>24</sup> Esta sugerencia es comprensible desde la perspectiva del fideicomiso caritativo (*charitable trust*), según se le reconoce en varias jurisdicciones del *Common Law*. Aunque podría facilitar la financiación de ciertas actividades sociales, el nivel de participación de sus componentes es limitado, por lo que no nos parece un vehículo adecuado para estimular la participación ciudadana. Pérez-Riestra, por su parte, en el contexto de la economía social, considera a los sindicatos y fundaciones como figuras separadas.<sup>25</sup> Sin embargo, su formación jurídica se da desde el ordenamiento de las corporaciones sin fines de lucro, por lo que, para fines de este trabajo, las consideramos parte del mismo conjunto.<sup>26</sup>

En la *Tabla 1* presentamos algunas de las características principales de cada una de estas figuras en lo pertinente a su ley habilitadora y los beneficios y exigencias del reconocimiento jurídico. Por lo tanto, en el sistema legal del ELA de PR, para que un colectivo social obtenga la autorización del estado y, con ello, personalidad jurídica propia, tendrá que incorporarse.

*Tabla 1. Colectivos sociales reconocidos jurídicamente en Puerto Rico*

Formas legales/ Ley Habilitadora	Naturaleza/ Beneficios de status jurídico	Rendición de cuentas	Gobernanza	Transparencia	Actividades Elegibles
Corporación sin fines de lucro/ Ley 164 del 16 de diciembre de 2009, según enmendada (Ley general de corporaciones -LGC)	Entidad sin fines de lucro/ pueden acceder a la exención caritativa mediante solicitud al Departamento de Hacienda y al Servi-	Informes anuales al Departamento de Estado y al Departamento de Hacienda Estatal y Federal. Informes Programáticos Requeridos por Donantes Institucionales de la	Junta de Directores puede constar de 1 solo miembro. La gobernanza se establece en los estatutos corporativos. Estructuras democráticas son opcionales.	Informes anuales al Departamento de Estado son públicos. Expediente público si disfruta de la exención caritativa federal.	Cualquier actividad lícita en el ELA de PR. Para recibir la exención caritativa deben cumplir con documentar una actividad de beneficio público.

<sup>24</sup> Díaz Olivo, *supra* nota 9.

<sup>25</sup> Pérez Riestra, *supra* nota 19.

<sup>26</sup> *Id.* Las CEPTD estuvieron integradas en la Asociación de Corporaciones Especiales Propiedad de Trabajadores, Inc. desde el 1997, como organismo de integración bajo la figura legal de una corporación sin fines de lucro, y activas hasta el año 2008; Pérez Riestra, *supra* nota 19. Véase también CORPORACIÓN PARA LA SUPERVISIÓN Y SEGURO DE COOPERATIVAS DE PUERTO RICO, RESUMEN ESTADÍSTICO DE ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS (2014) [en adelante COSSEC] (se excluyeron del cómputo las cooperativas juveniles que suman alrededor de 244).

	<p>cio de Rentas Internas Federal. Pueden acceder a subvenciones gubernamentales y privadas. Donaciones de individuos y corporaciones son deducibles en la planilla sobre ingresos si gozan de la exención caritativa.<sup>27</sup></p>	<p>Organización.</p>		<p>Algunas se sujetan voluntariamente a estándares de transparencia.</p>	
<p>Corporación Especial Propiedad de trabajadores Dueños / Ley 164 del 16 de diciembre de 2009, según enmendada (Ley general de corporaciones -LGC)</p>	<p>Entidad con fines de lucro / exenciones contributivas son automáticas con el reconocimiento jurídico.</p>	<p>Informes anuales al Departamento de Estado y al Departamento de Hacienda Estatal.</p>	<p>Estructura democrática por disposición de ley.</p>	<p>Informes anuales al Departamento de Estado son públicos. Deben añadir las siglas PT a su nombre corporativo.</p>	<p>Cualquier actividad lícita en el ELA de PR. El ochenta por ciento de los empleados deben ser trabajadores dueños.</p>
<p>Sociedades Cooperativas / Ley 239 del 1 de Septiembre de 2004, según enmendada (Ley general de sociedades cooperativas) Ley 255 del 28 de octubre de 2004, según enmendada (Ley de sociedades cooperativas de ahorro y crédito) Ley 220 del 29 de agosto de 2002 (Ley especial de cooperativas juveniles)</p>	<p>Entidad sin fines de lucro / exenciones contributivas son automáticas con el reconocimiento jurídico.</p>	<p>Informes anuales al Departamento de Estado y al Inspector de Cooperativas.</p>	<p>Estructura democrática por disposición de ley.</p>	<p>Deben añadir COOP a su nombre.</p>	<p>Una amplia gama de actividades consistentes con la filosofía cooperativista incluyendo manufactura, servicios, vivienda, transporte, agricultura, seguros, artes, grupos de compra y servicios financieros.</p>

A pesar de que estas tres figuras jurídicas reciben un trato preferencial del ELA de PR, la figura preferida por los colectivos sociales es la de la CSFL, según

