

CORPORACIONES ESPECIALES MUNICIPALES: UN PROYECTO MUNICIPAL PARA RETOMAR EN EL RESCATE DE LOS SERVICIOS ESENCIALES

ARTÍCULO

ÁNGEL RODRÍGUEZ RAMÍREZ*

INTRODUCCIÓN	490
I. ORIGEN DE LAS CORPORACIONES ESPECIALES MUNICIPALES EN PUERTO RICO	492
A. ¿Qué son las Corporaciones Especiales para el Desarrollo Municipal?	492
B. <i>Community Development Corporations</i> en Estados Unidos como inspiración	494
C. <i>Deliberación en la Asamblea Legislativa</i>	495
D. <i>Relación con el marco regulatorio de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Ley General de Corporaciones y sus objetivos benéficos</i>	496
II. ENTIDADES EQUIVALENTES EN OTRAS JURISDICCIONES.....	500
A. “Quasi-governmental entities relacionadas al gobierno federal estadounidense”	500
B. “Quasi-governmental entities” relacionadas a gobiernos locales en Estados Unidos	502
III. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE PUERTO RICO Y OTROS ESTADOS.....	503
A. <i>Composición administrativa de este tipo entidades</i>	503
B. <i>Mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas</i>	505
IV. DESARROLLO DE LAS COMUNICADES CON CEM.....	514
A. <i>Evolución de las CEM en Puerto Rico</i>	514
B. <i>Impacto de las CEM en el desarrollo de comunidades en Puerto Rico</i>	515
C. <i>Impacto de las figuras equivalentes en Estados Unidos</i>	516
V. PROPUESTAS PARA PROVEER SERVICIOS ESENCIALES DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA AUTOGESTIÓN	519
A. <i>Transparencia</i>	519

* El autor es estudiante de tercer año en el programa conjunto entre la Escuela de Derecho y la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico (EGAP), donde cursa su Juris Doctor y Maestría en Administración Pública con especialidades en Gestión Pública y Gobierno-Política Pública. Agradece especialmente a la Dra. Luz Mairym López Rodríguez, catedrática asociada de la EGAP y a quien apoyó como su asistente de investigación, por inculcar el interés y compartir su estudio sobre el tema. Por último, pero no menos importante, agradece al Lcdo. Victor O. Rivera Hernández, también profesor de la EGAP, por compartir referencias esenciales en este escrito y por servir de ejemplo en su formación académico-profesional.

B. Participación ciudadana.....	519
C. Sana administración pública.....	520
D. Tri-sector partnerships	520
CONCLUSIÓN	521

INTRODUCCIÓN

*E*s desde la comunidad que se construye país, y desde la colaboración es que se transforma. “En un sistema de gobierno democrático como el nuestro, donde el poder emana del pueblo, las estructuras de gobierno deben ser concebidas para atender sus necesidades en la medida en que los recursos económicos lo permitan”.¹ Puerto Rico ha vivido una historia de esfuerzos por erradicar su desigualdad y pobreza. Actualmente, casi un cuarenta por ciento (39.6%) de la población puertorriqueña vive bajo las condiciones de pobreza según las guías del *United States Census Bureau*,² realidad que no se ha aminorado significativamente por más de una década.³ En este contexto, el archipiélago se enfrenta al enorme desafío de transformarse mientras sobrepasa una crisis fiscal, económica y democrática en la que los servicios esenciales no quedan delineados o priorizados en su historicidad colonial bajo la Ley PROMESA.⁴

Relevante a este escrito en particular, la vivienda asequible es uno de los servicios esenciales que hay una grave escasez. Según el Índice de Acceso a Vivienda desarrollado por la organización Estudios Técnicos Inc. (ETI), la accesibilidad se ha reducido de un cien por ciento (100%) en el mes de octubre de 2021 a apenas un cincuenta y nueve por ciento (59%) para el mes de junio de 2024.⁵ Aunque la accesibilidad aumentó levemente al sesenta y uno por ciento (61%) para septiembre de 2024, esto significa que “una familia solicitando un préstamo hipotecario solo contaba con el 61% del ingreso necesario para calificar”.⁶ Una de las causas de esta inaccesibilidad de vivienda ha sido que “el inventario limitado de propiedades [ejerce] presión al alza sobre los precios de venta promedio”.⁷ Al desglosar el alza de precio por región, el estudio revela que “el precio promedio de las unidades de vivienda experimentó un incremento del [sesenta y siete por ciento] 67% en la región Este, seguido de un aumento del [cuarenta y do por ciento] 42% en la región Oeste, [treinta y tres por

1 Exposición de motivos, Ley de municipios autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81-1991, 1991 LPR 459, 459-60.

2 *Poverty Status in the Past 12 Months, American Community Survey, ACS 1-Year Estimates Subject Tables*, U.S. CENSUS BUREAU, tab. “S1701”, <https://data.census.gov/table/ACSST1Y2023.S1701?t=Income+-and+Poverty&-g=04oXXooUS72>. (última visita 20 de mayo de 2025).

3 Estudios Técnicos, Inc. (en adelante “ETI”), 2025-2029: *Los retos*, PERSPECTIVAS, 4 gráf. 5 (enero 2025), <https://estudios tecnicos.com/wp-content/uploads/2025/01/perspectivas-enero-2025.pdf>.

4 Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, 48 U.S.C.S. § 2101-2241 (2016).

5 ETI, *supra* nota 3, en la pág. 5 gráf. 6.

6 *Menos familias pueden comprar una casa en Puerto Rico*, PRIMERA HORA (10 de marzo de 2025), <https://www.primerahora.com/noticias-/consumo/notas/menos-familias-pueden-comprar-una-casa-en-puerto-rico/>.

7 *Id.*

ciento] 33% en la región Norte, [treinta y tres por ciento] 33% en la región Metro y [treinta y dos por ciento] 32% en la región Sur”.

En otra perspectiva, un estudio del Centro de Periodismo Investigativo sobre la calidad de vida del estudiantado de la Universidad de Puerto Rico en el Recinto de Río Piedras reveló que, para el año académico 2023-2024, “el [nueve por ciento] 9% sufrió el sinhogarismo”.⁸ En adición, sobre la opción de alquiler de vivienda, el estudio detalla que “un [sesenta y dos por ciento] 62% sobrevivió con menos de [quinientos dólares] \$500 mensuales” mientras “el pago mensual de alquiler en áreas urbanas oscila entre \$700 por un apartamento de un cuarto y \$2,000 por uno con dos habitaciones”.⁹ Ante esta evidente crisis de vivienda asequible, ¿qué alternativas están hoy disponible en nuestro estado de derecho?

Este escrito se concentra en una figura jurídica corporativa que ha sido poco explorada como una alternativa a la contribución de lo que debe ser una gobernanza municipal modelo para la facilitar el acceso de los servicios esenciales, entre ellos, la vivienda. La gobernanza municipal aquí aludida debe basarse en:

[La] recomposición del poder local, en una reordenación de la organización de la sociedad civil de base, recuperando el municipio el carácter totalizador y plenipotenciario, su carácter de representatividad plural, su carácter horizontal de consenso; todo lo cual implica una profunda reforma de los aparatos económicos existentes.¹⁰

Manteniendo esa visión presente en la totalidad del análisis, este escrito tiene el propósito de explorar la figura jurídica de la *Corporación Especial para el Desarrollo Municipal* (en adelante, “Corporaciones Especiales Municipales” o “CEMs”) como una herramienta para rescatar los servicios esenciales, especialmente la vivienda asequible. Al nacer de la iniciativa y autogestión de las comunidades, las CEMs presentan un potencial de desarrollo único, ya que “son los sistemas de decisiones locales y personales los que mejor pueden adaptarse a las variaciones locales e impartirles una escala personal a las soluciones de los problemas”.¹¹ No obstante, es necesario mantener en perspectiva que “aunque se diga que la democracia es un ‘gobierno de leyes, no de [personas]’, las leyes pueden tornarse en meros papeles amarillentos si no existe la voluntad política, ideológica y moral para dotar de vida a la mera ficción jurídica”.¹² Al reconocer este hecho, es imprescindible hacer hincapié en que la razón de ser de las CEMs, al igual que la gobernanza municipal o el servicio público en general, es facilitar a la ciudadanía el *acceso a los servicios que necesiten* mediante

8 Victor Rodríguez Velázquez, *Con hambre, sin vivienda y sin dinero estudiantes de la UPR en Río Piedras*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (7 de febrero de 2025), <https://periodismoinvestigativo.com/2025/02/upr-rio-piedras-hambre-vivienda-dinero/>.

9 *Id.*

10 Beauregard González, *Reforma Municipal y Participación Ciudadana*, en LEONARDO SANTANA RABELL & MARIO NEGRÓN PORTILLO, *LA REFORMA MUNICIPAL EN PUERTO RICO: RETOS Y OPORTUNIDADES* 149, 167-68 (1995).

11 *Id.* en la pág. 151.

12 Ramón Luis Nieves, *Análisis Legislación: la participación ciudadana en la Ley de municipios autónomos de 1991: Un laboratorio de posibilidades democráticas para Puerto Rico*, 67 REV. JUR. UPR 467, 503 (1998). (énfasis suplido).

la *colaboración multisectorial*. El presente análisis parte del estudio del origen de las CEMs con una perspectiva de derecho comparado, procede a estudiar el tracto legislativo de las CEMs durante su integración al ordenamiento jurídico puertorriqueño, su naturaleza en el espectro entre lo público y lo privado, su evolución jurídica y fáctica, su impacto socioeconómico desde su integración, y este escrito finaliza con una reflexión y presenta propuestas meritorias hacia el futuro de las CEMs.

I. ORIGEN DE LAS CORPORACIONES ESPECIALES MUNICIPALES EN PUERTO RICO

A. ¿Qué son las Corporaciones Especiales para el Desarrollo Municipal?

En respuesta a la deficiencia y al *gigantismo* del Gobierno Central al atender las necesidades del archipiélago, la Asamblea Legislativa dió paso a una reforma de descentralización de servicios mediante la Ley de municipios autónomos de Puerto Rico, la cual fue conocida como la Reforma Municipal de 1991.¹³ Según la exposición de motivos de la ley, esta buscaba “[Otorgar] a los municipios la capacidad fiscal necesaria para continuar desempeñando las tareas que hasta [entonces] han atendido, para asumir nuevas funciones que le delegue el Gobierno Central y, más aún, para utilizar su propia iniciativa y ofrecer servicios que hasta [entonces] no han estado asequibles a sus habitantes”.¹⁴

La reforma creó las Corporaciones Especiales para el Desarrollo Municipal (CEMs) como una nueva figura en nuestro ordenamiento jurídico.¹⁵ Este “experimento valiente”, según describe Ivelisse Bernier, tiene el propósito de “servir como mecanismo para estimular y viabilizar la participación del sector privado”, desde la “iniciativa individual o colectiva en la búsqueda de alternativas y soluciones para . . . desarrollar adecuadamente el bienestar y el progreso de los habitantes del Municipio”.¹⁶ En otras palabras, partiendo de la premisa de que “el gobierno municipal [es] el organismo público más cercano a [nuestra ciudadanía]”, este modelo de participación ciudadana propone “compartir la administración de la cosa pública” para dar un paso hacia a una “verdadera democracia”.¹⁷ Conforme a este propósito, se integró la figura jurídica de la CEM como una corporación sin fines de lucro, lo cual implica que “no persigue como finalidad exclusiva o primordial procurar una utilidad o ganancia a sus . . . miembros mediante actividades dirigidas a su producción”.¹⁸ Incluso, Bernier añade que las corporaciones sin fines de lucro “constituyen instrumentos efectivos para proyectar, en el ámbito jurídico, el altruismo de los seres humanos.”¹⁹

¹³ 1991 LPR 460 (Expo. Mts.) (derogada 2020). Para una discusión amplia sobre la Reforma Municipal de 1991, véase Ramón Luis Nieves, *supra* nota 12, en las págs. 467-505.

¹⁴ 1991 LPR 460 (Expo. mts.) (derogada 2020).

¹⁵ Ley de municipios autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991, 21 LPR §§ 4801-16 (derogada 2020).

¹⁶ Ivelisse Bernier, *Las Nuevas Corporaciones Especiales para el Desarrollo de los Municipios: Un recurso indispensable para fortalecer la autonomía municipal*, en LEONARDO SANTANA RABELL & MARIO NEGRÓN PORTILLO, *LA REFORMA MUNICIPAL EN PUERTO RICO: RETOS Y OPORTUNIDADES*, 171, 172-73 (1995).

¹⁷ *Id.* en las págs. 172 y 174.

¹⁸ *Id.* en la pág. 176.