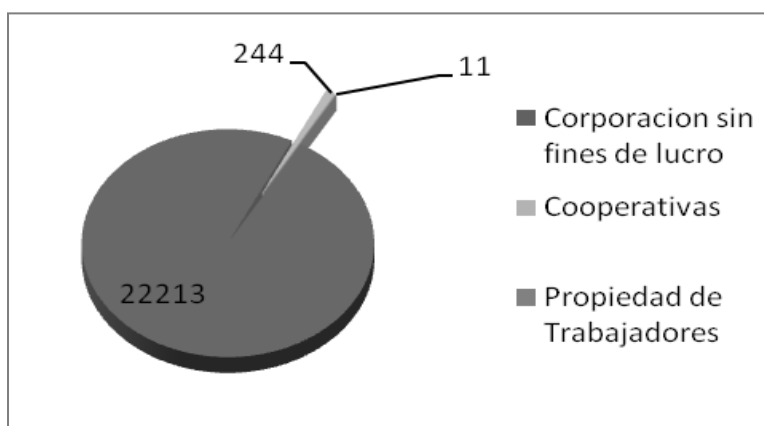
---

27 JOHN COLOMBO & MARK HALL, THE CHARITABLE TAX EXEMPTION (1995).



se desprende de nuestra investigación y se ilustra en la *Gráfica 1*.<sup>28</sup> Dicha gráfica resume el número de entidades incorporadas y activas a junio de 2013 –por cada una de las distintas figuras jurídicas– según se desprende de nuestro análisis de las bases de datos del Registro de Corporaciones del Departamento de Estado de Puerto Rico y de la Corporación para la Supervisión y Seguro de Empresas Cooperativas de Puerto Rico.<sup>29</sup> Se observa que 22,213 o casi el 99% de los colectivos sociales jurídicamente reconocidos son organizados como CSFL, lo que nos genera un índice de cinco corporaciones sin fines de lucro por cada mil habitantes, y demuestra la popularidad de esta figura jurídica vis a vis las sociedades cooperativas y las CEPTD. Nuestro análisis preliminar del universo de CSFL activas refleja que un grupo considerable, cerca de un veinte por ciento, se dedica a promover una creencia o filosofía religiosa, pudiendo ser catalogadas como iglesias o entidades con lazos a organizaciones religiosas.

*Gráfica 1. Colectivos sociales incorporados por tipo de figura jurídica*



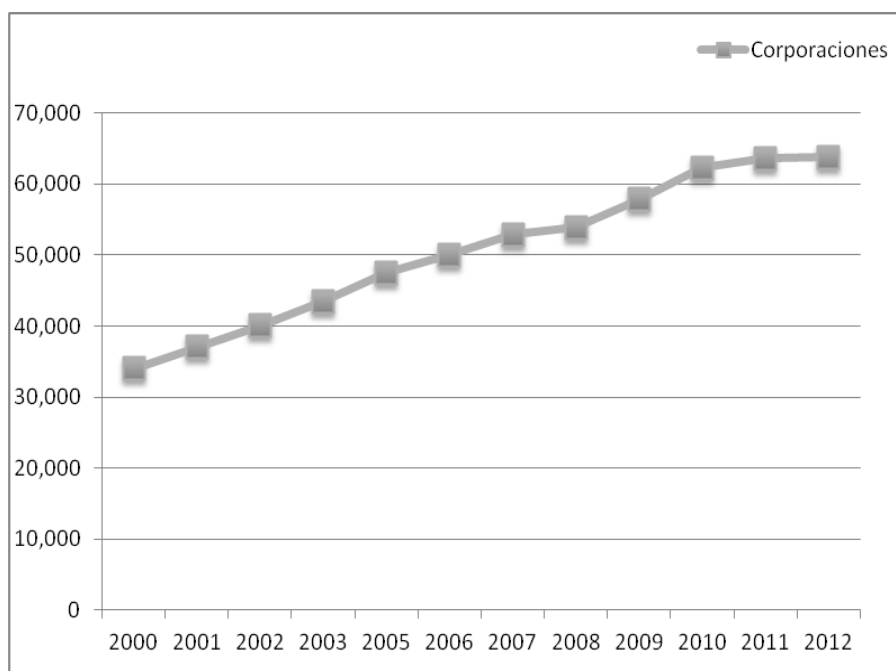
Es razonable concluir que en el ELA de PR el rol democratizador y de participación ciudadana de los colectivos sociales de la *sociedad civil organizada* des-

<sup>28</sup> Las organizaciones religiosas, aunque organizadas como CSFL, reciben un trato preferente. La LGC establece que las organizaciones religiosas comprenden las iglesias, las sinagogas, las mezquitas y otras congregaciones e instituciones de similar naturaleza, así como cualquier organismo que dependa directamente de ellas. También establece que el término servicios religiosos incluye cualquier organización, institución o congregación que promueva creencias religiosas y administre servicios religiosos. Debemos hacer la salvedad que esta definición y aplicación no incluye a la Iglesia Católica y sus entidades internas que surjan del Derecho Canónico. La personalidad jurídica de la Iglesia Católica en PR está definida por el Tratado de París de 1898 entre Estados Unidos y España, en el cual se reconoce a la Iglesia Católica a base del concordato vigente entre la Santa Sede y España a esa fecha.

<sup>29</sup> COSSEC, *supra* nota 26.

cansa mayoritariamente sobre las CSFL a las que alude este trabajo de aquí en adelante. Salamon describe el fenómeno contemporáneo del crecimiento vertiginoso que ha experimentado la adopción de la figura jurídica de la corporación sin fines de lucro en el ámbito del ELA de PR y sus equivalentes en el mundo como la revolución asociativa.<sup>30</sup> Las CSFL registradas en agosto 11 de 2013 alcanzaron la cifra de 63,953 y, según apreciamos en la *Gráfica 2*, casi la mitad se incorporaron durante los pasados diez años, aunque el Registro se establece en el 1914.

*Gráfica 2. Corporaciones sin fines de lucro incorporadas en Puerto Rico*



Las CSFL en el ELA de PR son gestoras importantes del establecimiento de políticas públicas mediante estrategias como la movilización ciudadana a marchas, manifestaciones y eventos electorales, el trabajo con los medios de comunicación, las alianzas multisectoriales, la participación en vistas públicas y “el cabildeo con cautela, rechazando el partidismo”.<sup>31</sup> También son instrumentales para encauzar y propiciar el capital social que implica una enorme capacidad de concertación de las comunidades y de los grupos, primero hacia el interior de

<sup>30</sup> LESTER SALAMON, *THE INTERNATIONAL GUIDE TO NONPROFIT LAW* (1997).

<sup>31</sup> Camacho Hernández, *supra* nota 6.

cada uno, y luego entre ellos y entre el conjunto y las estructuras de poder. Estas promueven el denominado capital de acceso que permite a los ciudadanos instruir a las instituciones de poder en el gobierno sobre cómo decidir e implantar la agenda pública.<sup>32</sup> Al servir de vehículos para activar y cultivar la participación ciudadana, las CSFL aumentan el acervo de capital social en la sociedad y, por ende, fortalecen la democracia. Esta dinámica es importante para la democratización, las luchas políticas y el desarrollo de una cultura cívica.<sup>33</sup> El propio gobierno promueve la CSFL como mecanismo para propulsar la participación ciudadana, como demuestra la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de 2001 que creó la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión, adscrita a la Oficina del Gobernador. Esta Agencia, cuyo coordinador general responde al gobernador, se define como brazo ejecutor de la política pública vigente establecida por la Ley en su artículo dos que, entre otros aspectos, dispone: “Será política pública del ELA de PR promover el principio de la autogestión y apoderamiento comunitario, esto es, el proceso integral mediante el cual las personas y sus comunidades reconocen y ejercen el pleno dominio y control de sus vidas partiendo desde su propio esfuerzo y poder”.<sup>34</sup> El proceso para lograr dicho apoderamiento en la ejecución de la Ley consistió en la organización de los residentes de numerosas comunidades en desventaja socioeconómica en todos los municipios de la Isla, mediante asociaciones de residentes que adoptaron la figura jurídica de la corporación sin fines de lucro.<sup>35</sup>

Otro ejemplo es el proyecto de la Cámara de Representantes 4031 de mayo de 2012, el cual pretende “reafirmar la política pública del Gobierno de Puerto Rico en torno a las organizaciones sin fines de lucro”.<sup>36</sup> El mismo reconoce, tanto en su exposición de motivos como en su texto, el rol fundamental de las CSFL para el desarrollo del país. A tales fines, en su artículo tres dispone:

Se reafirma la política pública del Gobierno de Puerto Rico, a fin de establecer nuestro compromiso en virtud del principio de subsidiariedad, fortalecer y estimular el desarrollo de las organizaciones sin fines de lucro en cuanto represen-

---

<sup>32</sup> COMISIÓN ESPECIAL SOBRE EL TERCER SECTOR, INFORME FINAL ORDENADO POR LA R. DEL S. 741: POLÍTICA PÚBLICA Y LEGISLACIÓN PARA EL TERCER SECTOR EN PUERTO RICO, SENADO DE PUERTO RICO (2004) [en adelante CETS]; RAMÓN E. DAUBÓN & ALFREDO CARRASQUILLO, CAPITAL SOCIAL (2002).

<sup>33</sup> DAUBÓN & CARRASQUILLO, *supra* nota 32.

<sup>34</sup> Ley para el desarrollo integral de las comunidades especiales, Ley Núm. 1 de 1 de marzo de 2001, 21 LPRA §§962-967 (2001).

<sup>35</sup> BERNARDO KLINKSBERG & MARCIA RIVERA, ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES (2006) (presentando una mayor discusión sobre este esfuerzo para promover el apoderamiento comunitario en el estudio sobre el impacto del proyecto de comunidades especiales). Véase también LEONARDO SANTANA ET AL., LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN CAGUAS: UNA NUEVA FORMA DE GOBERNAR (2007) (discutiendo el rol democratizador y de apoderamiento comunitario de colectivos sociales organizados como corporaciones sin fines de lucro).