¹⁹ *Id.*

Actualmente, las CEMs son una clase de corporaciones sin fines de lucro, cuya base legal proviene del primer capítulo del Libro V del Código Municipal de Puerto Rico sobre el desarrollo económico de los municipios.²⁰ Este tipo de corporaciones pueden ser creadas en base a una solicitud de, por lo menos, “tres personas naturales mayores de edad, residentes [municipales] y no funcionarios ni empleados [municipales]”, dirigida a su alcalde o alcaldesa, con la aprobación de una resolución de la Asamblea Legislativa “autorizando la constitución de dicha entidad”.²¹ Además de tener la facultad para crear una CEM, los municipios pueden colaborar entre sí para crear algunas en conjunto como socios, siempre y cuando estas no “compitan con otras empresas existentes dentro de sus límites territoriales” y no existan otras con el mismo propósito.²² Según dispone el artículo 5.001 del Código Municipal, el propósito de las CEMs es:

[Promover] en el municipio cualesquiera actividades, empresas y programas municipales, estatales y federales, dirigidos al desarrollo integral y que redunden en el bienestar general de los habitantes del municipio, a través del crecimiento y ampliación de diversas áreas, tales como servicios sociales, desarrollo de terrenos públicos, vivienda de interés social, comercio, industria, agricultura, recreación, salud, ambiente, deporte, turismo y cultura, así como la generación de electricidad de fuentes renovables de energía.²³

A estos fines, “además de las facultades otorgadas por su certificado de incorporación y por las leyes vigentes y aplicables en Puerto Rico”, el Código Municipal le otorga una serie de facultades a las CEMs como:

Hacer donaciones privadas sin límite de avalúo o de capital, siempre y cuando no se ponga en peligro el pago de sus obligaciones administrativas, e incluso donaciones de fondos públicos o propiedad municipal que le hayan sido donados si el municipio así lo autoriza.

Consolidarse o fusionarse con otra corporación sin fines de lucro con autorización del municipio.

Emitir cualquier tipo de bonos u obligación para propósitos corporativos.

Ofrecer como garantía de pago el ingreso que se obtenga en cualquier empresa o proyecto, así como cualquier bien que adquiera o construya, o el monto de las rentas que pueda percibir por la operación de cualquier empresa o facilidad; incluyéndose en la suma a garantizarse; el capital principal, intereses, seguros, primas, reservas y gastos de mantenimiento y servicio, y otros inherentes generados por el establecimiento y otorgación de las obligaciones financieras.

²⁰ Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA §§ 7731-46 (2024).

²¹ *Id.* § 7732.

²² *Id.* § 7731-7732.

²³ *Id.* § 7731.

Aceptar donaciones o cesiones de bienes o fondos del municipio, de cualquier agencia pública y del gobierno federal . . . [y] cualesquiera otras donaciones o cesiones de cualquier persona natural o jurídica privada.²⁴

En relación con sus facultades, es importante mencionar que “sus proyectos, bienes, propiedades, ingresos, rentas, beneficios y obligaciones financieras con sus intereses están exentas de cualquier contribución impuesta por el Gobierno de Puerto Rico.”²⁵

B. Community Development Corporations en Estados Unidos como inspiración

Al examinar el historial legislativo de la derogada Ley de municipios autónomos de Puerto Rico, es posible detallar que la iniciativa experimental de las CEMs surge como “resultado de un estudio exhaustivo de corporaciones para el desarrollo de comunidades . . . en Estados Unidos”.²⁶ Aparte de esto, se explica que “sus disposiciones responden a las particularidades sociopolíticas de las comunidades puertorriqueñas”.²⁷ Luz López Rodríguez determina que estas Corporaciones para el Desarrollo de Comunidades (CDC), un tipo de organización sin fines de lucro (en adelante, “OSFL”), “integran a los residentes de las comunidades para identificar sus necesidades y responder asertivamente a estas”, especialmente para proveer vivienda asequible.²⁸ La investigadora resalta que, según las últimas encuestas de la industria, la presencia de las CDC aumentó de alrededor de 1,000, en 1970, a 4,600, en 2006, en Estados Unidos.²⁹ De hecho, recientemente, un estudio por el *Urban Institute* en 2023 reveló que la cantidad de estas entidades aumentó a 6,225 en total, demostrando un aumento significativo desde un punto de vista longitudinal.³⁰

24 *Id.* § 7738.

25 *Id.* § 7741.

26 CAROLE ACOSTA, MEMORIAL EXPLICATIVO DEL P. DE LA C. 1296 DE 23 DE MAYO DE 1991, COM. ASUNTOS MUNICIPALES, COM. HACIENDA Y COM. DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y PLANIFICACIÓN 19 (1991).

27 *Id.* (Cabe destacar que el historial legislativo no especifica información relevante a la identificación o disponibilidad de dicho estudio, como su título, autoría, afiliación organizacional, año, localización de archivo, etc.).

28 La autora abunda sobre el origen de las CDC, explicando que:

[S]urgieron de movimientos de defensa política, derechos civiles y religiosos. Se originan en Estados Unidos en la década de los años setenta, con el propósito de reconstruir los barrios o vecindarios, responder a la crisis urbana y promover el desarrollo económico... las CDC se fortalecieron en la década de los años setenta a raíz de la reducción de fondos federales para vivienda.

Luz Mairym López Rodríguez, *Corporaciones Especiales Municipales: ¿Desarrollo y bienestar para los municipios?*, en YOLANDA CORDERO NIEVES ET AL., ENCRUCIJADA MUNICIPAL 146-147 (2020). (La autora es catedrática asociada de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico).

29 *Id.* en la pág. 147. (citando a *Overview: Community Development Corporations (CDCs)*, COMMUNITY-WEALTH.ORG., <https://community-wealth.org/strategies/panel/cdcs/index.html> (última visita 20 de mayo de 2025) (Es importante señalar que las muestras de las encuestas solo contemplan los 50 estados)).

30 Corianne Payton Scally et al., *The State of Community-Based Development Organizations*, URBAN INSTITUTE (6 de noviembre de 2023), <https://www.urban.org/sites/default/files/2023-11/The%20State%20of%20Community-Based%20Development%20Organizations.pdf>. (El estudio no contempla a Puerto Rico en su muestra, solo a los cincuenta estados).

C. Deliberación en la Asamblea Legislativa

El historial legislativo de la derogada Ley de Municipios de Autónomos de 1991 revela que la sugerencia de viabilizar la creación de las CEMs en Puerto Rico provino de la Oficina para el Desarrollo Autónómico de los Municipios (en adelante, “ODAM”) en 1991, una oficina adscrita a la Oficina del Gobernador en La Fortaleza bajo la administración de Rafael Hernández Colón.³¹ La ODA expuso que el propósito de este nuevo título en la Reforma Municipal del 1991 era “servir de estímulo para la iniciativa individual y colectiva en la búsqueda de alternativas para el logro de objetivos que persigan desarrollar adecuadamente el bienestar y el progreso de los habitantes del Municipio”.³² No obstante, esto no eximía al Estado de su responsabilidad de velar y promover el buen uso de los fondos públicos. Al contrario, el Informe Conjunto Sustitutivo del P. de la C. 1296 acogió la exhortación de la ODA de garantizar la participación del Contralor y el Municipio en la fiscalización de las finanzas de la corporación en cuanto a bienes y donativos de organismos gubernamentales.³³ También, el informe acogió la recomendación de establecer el deber de todos los organismos gubernamentales en brindar apoyo y cooperar en las gestiones de las CEMs, promoviendo así una política pública de uso eficiente de fondos públicos en colaboración con el sector privado y tercer sector.³⁴

Aunque el proyecto de ley proponía unos cambios de avanzada en la autonomía municipal y la descentralización de servicios esenciales, se plantearon críticas enfocadas en: (1) la viabilidad del cumplimiento de sus disposiciones por parte de los municipios debido a su capacidad fiscal, y (2) la centralización del poder en la figura del alcalde. El Dr. Saul J. Pratts Ponce de León fundamentó sus críticas en su estudio comparativo entre las intervenciones del Contralor en sesenta y seis municipios en el periodo de 1968 a 1974, y veinte y cuatro municipios en el periodo de 1970 a 1977.³⁵ El investigador planteó que el proyecto “[imponía] unas funciones a varias organizaciones del sector público” que podían provocar el reclutamiento de personal y, contrario a la intención legislativa, aumentar el gigantismo gubernamental y los costos que esto implicaba.³⁶ Consecuentemente, el impacto fiscal de la medida podía limitar la capacidad de los organismos gubernamentales y los municipios

³¹ ACOSTA, *supra* nota 26, en la pág. 1.

³² *Id.* en la pág. 19.

³³ Informe conjunto sustitutivo del P. de la C. 1296, Com. Asuntos Municipales, Com. Hacienda y Com. Desarrollo Socioeconómico y Planificación: Cámara de Representantes, 20 de agosto de 1991, 5ta Ses. Ord., 11ma Asam. Leg., en la pág. 39.

³⁴ *Id.*

³⁵ Ponencia del Dr. Saul J. Pratts, catedrático jubilado de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Ponencia ante la Comisión de Asuntos Municipales y Hacienda de la Cámara de Representantes de Puerto Rico sobre el P. de la C. 1296, en la pág. 5 (31 de mayo de 1991) (*citando* XIII-2 Saul J. Pratts Ponce de León, *El Nivel Municipal como Sector de Ineficiencia Administrativa*, Revista de Administración Pública, (1981)) (El estudio concluyó que una serie de factores causaban un fenómeno de corrupción a nivel municipal que redundaron en la pérdida de fondos públicos necesarios para la operación municipal y ofrecimiento de servicios esenciales, siendo estos: (1) falta de personal, (2) la carencia de un sistema de finanzas y contabilidad, (3) el posible desfase entre la Ley Municipal y la realidad operacional de los municipios y (4) el partidismo).

³⁶ *Id.* en la pág. 12; *E.g.*, Pratts planteó interrogantes como: “¿La Junta de Planificación tiene los recursos para asesorar y evaluar todos los planes municipales? ¿La Oficina Central de Administración de Personal tiene los recursos para estudiar el principio de mérito en el municipio?”.

de apoyar a las CEMs. Aunque no se presentó como remedio para amortiguar el impacto fiscal sobre los municipios, sino como una posible respuesta ante una crisis fiscal en las CEMs, el P. de la C. 1296 viabilizó la posibilidad de establecer una “sindicatura o administración judicial” en casos extremos donde: (1) la corporación no pueda pagar sus deudas durante el proceso de disolución; (2) se están malgastando los activos de la corporación inapropiadamente; (3) se está administrando la corporación de manera fraudulenta, o (4) la corporación está inactiva o abandonada por sus oficiales, directores y miembros.³⁷

En relación con la segunda crítica relevante a esta discusión, el Dr. Pratts Ponce de León planteó que “tenemos que superar la estructura del poder centralizado en el alcalde” que, en este contexto, quedaba reflejado en su facultad de nombrar “dos miembros de la Junta de Directores de las Corporaciones Especiales”.³⁸ No obstante, al examinar la Ley de municipios autónomos previa su derogación en el 2020, es evidente que este poder de la figura del alcalde aumentó en este aspecto, ya que el artículo 17.003 establecía que “el alcalde [podía] nombrar no más de un tercio (1/3)” de los miembros de la junta de directores “que [podían] ser menos de doce (12) pero [que podía] ser mayor si se [componía] en múltiplos de tres (3).”³⁹ De hecho, el tracto legislativo del P. del S. 1333 que originó el Código Municipal 2020 refleja la tendencia de incrementar el poder del alcalde sobre el nombramiento de directivos en las juntas de las CEMs, ya que aumentó de un tercio a dos tercios la facultad de nombramiento del alcalde por un término de tres años.⁴⁰ Conforme a dicha tendencia, el P. del S. 1333 mantuvo la facultad del alcalde de nombrar a un mismo funcionario o ciudadano como director de la Junta de Directores de las CEMs hasta un máximo de 2 términos (significando un máximo de 6 años).⁴¹ Más adelante, en la sección III-A se suple un análisis detallado sobre la composición administrativa de este tipo de entidades.

D. Relación con el marco regulatorio de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Ley General de Corporaciones y sus objetivos benéficos

En principio, y sin entrar en detalle sobre su tracto histórico, se deduce por su nombre que la Ley General de Corporaciones de 2009 establece el marco regulatorio sobre las entidades privadas corporativas en Puerto Rico.⁴² Este marco reconoce que “las leyes corporativas constituyen uno de los instrumentos que posee el Gobierno para promover el desarrollo económico”, por lo que la Asamblea Legislativa ha estimado necesaria su revisión ocasional para atemperarla a las “nuevas realidades corporativas”.⁴³ El modelo actual de marco regulatorio, al igual que la ley anterior de 1995, se basa en la Ley Corporativa de

³⁷ Informe conjunto sustitutivo del P. de la C. 1296, *supra* nota 33, en la pág. 42. Véase Ley de municipios autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPR § 4814 (derogada 2020).

³⁸ Ponencia del Dr. Saul J. Pratts, P. de la C. 1296, *supra* nota 35, en la págs. 11-12.

³⁹ 21 LPR § 4803 (derogada 2020).