<sup>36</sup> P. de la C. 4031.

tan un esfuerzo cívico, de economía solidaria, complementario al Gobierno y a la empresa privada, dirigido a ofrecer servicios a la sociedad, el cual responde a las siguientes cualificaciones: a) son fuente importante de empleos, así como de servicios voluntarios, y contribuyen sustancialmente al producto nacional bruto; b) complementan las posibilidades del Gobierno y del sector privado de ofrecer servicios necesarios, experimentando y respondiendo con agilidad a los cambios sociales y económicos; c) promueven la diversidad en cuanto a los beneficiarios de los servicios que prestan, atendiendo a individuos y a grupos minoritarios, y sirviendo con ello los intereses del pluralismo; d) promueven la solidaridad entre los individuos y les dotan de poder y capacidad para influir las actividades y gestiones del sector público.<sup>37</sup>

Algunas instancias recientes en las que se ha demostrado el activismo y liderazgo de colectivos sociales incorporados como CSFL en la deliberación de asuntos públicos y su efecto en lograr establecer políticas públicas<sup>38</sup> patrocinadas por sectores amplios de la ciudadanía son: la decisión del gobierno del ELA de PR de desistir del proyecto del Gasoducto del Norte, la declaración de reserva natural al Corredor Ecológico del Este y la aprobación del proyecto de ley en contra del discrimen laboral por razón de género. Otros ejemplos puntuales son la Fundación Agenda Ciudadana, que persigue abrir un espacio para la voz ciudadana sobre los asuntos de país, y el periódico TRAZOS, que se reconoce como el periódico de las organizaciones sin fines de lucro en la Isla con el propósito de trazar su historia y promover sus causas.

### III. EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA CSFL

A principios del siglo pasado, según describe el profesor Carlos Díaz Olivo, se evidenció en el ordenamiento legal de la Isla un distanciamiento de la influencia jurídica española para reorientarse hacia la norteamericana en cuanto a la figura corporativa.<sup>39</sup> Entonces, en 1911, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico adoptó el modelo de una LGC como ya era la norma en Estados Unidos. Sin embargo, de forma simultánea, también se aprobó la Ley Núm. 22 de 9 de marzo de 1911 (Ley 22), que autorizó la formación de asociaciones sin fines pecuniarios con reconocimiento jurídico, en términos prácticos similares al de la corporación. Los fines corporativos que la Ley 22 establecía para el reconocimiento de esta clase de asociación incluían los científicos, literarios, artísticos, religiosos, fraternales, benéficos, educativos, de recreo o cualesquiera otros fines lícitos no pecu-

---

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> Por política pública, nos referimos a un pronunciamiento vinculante usualmente por virtud de legislación y reglamentación que compromete al gobierno a destinar esfuerzos y recursos hacia determinado fin, o sea, decisiones que toma un gobierno con el fin de responder a los problemas y demandas de la sociedad y que luego toman forma como gestión pública.

<sup>39</sup> Díaz Olivo, *supra* nota 9.

niarios.<sup>40</sup> Sin embargo, a pesar de la doble opción, las organizaciones sin fines pecuniarios de la época, en lo relativo a la forma de constituirse, quedaron encarriladas, en definitiva, hacia el modelo empresarial corporativo norteamericano según comenta Díaz Olivo.<sup>41</sup>

El esquema normativo en el que coexistieron dos estatutos que podían servir para que los colectivos sociales sin ánimo de lucro recibieran la autorización estatal mediante su reconocimiento jurídico estuvo vigente hasta el 1930. Entonces, varios cambios en el ordenamiento, que culminaron con la aprobación en el 1956 de una LGC basada en la ley del estado de Delaware, establecieron el patrón definitivo de regular en un mismo esquema estatutario, tanto a las corporaciones con fines de lucro como a las CSFL. Por ello, al presente, tanto en Puerto Rico como en Delaware,<sup>42</sup> de donde se deriva la legislación corporativa local, no existe una ley dirigida a regular exclusivamente a las CSFL.

Hoy, la corporación sin fines de lucro está regulada por la LGC de 2009 según enmendada, que al igual que la LGC de 1995 y la LGC de 1956, disponen un mismo esquema estatutario para las corporaciones con y sin fines de lucro. Según dispone la LGC de 2009, para obtener el reconocimiento jurídico, la nueva corporación deberá radicar un certificado de incorporación y, para identificarse, deberá incluir en su nombre legal las siglas Inc., Corp. o la palabra Incorporado, al igual que sus contrapartes del sector comercial tradicional. Sin duda, esto dificulta su reconocimiento por el público como una CSFL. Por el contrario, las sociedades cooperativas y las corporaciones propiedad de trabajadores dueños, por ejemplo, deben por disposición de ley, añadir las siglas COOP y PT a sus respectivos nombres y, por ende, son claramente diferenciables por el público.<sup>43</sup>

La LGC de 2009, al estilo de sus antecesoras, es una ley primordialmente orientada a dotar al sector corporativo con fines de lucro con la flexibilidad para alcanzar el máximo potencial económico, según se establece en su exposición de motivos:

---

<sup>40</sup> La Ley Núm. 22 de 9 de marzo de 1911 documenta que hace más de cien años nuestros legisladores intentaron dotar al sector de un marco jurídico propio. Esto se intentó nuevamente en el 2004 por el liderato de la CETS que logró que se adicionara a la LGC de 1995 un capítulo dedicado a la CSFL.

<sup>41</sup> Díaz Olivo, *supra* nota 9.

<sup>42</sup> *Id.* En cuanto a esto, Carlos Díaz Olivo establece lo siguiente:

Este Estado [Delaware] se ha caracterizado por ser la jurisdicción de avanzada en lo que se refiere al desarrollo del derecho corporativo en Estados Unidos. La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, en su interés por crear un clima más atractivo a los inversionistas norteamericanos, consideró que esto se lograba al dotar a la Isla con una legislación que resultara familiar y atractiva para estos.