⁴⁰ P. del S. 1333 de 1 de agosto de 2019, 4ta Ses. Ext., 18va Asam. Leg., en la pág. 515. (Véase Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 21 LPR §§ 7735 (2024)).

⁴¹ *Id.* en la pág. 515. Véase *e.g.*, 21 LPR §§ 4803 (derogada 2020). Véase 21 LPR § 7735.

⁴² Ley General de Corporaciones, Ley Núm. 104-2009, 14 LPR §§ 3501-4084 (2024).

⁴³ Exposición de motivos, Ley General de Corporaciones, Ley Núm. 164-2009, 2009 LPR 1117-18.

Delaware.⁴⁴ Considerando las numerosas enmiendas que ha sufrido dicha ley de referencia por “los avances en el área de tecnología, informática y comunicaciones” en el desarrollo comercial, la Asamblea Legislativa atemperó la ley local para “alcanzar el mayor potencial económico . . . [b]rindando a las corporaciones flexibilidad en sus operaciones, en las actividades a las que puedan dedicarse y para efectuar transacciones”.⁴⁵ Referente a las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico, Díaz Olivo explica que “la Ley General de Corporaciones no utiliza el término ‘corporaciones sin fines de lucro’, pues este concepto queda comprendido en el término ‘corporaciones’ que no tienen autoridad para emitir acciones de capital”.⁴⁶

Conforme a lo discutido sobre su origen legislativo, la base jurídica de las CEMs surgió de la anterior Ley de municipios autónomos, ahora Código Municipal, no de la Ley General de Corporaciones y por ello esta última no contiene referencia sobre ellas. Sin embargo, la Ley General de Corporaciones establece el marco regulatorio y facultativo mínimo aplicable a estas por disposiciones del Código Municipal. En primera instancia, el artículo 5.003 del Código Municipal establece que las CEMs deben cumplir con los requerimientos mínimos de organización como corporación según exige el capítulo I de la Ley General de Corporaciones como, por ejemplo, el proceso de radicación en el Departamento de Estado y el contenido del certificado de incorporación y estatutos.⁴⁷ Posteriormente, las personas incorporadoras de las CEMs deben cumplir con los requerimientos adicionales del artículo 5.003 del Código Municipal por su naturaleza jurídica particular, incluyendo:

El nombre y la dirección residencial de cada uno de los incorporadores y la afirmación o declaración de que ninguno es funcionario o empleado del Gobierno Municipal, ni lo ha sido durante el año anterior a la fecha del certificado de incorporación.

El nombre oficial de la corporación especial, el cual deberá incluir las palabras Corporación Especial para el Desarrollo (económico, urbano, industrial, recrea-

44 *Id.* Véase CARLOS E. DÍAZ OLIVO, SIN FINES DE LUCRO: NORMATIVA JURÍDICA DEL TERCER SECTOR, 98-99 (2da ed. 2016). El autor abunda sobre el desarrollo legislativo de la Ley General de Corporaciones de 2009:

En 1956, la Asamblea Legislativa adoptó la Ley General de Corporaciones. Esta pieza legislativa tomó como modelo la ley de corporaciones del estado de Delaware... [Esta] estuvo vigente en Puerto Rico por espacio de cuatro décadas, hasta que en 1995 se adoptó una nueva Ley General de Corporaciones . . . [Esta] ley, al igual que la del 1956, [estaba] basada principalmente en la ley de corporaciones del estado de Delaware, aunque algunas de sus disposiciones [procedían] del *Model Business Corporation Act* y los Principios de Gobierno Corporativo desarrollados por el *American Law Institute*... La Ley de 1995 estuvo vigente hasta que la Asamblea Legislativa adoptó la Ley General de Corporaciones de 2009.

Id.

45 2009 LPR 1117 (Expo. Mts.).

46 DÍAZ OLIVO, *supra* nota 44, en las págs. 100-101. El autor, sin embargo, elabora:

La Ley Núm. 452 de 23 de septiembre de 2004 enmendó la Ley General de Corporaciones de 1995 a los fines de incluir un capítulo especial dedicado a las corporaciones sin fines de lucro. Con la aprobación de la Ley General de Corporaciones de 2009, el capítulo especial sobre las corporaciones sin fines de lucro se eliminó y se retornó al enfoque original de las leyes de 1956 y 1995 de establecer una estructura organizacional básica que aplica por igual tanto a las corporaciones comerciales, como a las sin fines de lucro. La Ley de 2009 cuenta, sin embargo, con ciertas disposiciones que proveen normas especiales para las corporaciones sin fines de lucro.

Id.

47 21 LPR § 7733; Véase 14 LPR § 3501-08.

tivo, cultural, salud, agrícola, ambiental, turístico o cualquier otro que se intese desarrollar), seguido del nombre del municipio o municipios y de las letras C.E.D.

La localización de la oficina principal de la corporación y del agente residente deberá estar ubicada en cualquier municipio de Puerto Rico.

Los propósitos o fines públicos para los cuales se ha organizado la corporación y que no tiene fines de lucro.

Copia certificada de la resolución de la Legislatura Municipal autorizando la creación de la corporación.

[Afirmación de] que dicha corporación se crea al amparo de este Código.

El número de miembros de la Junta de Directores y el término de duración de los nombramientos.

[Afirmación de] si la corporación se constituirá bajo el sistema de miembros y en tal caso indicar el número de miembros y su carácter representativo de los siguientes sectores: grupos comunales, entidades privadas sin fines pecuniarios vinculadas a las áreas de desarrollo y personas de reconocido prestigio y capacidad que aporten su conocimiento y experiencia para el logro de los objetivos corporativos.

Autorización a todas las personas que son parte de la Junta de Directores para examinar los libros, documentos y récord de la corporación, previa solicitud.

[Afirmación de] que la organización y los asuntos internos se reglamentarán por los estatutos corporativos.⁴⁸

Más allá de establecer requisitos adicionales de incorporación, el artículo 5.008 del Código Municipal le provee facultades especiales a las CEMs y permite que estas puedan consolidarse o fusionarse con otra corporación sin fines de lucro creada al amparo de la Ley General de Corporaciones.⁴⁹ Al igual que para otras corporaciones, el capítulo X de la Ley General de Corporaciones es aplicable dependiendo del tipo de corporación que se fusione con la CEM.⁵⁰ No obstante, esta acción requiere una “[p]revia notificación al alcalde y aprobación de la Legislatura Municipal mediante resolución u ordenanza.”⁵¹ En el caso de tratarse de una consolidación o fusión entre CEMs constituidos en distintos municipios, se requiere el mismo tipo de aprobación de los gobiernos municipales envueltos.⁵² Consecuentemente, “la corporación especial que surja de la consolidación o fusión [deberá] cumplir con los requisitos del [Código Municipal]” debido a su fin público delegado.⁵³ Algunas de las razones que podrían motivar la consolidación o fusión de alguna corporación con una CEM son “[a]lcanzar una mayor eficiencia en el desarrollo de sus operaciones y promoción de sus objetivos... [evitar] la duplicación de gestiones, y expandir la variedad de los ofrecimientos y el alcance geográfico en que pueda operar la entidad”.⁵⁴ Además,

48 21 LPRC § 7733.

49 *Id.* § 7738.

50 Véase 14 LPRC § 3731-46.

51 21 LPRC § 7738.

52 *Id.*

53 *Id.*

54 DÍAZ, *supra* nota 36, en las págs. 270-71.

la consolidación o fusión de entidades sin fines de lucro facilita la “obtención de fuentes adicionales de ingresos, miembros e insumos creativos” que son esenciales en el cumplimiento de su misión benéfica.⁵⁵ En un escenario posterior de fracaso, si el alcalde estima meritorio solicitar una sindicatura o administración judicial para la CEM, el artículo 5.014 del Código Municipal también establece que dichos procedimientos “[s]e registrarán por las normas establecidas a esos efectos por la Ley General de Corporaciones”.⁵⁶

E. ¿Corporaciones de naturaleza pública o privada?

En una de las primeras obras académicas en que se analiza la transformación de política pública municipal con la Reforma Municipal de 1991, la licenciada Bernier plantea que el capítulo XVII de la anterior *Ley de municipios autónomos de Puerto Rico* disponía que las CEMs son “entidades privadas [sin fines de lucro] independientes y separadas del municipio por el interés público de que están revestidas”.⁵⁷ Este planteamiento debe dividirse en dos estipulaciones: que las CEMs son *entidades privadas*, y que son *independientes* y *separadas*, significando que tienen una personalidad jurídica propia. Sobre la segunda estipulación, aunque el anterior capítulo XVII de la *Ley de municipios autónomos de Puerto Rico* y el actual Código Municipal de 2020 no hacen mención expresa de que las CEMs tienen personalidad jurídica propia, a diferencia de las empresas municipales con fines de lucro, Bernier afirma que esta “[s]urge como resultado del registro del certificado de incorporación”.⁵⁸ En cuanto la primera estipulación, esta no es tan evidente, ya que parece depender del derecho sustantivo aplicable. Por ejemplo, en 1997, el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (en adelante, “DTRH”) emitió una opinión referente a una consulta sobre si la anterior Ley Núm. 96 de 26 de junio de 1956 conocida como la *Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico*, era aplicable a una CEM al catalogarse como “patrono” bajo la sección 32 de dicha ley o si, por el contrario, estaba excluida al catalogar sus empleados

55 *Id.* en las págs. 271-72. Díaz Olivo discute cinco elementos a considerar previo a una consolidación o fusión de cualquier corporación:

[S]i es necesaria la aprobación de la transacción por parte de una entidad gubernamental reguladora (siendo los municipios pertinentes en el caso de las CEMs); si se pone en riesgo la acreditación de la entidad o su condición de entidad exenta al amparo de la legislación contributiva; si la organización tiene deudas u obligaciones contractuales que pudieran complicar la fusión; si la [corporación] resultante contará con activos suficientes, y si estos activos están sujetos a restricciones significativas por parte de donantes que puedan conllevar consecuencias no deseadas o que resten efectividad y utilidad a la fusión.

Id.

56 21 LPRA § 7744.

57 Bernier, *supra* nota 16, en la pág. 187. (Es importante mencionar que la autora fundamenta su planteamiento en base a las opiniones prospectivas del Secretario de Justicia (23 de junio de 1986, 24 de mayo de 1990 y 16 de julio de 1990) referente a la legalidad de la creación, operación y facultades de corporaciones municipales equivalentes, cuya base jurídica era la anterior Ley Núm. 146 del 18 de junio de 1980, conocida como la *Ley orgánica de los municipios de Puerto Rico*. El derecho positivo anterior no le reconocía una facultad expresa a los municipios de crear corporaciones con o sin fines de lucro.)

58 *Id.* en la pág. 189. Véase, e.g., 21 LPRA §§ 4054, 4801-16 (derogada 2020). Véase, Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA §§ 7015, 7731-46 (2024).

59 Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (en adelante, “DTRH”), Consulta Núm. 14270, 1 (1997). Véase, Ley de salario mínimo de Puerto Rico, Ley Núm. 96 de 26 de junio de 1956, 29 LPRA § 243 (derogada 2021). Véase, e.g., Ley de salario mínimo de Puerto Rico, Ley Núm. 47-2021, 29 LPRA § 261b (2024).

como “empleados municipales” bajo la sección 29(a)(3).⁵⁹ En su análisis, el DTRH consideró que, a pesar de que la CEM era una “entidad privada con existencia y personalidad legal e independiente” bajo la anterior Ley Núm. 81-1991 y que, por tanto, sus empleados “no son parte del servicio público municipal”, si debía aplicarle la Ley Núm. 96 de 26 de junio de 1956 por dos razones.⁶⁰ Primero, la figura de la CEM “tiene el carácter de una corporación pública” según los criterios establecidos por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Autoridad de Acueductos y Alcantarillados v. Unión de Empleados de la A.A.A.*⁶¹ Segundo, “adoptar la posición de que las corporaciones especiales están también excluidas de la aplicación de la Ley Núm. 96 de 26 de junio de 1956 equivaldría a dejar a sus empleados desprovistos de toda legislación protectora del trabajo”.⁶² Es necesario mencionar que el Tribunal Supremo de Puerto Rico no ha dictado jurisprudencia sobre el carácter privado o público de las CEMs y bajo cuál derecho sustantivo, por lo que este escrito parte de la presunción de que estas son de carácter público —o *cuasi-público*— tomando como referencia el análisis del DTRH.