*Id.* en la pág. 737.

<sup>43</sup> Vega Torres, *supra* nota 3.

[E]ste nuevo estatuto pretende agilizar la gestión corporativa y simplificar los trámites contemplados en la misma. Además, expande el uso que las corporaciones le pueden dar a la nueva tecnología y coloca a Puerto Rico a la vanguardia de las leyes corporativas. Con su adopción, nuestra jurisdicción amplía su capacidad y da un paso en la dirección correcta para alcanzar el mayor potencial económico . . . Continuando con el objetivo de la Ley Núm. 144 de 1995, esta ha sido atemperada para seguir brindando a las corporaciones flexibilidad en sus operaciones, en las actividades a las que puedan dedicarse y para efectuar transacciones.<sup>44</sup>

Observamos que nuestros legisladores de la decimosexta Asamblea Legislativa dispusieron todo lo relacionado a la organización, constitución y gobernabilidad del ente legal corporativo sin fines de lucro disperso en una voluminosa pieza legislativa de sobre 183 páginas, redactada a la medida del sector corporativo con fines de lucro. Al así hacerlo, se distanciaron de la norma general prevalente, ya que más de la mitad de los estados de la Unión Norteamericana han adoptado parcial o completamente el *Revised Model Nonprofit Corporation Act* (RMNCA) de 1987 de la *American Bar Association* para regular en un estatuto aparte a las corporaciones sin fines de lucro.<sup>45</sup> Por otro lado, también contrasta con la realidad del sector cooperativista en la Isla que, siendo mucho más pequeño en términos del número de organizaciones que lo componen, cuenta con una legislación y normativa reglamentaria propia.<sup>46</sup> Las CEPTD, que también representan un minúsculo grupo dentro de la sociedad civil organizada, cuentan en la LGC, desde 1990, con un capítulo dedicado a clarificar los aspectos particulares de su reconocimiento jurídico.<sup>47</sup> Además, nuestros legisladores parecen haber obviado los adelantos en la LGC de 1995 que ya contemplaba dotar a las CSFL de su propia legislación.<sup>48</sup> La LGC de 1995 luego de un riguroso y bien in-

---

<sup>44</sup> La exposición de motivos, aunque opcional, en todo proyecto de ley refleja la intención o propósito legislativo detrás de la ley. Los tribunales al interpretar las leyes, como regla general, acuden a la exposición de motivos para dilucidar la intención legislativa y –al formar parte de la legislación aprobada por ambos cuerpos legislativos y ser firmada por el Gobernador– es fuente de interpretación obligatoria de la intención legislativa que respalda la ley (Oficina de Servicios Legislativos, 1996). Exposición de motivos, Ley general de corporaciones de Puerto Rico, Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009, 2009 LPR 164.

<sup>45</sup> La tercera edición de esta ley modelo fue aprobada en 2008 por un Comité de la sección de Derecho Comercial de la ABA. Al ser implementada en varias jurisdicciones de Estados Unidos ha estado sujeta a críticas extensas por el contenido de varias de sus disposiciones y por la forma en que fue concebida y aprobada.

<sup>46</sup> Véase *Tabla 1*.

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> Como dato curioso, los propios legisladores eventualmente se dieron cuenta de este hecho, como surge de la exposición de motivos del Proyecto de la Cámara 4031:

Ante el reconocimiento de la importancia de este sector complementario al Gobierno de Puerto Rico y a la empresa privada, esta Asamblea Legislativa aprobó la Ley 452-2004, para adicionar un capítulo a la Ley General de Corporaciones vigente para aquel entonces, la Ley 144-1995, según enmendada. En ese momento, la mencionada Ley no contenía un

vestigado proceso legislativo liderado por la CETS en el 2004, se enmendó para añadir el capítulo XIX: Corporaciones sin fines de lucro, mediante la Ley Núm. 452 de 23 de septiembre de 2004. Según reza la exposición de motivos de dicha pieza legislativa que:

[S]orprende que la . . . 'Ley General de Corporaciones de 1995' no contenga un capítulo especial dedicado a las corporaciones sin fines de lucro, sino que las disposiciones aplicables a estas están dispersas entre las que aplican a las corporaciones en general, creando con ello dificultades de búsqueda, incluso ambigüedades de interpretación.<sup>49</sup>

Esta medida legislativa, en términos generales, definió las CSFL, la política pública con respecto a estas, clarificó varios aspectos no precisados anteriormente en la LGC y estableció clasificaciones para facilitar al Departamento de Estado identificarlas adecuadamente para fines de estudio y de futura legislación. Entre otras, dicha legislación, derogada por la LCG del 2009, disponía en su artículo 19.02 que:

Una corporación sin fines de lucro es aquella que se ha organizado de conformidad con esta Ley, como corporación sin autoridad para emitir acciones de capital y cuyos ingresos, si algunos, no pueden distribuirse entre sus miembros, directores u oficiales, excepto en el caso de la liquidación de una corporación sin fines de lucro de beneficio mutuo, es decir, aquella que se constituye con el propósito de atender y adelantar los intereses de sus miembros como pueden ser, entre otras, las uniones obreras, las cámaras de comercio y los colegios profesionales.<sup>50</sup>

La prohibición de emitir acciones de capital, junto con la restricción en la distribución de los recursos que acumule la entidad, representan las diferencias

---

capítulo especial dedicado a las corporaciones sin fines de lucro, sino que las disposiciones aplicables a éstas se encontraban dispersas entre las empleadas para todas las corporaciones en general, creando con ello dificultades de búsqueda, incluso, ambigüedades de interpretación. Además, la Ley 144-1995 posteriormente derogada por la Ley 164-2009, según enmendada, conocida como "Ley General de Corporaciones", no contiene disposiciones que posibilitaran la documentación del sector integrado por las organizaciones sin fines de lucro.