II. ENTIDADES EQUIVALENTES EN OTRAS JURISDICCIONES

A. “Quasi-governmental entities relacionadas al gobierno federal estadounidense

Bajo una perspectiva dicotómica entre lo público y lo privado, las entidades cuasi-públicas —o *quasi-governmental*— ciertamente son complejas de entender y están sujetas a una extensa discusión según sus particularidades. A modo de introducir esta discusión sobre las características y las funciones de este tipo de entidades, el *Congressional Re-*

60 DTRH., *supra* en la nota 59, en la pág. 1.

61 *Id.* El Tribunal Supremo de Puerto Rico expuso los criterios a tomar en consideración para determinar si una entidad es una corporación pública, cabe mencionar que ningún criterio es determinante en sí mismo:

Los debates, en resumen, aportan dos criterios que pueden considerarse, junto a muchos otros, para resolver cuándo es que una agencia del gobierno funciona como una empresa privada y eliminan uno. Del lenguaje en sí de la S[e]c. 18, de las circunstancias de su formulación, de su propósito, de su glosa, de las realidades a que sirve y en que opera, pueden derivarse otros criterios. El Informe Helfeld (vol. 1, pág. 21) sugiere acertadamente varios factores que deben tomarse en consideración, entre ellos: [(1)] si los empleados de la agencia concernida están cubiertos por la Ley de Personal del Estado Libre Asociado; [(2)] si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada; [(3)] si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado; [(4)] si la agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado; [(5)] el grado de autonomía fiscal de que disfrute la agencia; [(6)] el grado de autonomía administrativa de que goce; [(7)] si se cobra o no un precio o tarifas por el servicio rendido (precio que debe ser básicamente equivalente al valor del servicio); [(8)] si los poderes y facultades concedidos en la ley orgánica de la agencia la asemejan fundamentalmente a una empresa privada; [(9)] y si la agencia tiene o no la capacidad para dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario. A estos criterios pueden añadirse otros, sin pretender agotar la lista: [(10)] la estructura en sí de la entidad; la facultad de la agencia para demandar y ser demandada ilimitadamente; [(11)] el poder de obtener fondos propios en el mercado general de valores a base de su récord económico y sin empeñar el crédito del Estado Libre Asociado; [(12)] la facultad de adquirir y administrar propiedades sin la intervención del Estado; [(13)] el punto hasta donde el reconocimiento a los trabajadores de la agencia de los derechos a que se refiere el primer párrafo de la S[e]c. 18 concuerda o no con el esquema constitucional.

Autoridad de Acueductos y Alcantarillados v. Unión de Empleados de la A.A.A., 105 DPR 437, 455-456 (1976).

62 DTRH., *supra* en la nota 59, en la pág. 2.

search Service publicó un informe en 2011, titulado *The Quasi Government: Hybrid Organizations with Both Government and Private Sector Legal Characteristics* en el que analiza la variedad de *quasi-governmental entities* que existen relacionadas al gobierno federal en Estados Unidos.⁶³ El informe se fundamenta teóricamente con un “modelo de espectro lineal” que establece que existen “[e]ntidades entre los sectores público y privado, cuyas categorías se describen en base a su relación cercana o distante del Poder Ejecutivo y Legislativo”.⁶⁴ Reconociendo las múltiples formas de interpretar este concepto, el informe parte de que las *quasi-governmental entities* “[n]o son agencias del gobierno”, sino “[o]rganizaciones híbridas que han sido asignadas por ley, o por práctica general, algunas características legales tanto del sector gubernamental como del privado”.⁶⁵ En cuanto a por qué los actores políticos promueven la creación de entidades cuasi-públicas, el informe aborda cinco factores:

El deseo de evitar crear otra “burocracia” federal;

El interés de aplicar los controles actuales sobre el proceso presupuestario federal que motivan a las agencias a desarrollar nuevas fuentes de ingreso;

La intención de eximir las de la legislación de gestión central, especialmente los límites legales sobre personal y compensación;

El atractivo contemporáneo de los valores genéricos y centrados en la economía como base para una “nueva gestión pública”;

La creencia de que la flexibilidad de su gestión requiere leyes y reglamentos específicos de la entidad, incluso a costa de una menor responsabilidad ante las instituciones representativas.⁶⁶

El informe del *Congressional Research Service* analiza una variedad de entidades, tales como los *Quasi Official Agencies*, los *Federally Funded Research and Development Centers*, los *Agency-Related Nonprofit Organizations*, los *Venture Capital Funds*, los *Congressionally Chartered Nonprofit Organizations* y los *Instrumentalities of Indeterminate Character*.⁶⁷ Sin embargo, son las *Government Sponsored Enterprises* (en adelante, “GSE”) como el *Federal Home Loan Mortgage Corporation* (conocido como *Freddie Mac*, el cual es adueñado por inversionistas privados) y el *Federal Home Loan Bank System* (bajo un modelo cooperativista) el tipo de entidad relevante para comparar conceptualmente con las CEMs.⁶⁸ Ambas GSE fueron creadas por el Congreso con el fin social de proveer vivienda asequible. *Freddie Mac* para “[p]roporcionar liquidez . . . a bancos, ahorros y préstamos, y compañías hipotecarias que hacen préstamos para financiar vivienda”, y el *Federal Home Loan Bank System* para garantizar “[f]uente de financiamiento para hipotecas y gestión de activos y pasivos, liquidez para las necesidades a corto plazo, y fondos adicionales para

63 KEVIN R. KOSAR, *THE QUASI GOVERNMENT: HYBRID ORGANIZATIONS WITH BOTH GOVERNMENT AND PRIVATE SECTOR LEGAL CHARACTERISTICS* (2011).

64 *Id.* en la pág. 2 (traducción suplida).

65 *Id.* (traducción suplida).

66 *Id.* en la pág. 1 (traducción suplida).

67 *Id.*

68 *Id.* en la pág. 8.

vivienda y el desarrollo comunitario”.⁶⁹ Según el análisis provisto en el informe, las GSE tienen cuatro características generales, siendo estas que: (1) sus propietarios son personas privadas; (2) tienen obligaciones [gubernamentales] implícitas; (3) sus facultades están limitadas por mandato [legislativo], y (4) actúan bajo competencia limitada por su función social.⁷⁰ Similar a las CEMs, las GSE son entidades corporativas manejadas por personas privadas, con mayor flexibilidad y competencia limitada, para un fin social establecido por el mandato legislativo. No obstante, cabe mencionar que las CEMs se distinguen por el hecho de que la acción legislativa parte de la permisividad para su incorporación, en lugar de un mandato que obligue a crear una corporación en particular. Estas se basan en una relación local municipal -no con el gobierno central- y operan sin fines de lucro.

B. “*Quasi-governmental entities*” relacionadas a gobiernos locales en Estados Unidos

Fuera del contexto del gobierno federal, también existen entidades cuasi-públicas sin fines de lucro a nivel local en múltiples estados. Comparando con las GSE analizadas por el *Congressional Research Service*, otros expertos coinciden en las posibles motivaciones de los actores políticos para crear este tipo de entidades a nivel local. Mead y Warren coinciden en cuanto a evitar crear una nueva burocracia y la intención de eximir las de cierta legislación sobre gestión y personal para proveer mayor flexibilidad.⁷¹ Sin embargo, exponen otros posibles motivos como:

- Facilitar acuerdos intergubernamentales y entre alianzas público-privadas;
- Responder a los fallos del mercado y el gobierno;
- Proveer autonomía frente a intereses políticos;
- Garantizar el compromiso a través de ciclos presupuestarios;
- Obtener la confianza de la ciudadanía que desconfía del gobierno;
- Limitar la responsabilidad legal del gobierno ante el endeudamiento, y
- Garantizar “mejores” decisiones por parte de las juntas directivas.⁷²

Las entidades cuasi-públicas locales sin fines de lucro tienden a surgir con el enfoque de promover el desarrollo económico local y vivienda asequible. En ese contexto, Crowder coincide en que los motivos señalados para su creación son que “se supone que las entidades de desarrollo cuasi-públicas aportan varias ventajas a un proyecto de reurbanización, incluyendo personal profesionalmente capacitado y con experiencia, una semi-independencia del gobierno municipal, mayor flexibilidad y menos burocracia, así

69 *About Fannie Mac & Freddie Mac*, FEDERAL HOUSING FINANCE AGENCY, <https://www.fhfa.gov/about-fannie-mac-freddie-mac> (última visita 10 de noviembre de 2024) (traducción suplida); Véase, *Federal Home Loan Mortgage Corporation*, 12 U.S.C. §§ 1451-1459 (1970); *About FHL Bank System*, FEDERAL HOUSING FINANCE AGENCY, <https://www.fhfa.gov/supervision/federal-home-loan-bank-system/about> (última visita 10 de noviembre de 2024) (traducción suplida); Véase, *Federal Home Loan Bank Act*, 12 U.S.C. §§ 1421-1449 (1932).

70 KEVIN R. KOSAR, *supra* nota 63, en la pág. 8.

71 Joseph Mead y Katherine Warren, *Quasi-Governmental Organizations at the Local Level: Publicly-Appointed Directors Leading Nonprofit Organizations*, NONPROFIT POLICY FORUM, 295-96 (2016).

72 *Id.* en las págs. 294-97.

como la asignación del riesgo financiero”.⁷³ Algunos ejemplos de estas entidades son: (1) el *Baltimore Development Corporation* en Maryland; (2) el *Beaver Dam Area Development Corporation* en Wisconsin, y (3) el *Cuyahoga Land Bank* en Ohio.⁷⁴ Según su misión institucional, el propósito del *Baltimore Development Corporation* es “[h]acer crecer la economía de la ciudad de manera inclusiva, reteniendo, expandiendo y atrayendo negocios, y promoviendo la inversión, aumentando así las oportunidades de empleo para los residentes”.⁷⁵ Similarmente, el *Beaver Dam Area Development Corporation* tiene un enfoque en el desarrollo empresarial, ya que busca “[asistir] en la creación, re-localización y expansión de negocios” en su respectiva comunidad.⁷⁶ En cuanto al *Cuyahoga Land Bank*, este tiene un enfoque más amplio al promover la asequibilidad de la vivienda, ya que su misión contempla “[a]dquirir propiedades estratégicamente, devolverlas a un uso productivo, reducir el deterioro urbano, aumentar el valor de las propiedades, apoyar los objetivos comunitarios y mejorar la calidad de vida de los residentes del condado”.⁷⁷ Como discutido en la sección IB, este tipo de corporaciones cuasi-públicas dirigidas al desarrollo comunitario local sirvieron como modelo de legislación en Puerto Rico para crear las CEMs.

III. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE PUERTO RICO Y OTROS ESTADOS

A. Composición administrativa de este tipo entidades

Actualmente, la composición de la junta de directores de las CEMs está determinada por el artículo 5.005 del Código Municipal de Puerto Rico.⁷⁸ La legislación dispone que la junta de directores de toda CEM “consistirá de un mínimo de doce (12) miembros, pero podrá ser mayor si se compone su número en múltiplos de tres (3), de los cuales cuatro (4) no necesariamente tendrán que ser residentes en el correspondiente municipio”.⁷⁹ En cuanto a su proporción representativa, el Código dispone lo siguiente:

73 Patience A. Crowder, “Ain’t No Sunshine”: Examining Informality and State Open Meetings Acts as the Anti-Public Norm in Inner-City Redevelopment Deal Making, 74 TENN. L. REV. 623, 118 (2007). Véase, Patience A. Crowder, Faculty, University of Nevada at Las Vegas, <https://law.unlv.edu/faculty/patience-crowder> (última visita 23 de noviembre de 2024) (La profesora Patience A. Crowder es docente de la Facultad de Derecho William S. Boyd en la Universidad de Nevada en Las Vegas como profesora de Derecho. Es la directora fundadora de la Clínica de Justicia Económica y Pequeñas Empresas, una nueva clínica legal que se centra en asistencia legal transaccional y desarrollo económico comunitario. Antes de unirse a Boyd Law, la profesora Crowder fue profesora asociada en la Facultad de Derecho Sturm de la Universidad de Denver y profesora asistente clínica de Derecho Wellspring en la Facultad de Derecho de Tulsa. La investigación de la profesora Crowder analiza la intersección y el impacto del derecho contractual, corporativo y local en la defensa del interés público, particularmente en la revitalización de comunidades desatendidas.)

74 Meet BDC, BALTIMORE DEVELOPMENT CORPORATION, <https://www.baltimoredevelopment.com/meet-bdc/meet-bdc> (última visita 20 de mayo de 2025). Véase *Beaver Dam Area Development Corporation*, BEAVER DAM, WI, <https://www.ci.beaverdam.wi.gov/208/Economic-Development> (última visita 20 de mayo de 2025); , CUYAHOGA LAND BANK, <https://cuyahogalandbank.org> (última visita 20 de mayo de 2025).

75 Meet BDC, *supra* nota 74 (traducción suplida).

76 *Beaver Dam Area Development Corporation*, *supra* nota 74 (traducción suplida).

77 CUYAHOGA LAND BANK, *supra* nota 74 (traducción suplida).

78 Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA § 7735 (2024).

79 *Id.*

Los miembros iniciales de la Junta de Directores serán nombrados por los incorporadores en su primera reunión bajo los siguientes términos:

[U]na tercera parte (1/3) de los miembros originales serán nombrados por el término de un (1) año y los otros dos tercios (2/3), nombrados por el Alcalde, lo serán por el mismo término de la incumbencia del Alcalde que lo nombró. Los miembros que se nombren posteriormente, excepto los nombrados por el Alcalde, ocuparán sus cargos por el término de cinco (5) años y serán nombrados por los miembros de la corporación o por la Junta de Directores, según lo dispongan los estatutos corporativos.⁸⁰

Según se desprende del lenguaje de la ley, quien ejerza como alcalde al momento de la incorporación de una CEM tiene un grado de control significativo en su administración por la proporción de dos tercios (2/3) de directores que puede nombrar y el término mayor en comparación con los miembros no nombrados por el alcalde. No es hasta el cumplimiento del primer año de incorporación que podría nombrarse un miembro cuyo término exceda a los nombrados por el alcalde. Además, sobre el poder de nombramiento del alcalde, el inciso (d) del artículo 5.005 dispone que “dentro de los miembros nombrados por el Alcalde, éste nombrará al Director de la Junta de Directores... [y] que podrá nombrar a un mismo funcionario o ciudadano como Director hasta un máximo de dos (2) términos consecutivos”.⁸¹ Por otro lado, el inciso (e) del mismo artículo le reserva el poder de destitución a la junta directiva “[p]or razón de abandono de sus responsabilidades, negligencia, conducta impropia e incompetencia en el desempeño de sus responsabilidades de director, previa formulación de cargos, con la oportunidad de ser oído y con el voto de la mayoría absoluta”.⁸²

A modo comparativo con otras jurisdicciones estatales, es pertinente observar la composición administrativa de las corporaciones exploradas en la sección anterior. Primero, en el caso del *Baltimore Development Corporation* (BDC), su junta de directores está compuesta actualmente por quince (15) integrantes, de los cuales tres (3) representan al alcalde de la ciudad y los doce (12) restantes al sector privado.⁸³ Según sus estatutos de incorporación, aunque los integrantes de la junta seleccionan y confirman a nuevos integrantes y a su presidente por un término de cuatro (4) años, estos deben ser nominados en una terna provista por el alcalde, quien a su vez tiene el poder de removerlos.⁸⁴ Segundo, la junta de directores del *Beaver Dam Area Development Corporation* (BDADC) está compuesta por trece (13) integrantes, donde tres (3) son del sector público (incluyendo al alcalde en su carácter oficial) y los diez (10) restantes son personas privadas.⁸⁵ Distinto al BDC, la junta

80 *Id.*

81 *Id.*

82 *Id.*

83 *Baltimore Development Corporation*, *supra* nota 74 (traducción suplida).

84 21 LPRA § 7739. Véase también, Maximilian Tondro, *The Baltimore Development Corporation: A Case Study of Economic Development Corporations, Shadow Government, and the Fight for Public Transparency and Accountability*, DIGITAL COMMONS LAW UMARYLAND (2010), https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://en.wikipedia.org/&httpsredir=1&article=1021&context=mlh_pubs.

85 *State v. Beaver Dam Area Dev. Corp.*, 752 N.W.2d 295 (2008).

de directores del BDADC elige a sus próximos integrantes sin intervención del gobierno local.⁸⁶ Tercero, en el caso del *Cuyahoga Land Bank* (CLB), su composición es de un total de nueve (9) integrantes. Específicamente, está compuesta por el tesorero del condado, dos (2) comisionados del condado, un (1) representante del municipio más grande del condado, un (1) representante de otro municipio, y los cuatro (4) restante son seleccionados por los funcionarios del condado que forman parte de la junta.⁸⁷ Aunque la composición administrativa de este tipo de entidades cuasi-públicas varía entre jurisdicciones estatales, es evidente que los gobiernos locales tienen algún grado de control, influencia o presencia en sus juntas directivas. Ante la diversidad de modelos de composición administrativa, quedan interrogantes por explorar en cuanto a si las obligaciones fiduciarias de los directores corporativos, en especial aquellos nombrados por funcionarios electos, están cimentadas en los intereses de la organización o del interés público, cuál es el estándar su diligencia, y cuáles son sus deberes éticos en comparación con entidades del sector privado y el público.

B. Mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas

i. Reuniones abiertas y récords públicos

Como discutido en secciones anteriores, las CEMs en Puerto Rico se originaron bajo el modelaje de *Community Development Corporations* (CDC) en Estados Unidos y varios tipos de corporaciones cuasi-públicas similares en otras jurisdicciones estatales que están dirigidas a cumplir funciones sociales relacionadas al desarrollo económico, incluyendo infraestructura comercial y vivienda. Partiendo de ese contexto, Patience Crowder aboga por la necesidad de que las entidades cuasi-públicas locales garanticen mayor transparencia y participación ciudadana en los procesos de desarrollo comunitario.⁸⁸ Específicamente, la profesora Prowder se centra en la revisión y aplicación de los *Open Meeting Acts* (OMAs), también conocidos como *Sunshine Laws*, a tales entidades cuasi-públicas, ya que “la mayoría de las deliberaciones y decisiones . . . sobre los proyectos de reurbanización ocurren en privado” entre oficiales gubernamentales municipales, empresarios élite y desarrolladores privados.⁸⁹ Como resultado, “la ejecución de proyectos . . . se parece más a la ejecución de una transacción comercial que un emprendimiento cívico”.⁹⁰ En tanto a la consecuencia práctica de que estas entidades operan fuera de la aplicación y formalidad de los OMAs, la autora explica que “los privilegios de la informalidad no se extienden a los residentes de la comunidad afectada, y el interés de la comunidad queda subordinado al interés de los negociadores de los proyectos”.⁹¹

Volviendo a examinar las corporaciones cuasi-públicas ilustrativas de los estados de Maryland, Wisconsin y Ohio, en estas se puede observar el espectro de interpretación ju-

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ Mead y Warren, *supra* nota 71, en la pág. 299.

⁸⁸ Crowder, *supra* nota 73, en la pág. 624 (traducción suplida).

⁸⁹ *Id.* en la pág. 625 (traducción suplida).

⁹⁰ *Id.* en la pág. 629 (traducción suplida).

⁹¹ *Id.* en la pág. 638 (traducción suplida).

dicial en cuanto a si les aplica la legislación de OMAs de sus respectivas jurisdicciones estatales. Primero, en *City of Baltimore Development Corporation v. Carmel Realty Associates*, la Corte de Apelaciones de Maryland— su máximo foro apelativo estatal, hoy día el Tribunal Supremo de Maryland— dictó que el BDC, la cual es reconocida por el tribunal como una “entidad cuasi-pública,” debía cumplir con el *Open Meetings Act* y el *Maryland Public Information Act*, ya que constituía un *public body* al amparo de dicha legislación debido a la autoridad significativa que tenía el alcalde sobre la composición de su junta de directores.⁹² Consecuentemente, el BDC debe hacer disponible al público las minutas de sus reuniones y acatar las obligaciones de la política pública estatal sobre transparencia. Segundo, en *State v. Beaver Dam Area Development Corporation*, el Tribunal Supremo de Wisconsin determinó que el BDADC es un *quasi-governmental corporation* sujeto a la legislación OMA y récords públicos del estado debido a “su parecido con una corporación gubernamental en función, efecto o estatus”.⁹³ Por último, en su estudio sobre la

92 *City of Baltimore Development Corp. v. Carmel Realty Associates*, 910 A.2d 406 (2006). En este caso una asociación de propietarios solicitó por escrito al *Baltimore Development Corporation* (en adelante, “BDC”) copias de sus minutas respecto a la deliberación de la selección del desarrollador privado que ejecutaría un proyecto de reurbanización a gran escala, pero el BDC se negó a cumplir con la solicitud alegando que no les aplicaba el *Open Meetings Act* y el *Maryland Public Information Act* por tratarse de una entidad privada sin fines de lucro independiente del gobierno local. El Tribunal dispuso lo siguiente:

We hold that the trial court erred as a matter of law and that the City of Baltimore Development Corporation is, in essence, a public body for the purposes of the Open Meetings Act and that it is also an instrumentality of the City of Baltimore for the purposes of Maryland’s Public Information Act.

Id. en la pág. 307.

93 *State v. Beaver Dam Area Dev. Corp.*, 312 Wis. 2d 84, 116, 125-126 (2008) (traducción suplida). En este caso de 2004 y 2005, el BDADC negoció en nombre de la ciudad con respecto a posibles desarrollos empresariales, firmando un memorando de entendimiento con Walmart con respecto al desarrollo de un centro de distribución en la zona. Los temas de discusión incluyeron servicios públicos y protección contra incendios, y el memorando estipulaba que la Ciudad haría mejoras en el sitio. Aunque que el alcalde firmó el acuerdo, el BDADC fue la entidad negociadora. El Estado instó una causa de acción referente a la violación del BDADC de la legislación sobre reuniones abiertas en Wis. Stat. §§ 19.82(1) y 19.32(1):

Thus, BDADC resembles a governmental corporation in several important respects: (1) other than interest income, its sole source of funds is public tax dollars, (2) it serves a public function and has no purely private function, (3) it appears in its presentation to the public that it is part of the City, (4) the City maintains a degree of control over BDADC, and (5) the City has access to BDADC’s financial information and management plan. No one of these ways is sufficient to conclude that BDADC is a quasi-governmental corporation. However, considering them in totality, we determine that BDADC resembles a governmental corporation in function, effect, or status. Thus, it is a quasi-governmental corporation within the meaning of §§ 19.82(1) and 19.32(1).

Id. en la pág. 116. El Tribunal concluye con los siguiente:

In sum, we determine that an entity is a quasi-governmental corporation within the meaning of Wis. Stat. §§ 19.82(1) and 19.32(1) if, based on the totality of circumstances, it resembles a governmental corporation in function, effect, or status. Such a determination requires a case-by-case analysis. Considering the facts of this case we conclude that BDADC is a quasi-governmental corporation subject to open meetings and public records laws.

Id. en la pág. 125.

Compare *State v. Beaver Dam Area Dev. Corp.*, 752 N.W.2d 295 (2008) con *State ex rel. Flynn v. Kemper Ctr., Inc.*, 924 N.W.2d 218, (Wis. Ct. App. 2019). En *Flynn*, el Tribunal Supremo de Wisconsin determinó que una entidad que operaba un parque y un centro cultural en una propiedad que anteriormente era operado como una escuela privada no era una corporación cuasi gubernamental sujeta a la legislación OMA del estado por no cumplir con los factores del “*Beaver Dam Test*”. (“[t]he factors articulated by the *Beaver Dam* court, lead us to the conclusion that Kemper Center, Inc. is not an ‘authority’ under the Public Records Law.”).

gobernanza y transparencia de este tipo de corporaciones cuasi-públicas en Ohio, Mead y Warren explican que la legislación estatal sobre reuniones abiertas y récords públicos es “silente” referente a su aplicación a Cuyahoga Land Bank.⁹⁴ Aunque no aparenta existir una determinación judicial en cuanto a su aplicación de los *Sunshine Laws* estatales (*Ohio Public Records Act* y el *Ohio Open Meetings Act*), el lenguaje de la legislación es amplio y es verificable que la corporación hace público sus reuniones y ciertos documentos en línea, sin dejar claro que es actuando en cumplimiento de la legislación.⁹⁵ Por tanto, a pesar de que existen ciertas diferencias en cuanto al carácter cuasi-público de estas entidades, ha habido un movimiento por parte de las judicaturas estatales en reconocer la aplicabilidad de la legislación estatal de transparencia y su responsabilidad en cumplirlas.

Con relación a las CEMs en Puerto Rico, no queda clara la aplicación de la legislación de reuniones abiertas y acceso a información pública sobre estas entidades. Sobre la Ley Núm. 159 de 2013, conocida como la *Ley para ordenar la transmisión de las reuniones de las juntas de directores en los portales de internet, crear un archivo de grabaciones y establecer la política pública*, es pertinente observar en detalle su definición de *Corporación Pública* en el artículo 1(d) para analizar cuáles tipos de entidades la ley es de aplicación.⁹⁶ En síntesis, la Ley 159-2013 contempla dos tipos de entidades con algún grado parcial de carácter público que deben cumplir con dicha política pública, siendo las *instrumentalidades públicas* y las *corporaciones público-privadas* que *ofrecen servicios esenciales* descritos en la ley.⁹⁷ Las *instrumentalidades públicas* descritas son aquellas que actúan “en nombre del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, pero como entidad jurídica inde-

94 Mead y Warren, *supra* nota 71, en la pág. 305, tab. 3. “Summary of legal rules specified in authorizing legislation of specialized nonprofits”.

95 *Public Notices & Board Meetings*, CUYAHOGA LAND BANK, <https://cuyahogalandbank.org/about/public-notices-board-meetings/> (última visita 23 de noviembre de 2024). Véase Dave Yost, *Ohio Sunshine Laws 2024: An Open Government Resource Manual*, OHIO ATTORNEY GENERAL, 5-6, 108-110 (2024), <https://www.ohioattorney-general.gov/Files/Publications-Files/Publications-for-Legal/Sunshine-Laws-Publications/2024-Sunshine-Manual.aspx#page123>.