Cabe destacar que la inclusión de ese capítulo, al igual que la declaración de política pública incluida en la Ley 144-1995, representó un paso de avanzada. Sin embargo, al derogarse esta Ley por la nueva Ley General de Corporaciones, las disposiciones particulares sobre las organizaciones sin fines de lucro no quedaron comprendidas dentro de la misma. Como consecuencia, estas organizaciones actualmente están reguladas, una vez más, por las disposiciones generales aplicables a las corporaciones.

P. de la C. 4031. Sin embargo, no ha habido hasta el momento legislación específica a los fines de revertir esta situación (citas omitidas).

<sup>49</sup> Exposición de motivos, Ley Núm. 452 de 23 de septiembre de 2004, 2004 LPR 452 (derogada 2009).

<sup>50</sup> Ley Núm. 452 de 23 de septiembre de 2004, 14 LPR § 3421b(A) (derogada 2009).

emblemáticas entre las CSFL y las corporaciones con fines de lucro de corte capitalista ya que, en principio, ambas pueden efectuar el mismo tipo de actividades y dedicarse a cualquiera actos o negocios lícitos en el ELA de PR, como bien señala Díaz Olivo.<sup>51</sup> Sobre este particular, la LGC de 1995 reconoce en su artículo 19.02 (B) lo siguiente:

[E]n términos de sus ofrecimientos y de las actividades concretas que realizan, las corporaciones sin fines de lucro cumplen propósitos sociales, culturales, educativos, religiosos, de salud, de recreación y deportes, de desarrollo económico y múltiples otros objetivos de distinta naturaleza que se traducen en servicios a la población en general, a sus miembros y a grupos con necesidades especiales.<sup>52</sup>

Sin embargo, como aclara H. Hansmann, la organización podrá generar y acumular riqueza siempre que ninguna parte de sus ganancias netas se distribuyan a aquellas personas en control de la entidad, esto es, a sus miembros, directores u oficiales.<sup>53</sup> Por consiguiente, cualquier ingreso neto con el que cuente la entidad, luego de cubrir sus gastos operacionales, deberá retenerse y reinvertirse en actividades compatibles con la misión para la cual se creó la organización y no para brindarle un rendimiento económico a una persona o grupo de personas en particular.

Esta es la prohibición a la distribución de ganancias o sobrantes, si los hubiere, es la que voluntariamente adoptan los fundadores al escoger la CSFL y que explícitamente se estipula en la norma corporativa y a la cual se le denomina en la literatura como condición sine qua non, como la restricción no distributiva o nondistributional constraint.<sup>54</sup> Las normas contributivas vigentes dictaminan que dicha restricción es aplicable en el caso de una disolución de la CSFL cuando esta ha gozado del beneficio de la *exención caritativa* a la que se alude en la *Tabla 1*, y cuyo término se toma prestado a Colombo y Hall.<sup>55</sup>

---

51 Díaz Olivo, *supra* nota 9.

52 14 LPRA § 3421b(B).

53 Henry B. Hansmann, *The Role of Nonprofit Enterprise*, 89 YALE L.J. 835 (1980).

54 El término sin fines de lucro no se define estatutariamente en nuestra legislación, sino que se ilustra por lo que prohíbe o implica a semejanza de la RMNCA conforme con los redactores del Model Unincorporated Association Act. Refiriéndose a la RMNCA, concluyen que:

It is instructive to note that the drafting committee for the ABA Model Nonprofit Corporation Act finally determined that it could not develop a satisfactory definition of nonprofit. Instead, the act contains rules, regulations, and procedures applicable separately to each of the three kinds of nonprofit corporations: public benefit, mutual benefit and religious.”

ABA Model Nonprofit Corporation Act. Véase también Hansmann, *supra* nota 53.

55 COLOMBO & HALL, *supra* nota 27.



Estas clarificaciones, entre otras contenidas en la LGC del 1995 y ausentes hoy de la LGC del 2009, nos parecen imprescindibles porque es mediante la incorporación sin fines de lucro que se puede acceder a obtener la *exención caritativa* del impuesto sobre los ingresos. Esta representa la principal herramienta que tiene la CSFL para lograr su sostenibilidad financiera y la continuidad de sus operaciones. Ninguna otra corporación de las reguladas por la LGC de 2009 puede acceder al trato preferencial que dicha exención implica. Solo, luego de que el colectivo social ha completado el proceso de incorporación ante el Departamento de Estado y un escrutinio riguroso por personal técnico del Departamento de Hacienda Estatal y del Servicio de Rentas Internas Federal, es que la nueva CSFL puede acceder a ser reconocida legalmente como una corporación que disfruta de la exención caritativa otorgada bajo la sección 501 (c) 3 A del Código de Rentas Internas Federal y de la sección 1101.01.01 del Código de Rentas Internas del 2009 del ELA de PR. Esta exención, además de eximir a la entidad del pago de contribuciones sobre ingresos, permite que sus donantes puedan optar por créditos en sus planillas contributivas equivalentes a la cantidad donada.

Observamos que el marco jurídico que dictamina de forma preponderante el régimen de las CSFL en la Isla ha evolucionado desde principios del siglo pasado hasta el presente para favorecer un clima conducente al desarrollo económico de corte capitalista y, como tal, sesgado hacia las corporaciones con fines de lucro. Por ende, la LGC de 2009 no representa un avance en materia de legislación para dotar al sector de las CSFL de un régimen jurídico diferenciado a tono con la función pública que se les atribuye.

#### IV. VOCACIÓN PÚBLICA DE LA CSFL EXENTA

Como hemos establecido, las CSFL que aspiren a perfeccionar su reconocimiento jurídico y obtener la aprobación estatal de su respectiva causa social como una de interés general o de beneficio público, deben someterse al complejo y relativamente costoso proceso de escrutinio por las agencias que ejecutan las leyes contributivas. Por consiguiente, las CSFL podrían gozar de la denominada exención caritativa en los ámbitos estatal y federal. Esto puede requerir de las entidades que incorporen enmiendas a sus certificados de incorporación y estatutos corporativos.<sup>56</sup> En efecto, en la más reciente lista disponible publicada por el Departamento de Hacienda de Puerto Rico se les reconoce dicho privilegio a 1,846 entidades, mientras que en la lista del Servicio de Rentas Internas Federal

---

<sup>56</sup> Vega Torres, *supra* nota 7. Entre otros requisitos que se le imponen las CSFL exentas, estas deberán incorporar en sus certificados de incorporación y estatutos corporativos lenguaje a los efectos de demostrar tener políticas operacionales cónsonas con su fin público. Entre otras, políticas proscribiendo el conflicto de intereses, el lucro indebido de particulares y una disposición hacia la transparencia.

el grupo se reduce a 1,125 entidades.<sup>57</sup> Las CSFL que gozan de la exención caritativa son las que ejercen el mayor impacto en promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y las que reciben el reconocimiento jurídico más beneficioso, en vista de su aporte apreciable al bienestar general y a su fuerte vocación pública.

Fin público, interés general, bienestar colectivo, entre otros, son términos que se utilizan indistintamente en la legislación y jurisprudencia relacionada con las CSFL.<sup>58</sup> El término se alude en la Constitución del ELA de PR, por autoridad de ley, al bienestar general y a los efectos de limitar el uso de las propiedades y fondos públicos para fines públicos reconociendo la amplia facultad de la Asamblea Legislativa “para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y del bienestar público”.<sup>59</sup> Observamos que nuestro Tribunal Supremo ha desistido de establecer una definición jurídica concreta otorgándole tal prerrogativa, compatible con la norma constitucional, a la Legislatura cuando dictaminó que “tiene amplia discreción para determinar qué es lo que constituye un fin público y para tomar aquellas medidas que a su juicio promuevan el bienestar de la comunidad. No es función de los tribunales la de expresar opinión sobre la sabiduría o conveniencia de una medida legislativa”.<sup>60</sup> Conforme a ello, le compete al legislador el examen y la formulación de los principios rectores de la política pública y a la Rama Ejecutiva precisar sus detalles.<sup>61</sup> El Secretario de Justicia, de igual manera, reconoce amplia deferencia a la prerrogativa legislativa, basado en que el concepto esbozado por nuestra Constitución 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.<sup>62</sup>

Por consiguiente, dentro de la prerrogativa constitucional que le ampara, la Asamblea Legislativa le atribuye a las CSFL exentas un fin o propósito público basado en dos enfoques primordiales. El primero, en una visión colaboracionista con el estado fundamentada en virtud del principio de subsidiariedad. El segundo, en un rol democratizador, según la afirmación en el texto de varias de las piezas legislativas que aluden a la contribución de estas a una cultura cívica de participación. Nos parece que, fundamentado en esta reflexión, es que el legisla-

---

57 DEPARTAMENTO DE HACIENDA DE PUERTO RICO, LISTA DE EXENCIONES OTORGADAS A ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (2012), <http://www.hacienda.gobierno.pr/pdf/organizacionesnolucro/ListadeEntidadesSin%20fines%20al%2030%20de%20noviembre%20de%202012.pdf> (última visita 9 de abril de 2014); *Lista de corporaciones exentas Washington, D.C.*, SERVICIO DE RENTAS INTERNAS FEDERAL, <http://www.irs.gov/Charities-&-Non-Profits/Exempt-Organizations-Select-Check> (última visita 16 de abril de 2014).