96 *Ley para ordenar la transmisión de las reuniones de las juntas de directores en los portales de internet, crear un archivo de grabaciones y establecer la política pública*, Ley Núm. 159-2013, 3 LPRA § 9081 (2024) (énfasis suplido). La ley contempla lo siguiente:

(d) Corporación Pública: significará toda *instrumentalidad pública* que *ofrece servicios básicos esenciales*, tales como servicios de electricidad; de agua potable; de telecomunicaciones; educación; arte y cultura; recursos naturales, agricultura, administración de terrenos o conservación de tierras; manejo de desperdicios sólidos o reciclaje; rehabilitación ocupacional, laboral o compensaciones por accidentes; de carreteras, transportación terrestre; marítima o aérea; edificios públicos; o servicios comunitarios *para el Pueblo de Puerto Rico en nombre del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, pero como entidad jurídica independiente*. Esta definición incluye todas las *Corporaciones Público-Privadas*, es decir, *toda Corporación que emita acciones y es organizada al amparo de las leyes de corporaciones privadas, pero es controlada total o parcialmente por el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que ofrezca servicios básicos esenciales*, tales como servicios de electricidad; de agua potable; de telecomunicaciones; educación; arte y cultura; recursos naturales, agricultura, administración de terrenos o conservación de tierras; manejo de desperdicios sólidos o reciclaje; rehabilitación ocupacional, laboral o compensaciones por accidentes; de carreteras, transportación terrestre; marítima o aérea; edificios públicos; o servicios comunitarios. Exclusivamente para fines de esta Ley, el término “Corporación Pública” incluirá a la Universidad de Puerto Rico. Además, incluirá todas aquellas Corporaciones e Instrumentalidades Públicas que se creen y cumplan con la definición de esta Ley.

Id.

97 *Id.*

pendiente” como es comúnmente concebido como corporación pública, tomando como ejemplo la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.⁹⁸ Por otro lado, las *corporaciones público-privadas* que describe la ley son toda aquella que *emita acciones y es organizada al amparo de las leyes de corporaciones privadas*, pero es controlada total o parcialmente por el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” como lo fue la Puerto Rico Telephone Company.⁹⁹ Sin embargo, no parece reconocer y contemplar otro tipo de entidades o corporaciones cuasi-públicas que *no emitan acciones* por su naturaleza sin fines pecuniarios *ni están organizadas principalmente al amparo de alguna ley de corporaciones privadas*, pero que a su vez es controlada parcialmente por el Gobierno de Puerto Rico como lo es el caso de las CEMs. Consecuentemente, este vacío jurídico da la impresión que la “política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el desarrollar mecanismos de gobernanza democrática, transparencia y participación ciudadana” no debe ser garantizada por las CEMs en la gobernanza municipal.¹⁰⁰

Por otro lado, la Ley Núm. 141 de 2019, conocida como la *Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública*, tampoco deja claro si le aplica o no a las CEMs, ya que hace referencia a las corporaciones públicas incluidas bajo la Rama Ejecutiva y a los municipios.¹⁰¹ No obstante, la Ley 141-2019 dispone una cláusula de interpretación “liberal y beneficiosa para la persona solicitante de información pública”, por lo que posibilita la inferencia de que aplica a las CEMs a pesar del lenguaje ambiguo de la ley.¹⁰²

Por último, la Ley Núm. 122-2019, conocida como la *Ley de Datos Abiertos del Gobierno de Puerto Rico*, contiene un lenguaje que permite la interpretación de que le aplica a las CEM.¹⁰³ No hay duda de que las CEM no están contempladas en la definición de *organis-*

98 *Id.* Véase, e.g., *Miembros de la Junta de Gobierno AAA*, AUTORIDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS, <https://www.acueductos.pr.gov/nuestra-aaa/miembros-de-la-junta-de-gobierno-aaa> (última visita 23 de noviembre de 2024).

99 3 LPRÁ § 9081. Véase, e.g., *Torres Ponce v. Jiménez*, 113 DPR 58 (1982). El Tribunal Supremo de Puerto Rico concluyó que, aunque la Puerto Rico Telephone Company estaba incorporada bajo las leyes de Delaware como una corporación privada, la Autoridad de Teléfonos de Puerto Rico, una corporación pública, era propietaria del cien por ciento de sus acciones. Por lo tanto, la compañía era una corporación público-privada, y sus empleados estaban protegidos por el principio de mérito establecido en la *Ley de Personal del Servicio Público*.

100 *Id.* § 9082.

101 Su artículo 2 dispone: “Las disposiciones de esta Ley son aplicables al Gobierno de Puerto Rico, entiéndase la Rama Legislativa, Rama Judicial y Rama Ejecutiva, *incluyendo en esta a todas las entidades gubernamentales, corporaciones públicas y los municipios*. De igual forma aplica a terceros custodios de información o documentos públicos. Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública, Ley Núm. 141-2019, 3 LPRÁ § 9912 (2024).

102 Su artículo 12 dispone:

La enumeración de derechos que antecede no se entenderá de forma restrictiva, ni supone la exclusión de otros derechos y procedimientos pertenecientes a las personas solicitantes de información pública y no mencionados específicamente como lo es el recurso de *mandamus* tradicional.

Esta Ley deberá interpretarse en la forma más liberal y beneficiosa para la persona solicitante de información pública. En caso de conflicto entre las disposiciones de esta Ley y la de cualquier otra legislación, prevalecerá aquella que resulte más favorable para la persona solicitante de información y documentación pública.

Id. § 9922.

103 Ley de datos abiertos del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2019, 3 LPRÁ §§ 9891-9904 (2024).

mo gubernamental según el artículo 3.¹⁰⁴ Sin embargo, el artículo 2, que determina el alcance de la aplicabilidad de la política pública, incluye a “las personas privadas que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a las funciones y servicios públicos desempeñados; [y] a todo ejercicio de administración pública o privada en el que se hubieren dedicado o invertido fondos o recursos públicos (directa o indirectamente)”.¹⁰⁵ Aunque su artículo 14 contiene un lenguaje de exclusión de la ley a la Rama Legislativa, la Rama Judicial y los municipios, dicta que “[debieron] establecer los procesos internos necesarios para que divulguen y digitalicen los datos públicos establecidos en el artículo 5” en un periodo de 12 meses tras la aprobación de la ley.¹⁰⁶ Por lo tanto, es razonable concluir que la aplicabilidad de la ley a las tres ramas de gobierno y personas privadas que desempeñan funciones y servicios públicos tiene el efecto de incluir a entidades cuasi públicas como las CEM. Consecuentemente, las CEM tienen el deber de digitalizar, mediante un portal de internet, todos los datos dispuestos en el artículo 5 que les sea aplicable.¹⁰⁷

ii. Modelo de membresía como mecanismo de participación

Desde su legislación inicial e introducción al ordenamiento jurídico en 1991, las CEM permiten un modelo de organización relacionada a la democracia representativa distinta a la corporativa tradicional observada típicamente en las organizaciones sin fines de lucro. El P. de la C. 1296, en adición a las facultades y beneficios previamente discutidos y posteriormente retenidos en el Código Municipal de 2020, también le otorgó a las CEM la discreción de establecer un sistema de membresía reglamentado con las normas que estimen apropiadas y compuesto por residentes del municipio que representen grupos de interés de la comunidad.¹⁰⁸ En caso de que el acorgese a dicho modelo organizativo requiera un cambio en los estatutos de la corporación, este debe hacerlo “mediante resolución aprobada por la mayoría absoluta del número total de los directores [de la junta], previa notificación al alcalde y aprobación de la legislatura [municipal]”.¹⁰⁹ Actualmente, la posibilidad de que una CEM opte por un modelo organizativo más democrático permaneció con la aprobación del Código Municipal de 2020.¹¹⁰ Bajo este modelo, el Código Municipal dispone que los miembros representarán los “distintos grupos de interés de la comunidad, tales como: gobierno, instituciones afines a los objetivos corporativos, personas profesionales y técnicos, entidades del sector privado y personas que puedan aportar su conocimiento y experiencia para el logro de los propósitos corporativos”.¹¹¹

¹⁰⁴ *Id.* § 9893g.

¹⁰⁵ *Id.* § 9892.

¹⁰⁶ *Id.* § 9904.

¹⁰⁷ *Id.* § 9895.

¹⁰⁸ P. de la C. 1296, 17 de julio de 2013, 2da. Ses. Ord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 41. Véase, Ley de municipios autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 4809 (derogada 2020).

¹⁰⁹ 21 LPRA § 4804 (derogada 2020); Véase Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107 de 13 de agosto de 2020, 21 LPRA § 7734 (2024).

¹¹⁰ 21 LPRA § 7739.

¹¹¹ *Id.* § 7739a.

En cuanto a la transparencia sobre la administración de la CEM, el Código Municipal establece que se llevará a cabo mínimamente una asamblea anual en la que:

[L]os oficiales y directores discutirán el informe detallado de sus labores y el estado financiero auditado del año fiscal anterior, así como los planes y proyectos futuros. El estado financiero incluirá un récord de las propiedades y bienes corporativos, su localización y tasación, propiedades adquiridas durante el año y un desglose de ingresos, egresos, cuentas, obligaciones y desembolsos. Este le será enviado a los miembros en un término no mayor de ciento veinte (120) días después del cierre del año fiscal. Los miembros podrán inquirir sobre los asuntos incluidos en la agenda. También podrán enmendar la agenda con el voto mayoritario de los miembros presentes en la asamblea.

. . . .

Los miembros tendrán derecho a examinar los libros, cuentas y documentos de la corporación, previo aviso al custodio designado de los mismos, con no menos de tres (3) días de antelación a la fecha solicitada.¹¹²

Finalmente, sobre la participación de los miembros en la administración de la CEM, estos pueden “enmendar los estatutos corporativos con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros”.¹¹³

iii. Responsabilidad ética

En contraste con la legislación sobre transparencia previamente discutida, la *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico* (en adelante, “Ley 1-2012”) es inequívoca en su aplicación y jurisdicción sobre las CEM y sus directivos.¹¹⁴ En primera instancia, la Ley 1-2012 incluye de manera expresa a las Corporaciones Especiales para el Desarrollo Municipal en la definición del término *agencia*, que abarca los organismos de carácter público bajo la jurisdicción de la Oficina de Ética Gubernamental (en adelante, “OEG”).¹¹⁵ De manera resumida, esta inclusión parecería implicar que las CEM tienen la responsabilidad de cumplir con garantizar acceso a información sobre sus servicios y establecer comités de ética gubernamental.¹¹⁶

Además, la Ley 1-2012 establece expresamente que “los presidentes y los vicepresidentes de las corporaciones especiales para el desarrollo municipal” deben cumplir con las disposiciones del Capítulo V referente a la presentación de informes financieros.¹¹⁷ Por

¹¹² *Id.* §§ 7739e-7739g.

¹¹³ *Id.* § 7734.

¹¹⁴ Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA §§ 1854-1860 (2024).

¹¹⁵ *Id.* § 1854c.

¹¹⁶ *Id.* §§ 1855c-1855d. (Sobre el requerimiento de establecer un comité de ética gubernamental, se infiere del lenguaje de la ley que dicha disposición fue redactada bajo la visión de que sería implementada por agencias de carácter no-corporativo bajo la Rama Ejecutiva o municipios. Por tanto, es meritorio explorar otros mecanismos de cumplimiento para entidades locales de naturaleza cuasi públicas como las CEM debido a consideraciones prácticas de recursos y la realidad de las corporaciones sin fines de lucro).

¹¹⁷ *Id.* § 1858.

ejemplo, en *Oficina de Ética Gubernamental v. Laboy Rodríguez*, mediante acuerdo de transacción para una multa de \$250.00, la OEG determinó que un directivo de la Corporación para el Desarrollo Económico de Trujillo Alto violó su responsabilidad de someter información referente a su informe financiero correspondiente al año fiscal 1998-1999, la cual había sido solicitada por un requerimiento de información por parte de la OEG en 2005.¹¹⁸ Adicionalmente a la jurisdicción y disposiciones de la Ley 1-2012, pero no menos importante, los directivos deben cumplir con la política pública de conflicto de intereses para las CEM, según el artículo 5.007 del Código Municipal de Puerto Rico.¹¹⁹

iv. Monitoreos y auditorías

Si bien es cierto que las CEM tienen la capacidad de generar ingresos propios para cumplir con sus causas sociales, no es de extrañar que estas sean recipientes de fondos públicos mediante asignaciones por los municipios o la legislatura. En primera instancia, la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (en adelante, “OCAM”) tenía la responsabilidad de ser el supervisor principal de las CEM mediante la implementación del anterior Reglamento de Corporaciones Especiales Municipales.¹²⁰ Según dicha reglamentación, las CEM debían “notificar a la [OCAM] con copia de todos los documentos exigidos por ley para [su] creación . . . una vez sean aprobados por el Secretario de Estado” y “someter . . . copia de los estatutos corporativos (‘By Laws’).¹²¹ Las CEM también debían “notificar a la [OCAM] con copia de cualquier resolución, ordenanza o contrato toda transferencia de fondos públicos del municipio. . . [e] incluir el uso propuesto de los fondos... [y] presentar el presupuesto operacional a base del año fiscal establecido” para la CEM.¹²²

Con el fin de recurrentemente velar el buen uso de fondos públicos, la OCAM “[podía] monitorear en cualquier momento sin aviso previo a cualquier corporación municipal en lo relativo a los fondos públicos que utiliza y al cumplimiento de la propuesta y presupuesto sometido al municipio y [la OCAM]”.¹²³ Respecto a las auditorías, la reglamentación de la OCAM exigía que “toda [CEM] deberá ser auditada anualmente por un auditor externo

¹¹⁸ OEG v. Ángel L. Laboy Rodríguez, Caso Núm. 09-43, en las págs. 1-3 (OEG, 2 de febrero de 2009). (Haciendo alusión al artículo 6g del Reglamento Núm. 4827 de 20 de noviembre de 1992 (derogado 2012)).

¹¹⁹ Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA § 7737 (2024). La sección dispone lo siguiente:

No podrá ser miembro de una corporación especial, ni podrá ocupar un cargo ejecutivo o administrativo en la misma, ninguna persona que tenga interés económico, directo o indirecto, en cualquier empresa o entidad cuyos negocios estén en competencia con la corporación especial. Igual limitación aplicará respecto de cualquier persona que sea dueña, accionista, socio o empleado o tenga un interés pecuniario en una empresa que haga negocios con la corporación especial o que ocupe algún cargo o posición en otras entidades públicas o privadas, operadas con o sin fines de lucro, pero que puedan ser conflictivas con el descargo de sus funciones y responsabilidades como director o funcionario de la corporación especial.

Id.

¹²⁰ Ofic. Com. Asun. Mun., Reglamento de Corporaciones Especiales Municipales, Núm. 5273 (13 de julio de 1995) (anulado), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/5273.pdf>

¹²¹ *Id.* arts. 4-5.

¹²² *Id.* art. 6.

¹²³ *Id.* art. 7.

que certifique y opine sobre sus estados financieros (“Single Audit”), la cual debía “ser presentada a la [OCAM] no más tarde de seis (6) meses después del final del año económico de la [CEM].”¹²⁴ El incumplimiento de cualquiera de las anteriores disposiciones suponía la “imposición de sanciones administrativas y multas de hasta \$5,000.00”.¹²⁵

La OCAM fue eliminada con la aprobación del artículo 3(b)(6)(A) de la Ley 81-2017, la cual enmendó la Ley 147-1980, conocida como la *Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto* y creó la Oficina de Gerencia Municipal, adscrita a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (en adelante, “OGP”).¹²⁶ Esta reorganización resultó en una transferencia de algunas facultades de la OCAM a la Oficina de Gerencia Municipal de la OGP. Dicha oficina no tiene disponible el Reglamento Núm. 5273 de la OCAM en su sitio web; sin embargo, refleja estar activo según la Búsqueda de Reglamentos Registrados del Departamento de Estado.¹²⁷ Por otro lado, la aprobación del Código Municipal de 2020 le facultó un rol activo a la Oficina de Gerencia Municipal de la OGP en la supervisión y fiscalización del presupuesto de los municipios, por lo que sería razonable presumir que debe existir un grado de intervención de dicha oficina sobre el monitoreo y las auditorías sobre las CEM.¹²⁸ No obstante, no parece quedar explícito cómo quedó afectada la fiscalización de los fondos públicos en la transferencia de facultades de la OCAM a la Oficina de Gerencia Municipal.

Por otro lado, en dichos casos en que las CEM administren fondos públicos, la Oficina del Contralor (en adelante, “OCPR”) tiene jurisdicción sobre estas al amparo de su responsabilidad constitucional de “[fiscalizar] todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si

¹²⁴ *Id.* art. 8.

¹²⁵ *Id.* art. 9.

¹²⁶ La ley ilustró lo siguiente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto creará, dentro de su estructura administrativa, una Oficina de Gerencia Municipal, con facultad para asesorar a los gobiernos municipales y a sus funcionarios, de conformidad con la Ley 81-1991, según enmendada, conocida como “Ley de municipios autónomos de Puerto Rico” (Derogada y sustituida por la Ley 107-2020). La Oficina de Gerencia Municipal tendrá la facultad de asesorar a los gobiernos municipales en los asuntos relacionados a la administración municipal, incluyendo, sin que se entienda como una limitación, asuntos de índole presupuestarios, asuntos legales, gerencia administrativa y sistemas de información.

Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, 23 LPRA

§ 103(b)(6)(A) (2023 & Supl. 2024).

¹²⁷ *Presupuesto Municipal*, OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO, <https://ogp.pr.gov/PresupuestoMunicipal> (última visita 16 de diciembre de 2024). Véase también *Búsqueda de Reglamentos Registrados*, DEPARTAMENTO DE ESTADO, <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/ReglOnLine.aspx> (última visita 16 de diciembre de 2024).

¹²⁸ La ley establece lo siguiente:

El [a]lcalde, como primer ejecutivo municipal, y el [p]residente de la Legislatura Municipal, como jefe administrativo de esta, serán responsables de supervisar la ejecución del presupuesto aprobado para las Ramas Ejecutiva y Legislativa, según corresponda, y de todas las operaciones fiscales relacionadas con los mismos. La fiscalización de cada presupuesto incluirá, tanto la tarea de asegurarse de la legalidad y pureza de las operaciones fiscales que surjan en la ejecución de los presupuestos, como la de que tales operaciones se realicen dentro de las cantidades autorizadas. La supervisión y fiscalización de las operaciones de cada municipio se ejercerán en los siguientes cinco (5) niveles:

El examen y asesoría de carácter preventivo que realizará la Oficina de Gerencia Municipal adscrita a la Oficina de Gerencia y Presupuesto . . .

21 LPRA § 7321.

se han hecho de acuerdo con la ley”.¹²⁹ De hecho, el artículo 3 de la Ley 9 de 24 de julio de 1952 especifica que su autoridad alcanza incluso aquellos fondos “que se tuvieran en fideicomiso”.¹³⁰ La intervención del Contralor promueve el buen uso de los fondos públicos bajo las normas de auditorías establecidas en los *Generally Accepted Government Auditing Standards* (GAGAS).¹³¹ A modo de ejemplo, en el periodo del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2013, la Oficina del Contralor realizó una auditoría de las operaciones fiscales de la Corporación para el Desarrollo Económico y Vivienda de Vieques, C.D. (CODEVI) del Municipio de Vieques.¹³² Sobre la causa social de CODEVI, según detalla el informe:

Su creación fue auspiciada por el Municipio de Vieques para promover el desarrollo y la rehabilitación de todo tipo de industria o comercio, y el mejoramiento de la infraestructura. También incluye la autogestión, el desarrollo de servicios financieros de microempresas y de negocios pequeños y medianos, y la revitalización de sectores comerciales. Asimismo, la promoción de la calidad de vida en vecindarios y comunidades mediante organizaciones de desarrollo local, cooperativas y otras similares, y el mejoramiento de la infraestructura institucional para aliviar los problemas sociales y atender el bienestar público. La CODEVI administra las ventas de los solares en el Barrio Villa Borinquén.¹³³

En su auditoría, la OCPR encontró una serie de hallazgos, incluyendo:

La deficiencia en la venta de un solar por parte de CODEVI;

Estados financieros, conciliaciones bancarias y presupuestos no preparados, e informes anuales no remitidos al Departamento de Estado;

Deficiencias relacionadas con las compras y los desembolsos y con el Mayor General; y cargos en cuentas bancarias por cheques pagados sin fondos;

Faltas de controles internos relacionados con el uso y la protección de las computadoras; y Deficiencias relacionadas con el sistema de archivo.¹³⁴

Sencillamente, las CEM tienen la responsabilidad ética de cumplir con el buen uso de fondos públicos y promover la sana administración pública en el cumplimiento de sus causas sociales, y están sujetas a la jurisdicción de la OCPR en cuanto al cumplimiento de directrices de las auditorías que pueden producir planes de acciones correctivas o referidos a otras entidades gubernamentales para procedimientos ulteriores de fiscalización. En este caso, una ciudadana presentó en 2022 una resolución ante la Comisión de Asuntos Municipales y de Vivienda del Senado de Puerto Rico para que el pleno del Senado le ordenara

¹²⁹ CONST. PR, art. III, § 22.

¹³⁰ Ley de la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952, 2 LPRR § 73 (2024).

¹³¹ *Id.*

¹³² OFICINA DEL CONTRALOR, INFORME DE AUDITORÍA M-16-07: CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y VIVIENDA DE VIEQUES, C.D. (2015).

¹³³ *Id.* en la pág. 3.

¹³⁴ *Id.* en las págs. 6-18.

a realizar una “investigación exhaustiva” sobre el funcionamiento y las transacciones de CODEVI como respuesta a las “evasivas” de la corporación en “brindar información al Municipio de Vieques, no empece a todas las solicitudes presentadas y acciones legales”.¹³⁵ No obstante, el Senado de Puerto Rico nunca atendió dicha resolución.

IV. DESARROLLO DE LAS COMUNICADES CON CEM

A. Evolución de las CEM en Puerto Rico

Para tener una perspectiva sobre la proliferación, evolución e impacto de las CEM en Puerto Rico, es imprescindible referirse al trabajo de la Dra. López Rodríguez sobre el tema en *Encrucijada Municipal*, donde figura como coautora.¹³⁶ La investigadora explica que, entre la aprobación de la anterior Ley Núm. 81 en 1991 y el 31 de marzo de 2018, se habían creado sesenta CEM en treinta y ocho de los setenta y ocho municipios. Esto ocurrió principalmente en la zona metropolitana y pueblos adyacentes en el sur, según el Registro de Corporaciones del Departamento de Estado.¹³⁷

De estas sesenta CEM registradas, doce existían previamente como OSFL y se acogieron al beneficio de conversión establecido en el artículo 17.015 de la entonces *Ley de municipios autónomos*,¹³⁸ el cual requería la autorización de la Legislatura Municipal.¹³⁹ Al momento de la investigación, solo dieciseis —veinte y siete por ciento— de las sesenta CEM estaban activas y las cuarenta y cuatro —setenta y tres por ciento— restantes estaban inactivas.¹⁴⁰ Sobre las cuarenta y cuatro inactivas, discrepancias en el Registro de Corporaciones reflejaban un estatus inactivo de solo diez y seis de estas, más solo se pudo determinar las causales de inactivación de veinte y ocho, siendo la causal más común con trece casos —cuarenta y seis por ciento— donde los propios municipios desconocían de la existencia de sus CEM a pesar de reflejar un estatus activo en el registro.¹⁴¹ Sobre las dieciseis activas, cinco se acogieron al beneficio de conversión y once se incorporaron bajo la anterior *Ley de municipios autónomos*.¹⁴² Estas se encontraban ubicadas en once municipios de la zona metropolitana, el norte, el sur y el este.¹⁴³ Según los documentos de incorporación de las sesenta CEM activas e inactivas, las tres principales causas de desarrollo son el económico —siete activas y veinte inactivas—, social —cinco activas y diez inactivas— y vivienda —cuatro activas y cuatro inactivas—. ¹⁴⁴ Además de servicios dirigidos a vivienda, las CEM también han provisto otros servicios esenciales como la

¹³⁵ R. del S. 478 de 22 de febrero de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg., en la pág. 4.

¹³⁶ López Rodríguez, *supra* nota 28, en las págs. 146-47.

¹³⁷ *Id.* en las págs. 148-149 gráf. 1.

¹³⁸ Ley de municipios autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 4815 (2014 & Supl. 2024) (derogada 2020).

¹³⁹ López Rodríguez, *supra* nota 28, en la pág. 148.

¹⁴⁰ *Id.* en la pág. 149.

¹⁴¹ *Id.* en las págs. 150.

¹⁴² 21 LPRA §§ 4001-4958 (2014 & Supl. 2024) (derogada 2020).

¹⁴³ López Rodríguez, *supra* nota 28, en la pág. 152 gráf. 3.

¹⁴⁴ *Id.* en la pág. 153 tab. 2.

cultura —dos activas y siete inactivas—, la salud —dos activas y seis inactivas— y la educación —una activa—. ¹⁴⁵

Respecto a su administración, López Rodríguez identificó cuarenta y cuatro auditorías de la OCPR a trece de las dieciseis CEM activas en el periodo del 13 de abril de 1998 al 20 de febrero de 2018. ¹⁴⁶ Según expone la investigadora, cuarenta y dos de las cuarenta y cuatro auditorías proveyeron un total de 206 hallazgos. Estas revelaron que doce —noventa y dos por ciento— de las CEM auditadas recibieron señalamientos respecto a sus procesos de contratación y por la falta de implementación de controles administrativos, y once —ochenta y cinco por ciento— por el desembolso de fondos públicos. ¹⁴⁷ López Rodríguez explica que “[p]osiblemente los resultados de las auditorías de las CEM son un reflejo de los municipios”, ya que “la falta de personal ‘capacitado’ y la realidad [operacional] de cada municipio siguen siendo áreas que necesitan fortalecerse”. ¹⁴⁸ Por lo tanto, se desprende de la investigación que el experimento legislativo de las CEM ha perdido la prioridad y supervisión del gobierno central y los municipios. Esto, a medida que se observa un patrón de menos activaciones, más inactivaciones, y discrepancia o falta de datos sobre ellas.