58 Vega Torres, *supra* nota 3.

59 CONST. PR art. 2, § 19.

60 McCormick v. Marrero, 64 DPR 260, 267 (1944).

61 PIP v. Comisión Estatal de Elecciones, 120 DPR 580 (1988).

62 Véase *Op. Sec. Just.* Núm. 35 de 1992.

dor cataloga a las CSFL exentas como entidades cuasipúblicas o semipúblicas. Públicas, por sus propósitos afines con la política pública y su rol democratizador que las hace meritorias de un trato preferencial; privadas, por virtud de su status corporativo, su origen voluntario, sin ánimo de lucro personal y con plena autonomía en la toma de decisiones.<sup>63</sup> Por tanto, la CSFL que libre y voluntariamente se somete al escrutinio y recibe el reconocimiento de su función pública mediante la otorgación de la exención caritativa es el vehículo jurídico lógico para los colectivos sociales que propulsan una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

Sin embargo, como indicamos al principio de este artículo, hay autores como Brakman, Edwards, Gracia, Jáuregui y Skocpol, que indican que pueden existir contradicciones en el modo de operar de las organizaciones no gubernamentales y los principios democráticos que se les atribuye promover y defender.<sup>64</sup> Resultan razonables estos planteamientos, inclusive en el caso de las CSFL que disfrutan de la exención caritativa, cuando se refiere principalmente al hecho de que pueden no estar sujetas a un proceso de tipo electoral periódico para la selección y fiscalización de sus dirigentes por una asamblea de miembros. Como se demuestra en la *Tabla 1*, tanto la norma corporativa como la contributiva en el ordenamiento vigente hacen optativa la adopción de una estructura de gobernanza corporativa democrática. Esto contrasta con la norma legislada para las CPTD y las cooperativas, la cual prescribe una gobernanza democrática con miembros o sus equivalentes. Es razonable tener la expectativa de que los colectivos sociales modelos de autogestión y participación ciudadana que fortalecen nuestra democracia adopten voluntariamente una estructura de gobernanza corporativa democrática, aunque no esté prescrito por la legislación, como demuestra el caso de Las Flores Metalarte, Inc.<sup>65</sup> Si bien es necesario dotar al sector de las CSFL de un marco jurídico distintivo, coincidimos con autores como Carlos Díaz Olivo que advierten que ello debe hacerse con cuidado para no lacerar la autonomía y capacidad de autogestión de estas organizaciones y considerando que “la sociedad puertorriqueña está enormemente politizada y el sector gubernamental es prácticamente omnipresente. Por tanto, es realmente preocupante que uno de los sectores que ha podido estar libre de tales presiones, podría verse afectado y sucumbir ante el mismo”.<sup>66</sup>

---

63 Vega Torres, *supra* nota 3.

64 Brakman, *supra* nota 13.

65 Véase Vera Santiago & José I. Vega, *Éxito empresarial con democracia*, Empresa Social (diciembre 2007) [http://www.empresasocial.uprm.edu/public\\_main/historias\\_exito/historia\\_metalarte.pdf](http://www.empresasocial.uprm.edu/public_main/historias_exito/historia_metalarte.pdf) (última visita 16 de abril de 2014).

66 Díaz Olivo, *supra* nota 9, en la pág. 772.

## CONCLUSIÓN E IMPLICACIONES

Para que un colectivo social obtenga la autorización del estado en el sistema legal del ELA de PR y con ello, personalidad jurídica propia, tendrá que incorporarse bajo una de tres figuras jurídicas: las corporaciones sin fines de lucro (CSFL), las corporaciones especiales propiedad de trabajadores dueños (CEPTD) o las sociedades cooperativas (COOP). A pesar de que estas tres figuras jurídicas reciben un trato preferencial del ELA de PR, la figura preferida abrumadoramente por los colectivos sociales es la CSFL.

Al día de hoy, la CSFL está regulada por la LGC de 2009, según enmendada. Esto no representa un avance en materia de legislación para dotar al sector de las CSFL de un régimen jurídico diferenciado a tono con su reconocida función pública. De hecho, nuestros legisladores parecen haber obviado los adelantos hacia una legislación propia que surgían de la LGC de 1995.

La CSFL que voluntariamente se somete al escrutinio del estado y recibe el reconocimiento de su función pública mediante el beneficio de la *exención caritativa* es la que ostenta el reconocimiento jurídico más beneficioso por parte del estado. Por su autoimpuesta vocación pública, es el vehículo jurídico lógico para los colectivos sociales que propulsan una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Es razonable tener la expectativa de que dichos colectivos adopten voluntariamente una estructura de gobernanza corporativa democrática, aunque no esté prescrito por la legislación.

Nuestra investigación puede servir de catalítico para generar una discusión y movilización de los diferentes sectores: el legislativo, el ejecutivo, la Academia y el propio sector de las CSFL, con el fin de analizar y desarrollar legislación u otros mecanismos de política pública pertinentes para potenciar el rol democratizador que las CSFL juegan en nuestra sociedad contemporánea. También nos permite insertarnos y contribuir al debate en el ámbito internacional sobre investigaciones que traten los procesos de participación y formas de representación de la sociedad civil latinoamericana y caribeña.

-----  
Citación: José A. Frontera Agenjo & José I. Vega Torres, *Reconocimiento jurídico de los colectivos sociales que propulsan la participación ciudadana*, 83 REV. JUR. DIG. UPR 124 (2013-2014), <http://www.revistajuridicaupr.org/wp-content/uploads/2014/05/83-REV-JUR-DIG-UPR-124.pdf>.