B. Impacto de las CEM en el desarrollo de comunidades en Puerto Rico

Al tratarse de entidades cuasi-públicas sin fines de lucro, no puede perderse de perspectiva que la relevancia y la razón de ser de las CEM se concentra en contribuir a causas sociales de alta necesidad típicamente relacionadas la provisión de servicios esenciales. En ese sentido, López Rodríguez buscó identificar en su estudio “la posible relación de las CEM con el desarrollo económico y social de los municipios”. ¹⁴⁹ Respecto al desarrollo económico, veinticuatro municipios han tenido CEM con dicho propósito y siete continuaban activas para marzo de 2018 en Ceiba, Ponce, San Juan, Trujillo Alto, Guaynabo y Caguas. ¹⁵⁰ De estas siete, cinco se incorporaron durante la década de los ochenta, previo a la *Ley de municipios autónomos* de 1991; y las dos CEM restantes, se incorporaron posteriormente. ¹⁵¹ El estudio reflejó que “[e]l promedio de ingreso per cápita de la población en los seis municipios con CEM de desarrollo económico, es mayor en comparación con los dieciocho municipios donde hubo CEM de desarrollo económico y los restantes cincuentricuatro municipios”. ¹⁵² Además, el crecimiento porcentual de ingreso per cápita promedio entre 1990 y 2015 fue mayor en los municipios que cuentan con CEM de desarrollo económico activas. ¹⁵³

En cuanto al desarrollo social, el estudio revela que, mientras “el porciento de la población de 18 años o más por debajo del nivel de pobreza en 2015 en Puerto Rico era de 46.17%

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ *Id.* en la pág. 158.

¹⁴⁷ *Id.*

¹⁴⁸ *Id.* en la pág. 160 (citando a Saul Pratts Ponce de León, *El nivel municipal como sector de ineficiencia administrativa*, 12 REV. ADM. PÚBL. 1-10 (1981)).

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ *Id.* en la pág. 161.

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² *Id.* en la págs. 161-162 gr. 7.

¹⁵³ *Id.* en la pág. 161.

—con reducción de 6.75 puntos en comparación con 52.92% en el año 2000— los once municipios con CEM alcanzaron un 37% —con reducción de 7.14 puntos en comparación con 44.14% en el 2000—. ¹⁵⁴ De igual manera, “[l]a reducción de los niveles de pobreza fue mayor en los 11 municipios con CEM, que en [todo el archipiélago por 0.39%] y en los municipios sin CEM [por 0.02%]”. ¹⁵⁵ La tasa de desempleo reflejaba una tendencia similar al nivel de pobreza. A pesar de que había aumentado entre el 2000-2015 tanto a nivel del archipiélago como en los municipios con o sin CEM, el aumento en puntos porcentuales en los municipios con CEM es de 0.59% menor que en el archipiélago y 0.68% menor que en los municipios sin CEM. ¹⁵⁶ No obstante, López Rodríguez señala que “la poca información primaria disponible limita evaluar el impacto de las CEM en el bienestar general de [los habitantes de los municipios donde están incorporadas]”. ¹⁵⁷

Un ejemplo concreto del impacto comunitario producto de una CEM es el caso de la Corporación para el Desarrollo Económico de Trujillo Alto (CDETA). En un principio, CDETA “fue creada en marzo de 1986 con el propósito de proveer ayuda económica y técnica al pequeño y mediano comerciante por medio de préstamos a un tipo de interés más bajo a la ofrecida en el mercado”. ¹⁵⁸ Sin embargo, ante la realidad de escasez de vivienda asequible en Puerto Rico, CDETA obtuvo un certificado como *Community Housing Developing Organization* por el *United States Department of Housing and Urban Development* (HUD) con el propósito de “recibir fondos que promuevan el desarrollo de viviendas para las familias de ingresos bajos [y moderados]”. ¹⁵⁹ Para el 2009, la CEM construyó un edificio llamado “Parque CDETA” con seis (6) unidades de vivienda para la venta a personas de bajos ingresos, el proyecto “Los Altos” con seis (6) apartamentos de viviendas para alquiler por el programa de Plan 8, el proyecto “Los Arcos” con cuatro (4) unidades de vivienda de interés social, y la égida “Aires del Manantial” con 120 unidades de viviendas. ¹⁶⁰ Actualmente, CDETA continúa operando y contribuyendo a aminorar la crisis de vivienda asequible en el municipio de Trujillo Alto, sirviendo como modelo de lo que otras CEMs podrían lograr en sus respectivas comunidades.

C. Impacto de las figuras equivalentes en Estados Unidos

Según explicado en las secciones II y III-A de este escrito, la diversidad jurídica y variedad de definiciones de este tipo de entidades cuasi-públicas hace compleja la investigación sobre un censo de entidades equivalentes en Estados Unidos y su impacto socioeconómico. No obstante, un punto de referencia razonable para explorarlo bajo el enfoque de la intención legislativa de la anterior *Ley de municipios autónomos*, ¹⁶¹ que incorporó la figura

¹⁵⁴ *Id.* en la pág. 162.

¹⁵⁵ *Id.*

¹⁵⁶ *Id.* en la pág. 163.

¹⁵⁷ *Id.*

¹⁵⁸ *Historia*, CENTRO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE TRUJILLO ALTO, <https://cdetapr.wordpress.com/historia/>. (última visita 20 de mayo de 2025).

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ *Id.*

¹⁶¹ Ley de municipios autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § § 4001-4990 (derogada 2020).

de los *Community Development Corporations* (CDC) en forma de CEM, es el estudio *The State of Community Based Development Organizations* por Corianne Payton Scally y otros investigadores en 2023.¹⁶²

Dicha obra se enfoca en las entidades cuasi-públicas denominadas *Community-Based Development Organizations* (en adelante, “CBDO”), anteriormente “CDC”. Estas se dedican a “desarrollar viviendas, comercios e instalaciones comunitarias; proporcionar préstamos, subvenciones e inversiones; y servir a residentes y empresas con asistencia técnica, servicios y cabildeo”.¹⁶³ Para clasificar como CBDO, las organizaciones encuestadas debían cumplir con al menos uno de tres criterios para catalogarse como “basadas en comunidad”: (1) la junta directiva garantizaba entre sus integrantes representación proporcional basada en localización o identidad —noventa y siete por ciento fueron elegibles—; (2) por lo menos un cincuenta por ciento de las personas beneficiarias de sus programas o servicios son de clases socioeconómicas moderadas o bajas —noventa y cuatro por ciento fueron elegibles—, o (3) limitan la participación de oficiales gubernamentales en su junta directiva —sesenta y cinco por ciento fueron elegibles.¹⁶⁴ Según el estudio, existe un estimado de 6,225 de CBDO en los Estados Unidos, y sus hallazgos parten de un análisis de una muestra representativa de 596 CBDO encuestadas y sus datos del Internal Revenue Service.¹⁶⁵ En términos de distribución geográfica, las CBDO están concentradas en un veinte por ciento (20%) en la región oeste, un veinte y siete (27%) por ciento en el centro-oeste, un veinte y cuatro por ciento (24%) en el noreste, un veinte y nueve por ciento (29%) en el sur y un seis por ciento (6 %) en las *colonias* de la frontera con México, en Hawaii y reservas nativas.¹⁶⁶ Sobre el tamaño de las comunidades a las cuales le sirven, alrededor de un treinta y tres por ciento (33%) está dirigida a una sola ciudad o barrio, un treinta y tres por ciento (33%) a un solo condado o *metropolitan statistical area* que cubre múltiples condados, y el treinta y cuatro por ciento (34%) restante a uno o múltiples estados.¹⁶⁷ Además, “casi la mitad de las CBDO sirve exclusivamente a áreas urbanas, un catorce por ciento (14%) exclusivamente a áreas rurales, y el restante a una mezcla de ambas”.¹⁶⁸ Por último, sobre el perfil de las 6,225 CBDO, la edad mediana de estas es de treinta y tres años, siendo quince años más que las 4,600 estimadas en un estudio previo en el 2005.¹⁶⁹ Este último dato demuestra que existe una tendencia de crecimiento y permanencia de las CBDO en Estados Unidos, lo cual contrasta con la tendencia de las CEM en Puerto Rico.

Sobre el impacto socioeconómico de las CBDO, Payton y demás investigadores destacan logros en el desarrollo de vivienda, comercio, facilidades comunitarias y otros servi-

¹⁶² Corianne Payton Scally et al., *The State of Community-Based Development Organizations*, URBAN INSTITUTE (7 de noviembre de 2023), <https://www.urban.org/sites/default/files/2023-11/The%20State%20of%20Community-Based%20Development%20Organizations.pdf>. (El estudio no contempla a Puerto Rico en su muestra, solo a los 50 estados).

¹⁶³ *Id.* en la pág. vi (traducción suplida).

¹⁶⁴ *Id.* en la pág. 7 (traducción suplida).

¹⁶⁵ *Id.* en la pág. 3 (Cabe mencionar que el estudio solo contempla los 50 estados en Estados Unidos, no sus colonias).

¹⁶⁶ *Id.* en la pág. 6.

¹⁶⁷ *Id.*

¹⁶⁸ *Id.* (traducción suplida).

¹⁶⁹ *Id.* en la pág. 9.

cios dirigidos a las necesidades básicas de las comunidades que atienden. Desde la fecha de fundación de cada entidad, las CBDO han producido —construido y rehabilitado— un total de cuatro millones de unidades de vivienda para compraventa o renta entre 1988 y 2021, y han demostrado una tendencia de mayor producción en cada censo llevado a cabo.¹⁷⁰ Adicionalmente, un cuarenta y cinco por ciento (45%) de las CBDO reportaron haber desarrollado facilidades comerciales —oficinas, negocios, almacenes o incubadoras de negocios— o comunitarias —espacios recreativos o cuidados para la niñez—, para un total aproximado de diecinueve mil facilidades en el mismo periodo.¹⁷¹ Las CBDO también han procurado el desarrollo comercial al facilitar a la ciudadanía y a empresas el acceso a recursos de asistencia financiera y empresarial. Específicamente, un cuarenta y seis por ciento (46%) de las CBDO reportaron haber provisto asistencia financiera para pagos iniciales de hipotecas, compraventa de casas y préstamos para emprendimiento o desarrollo de propiedades.¹⁷² Mientras tanto, un veinte y tres (23%) por ciento reportó haber ofrecido asistencia técnica empresarial, asistencia en promoción, operación, administración de programas de rehabilitación comercial, organización de asociaciones, o inversión en acciones de capital.¹⁷³

Finalmente, un noventa y seis por ciento (96%) de las CBDO reportó haber provisto o promovido servicios adicionales al desarrollo, préstamos o asistencia financiera entre 2019-2021.¹⁷⁴ Por ejemplo, el setenta y cuatro por ciento (74%) reportó haber ofrecido a sus comunidades servicios esenciales como comida, seguridad comunitaria, transportación, servicios de salud y educación, cuidado para la niñez y tratamiento de abuso de sustancias controladas.¹⁷⁵ También, y no menos importante, el setenta y cuatro por ciento (74%) de las CBDO se encargaron de promover la organización de las comunidades mediante adiestramientos de liderazgo cívico, programas de arte y cultura y programas de métodos alternativos de resolución de conflictos.¹⁷⁶

Es evidente que el modelo de las CBDO en Estados Unidos —que sirvió de inspiración para la adopción de las CEM en Puerto Rico según obra en el récord legislativo— ha demostrado un impacto significativamente positivo en promover el desarrollo socioeconómico y el acceso a múltiples servicios esenciales en las comunidades con las que colaboran. Estipulado lo anterior, urge evaluar la realidad socio-jurídica de las CEM como proyecto de gobernanza en la recuperación y provisión de los servicios esenciales.

¹⁷⁰ *Id.* en la pág. 12 tab. 2.

¹⁷¹ *Id.* en la pág. 14 tab. 4.

¹⁷² *Id.* en las págs. 16-17 tab. 5.

¹⁷³ *Id.* en las págs. 16-18 fig. 6.

¹⁷⁴ *Id.* en la pág. 19.

¹⁷⁵ *Id.* en la pág. 19-20 fig. 7.

¹⁷⁶ *Id.*

V. PROPUESTAS PARA PROVEER SERVICIOS ESENCIALES DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA AUTOGESTIÓN

A. Transparencia

i. Reuniones abiertas y récords públicos

Debe enmendarse el artículo 1(d) de la *Ley para ordenar la transmisión de las reuniones de las juntas de directores en los portales de internet, crear un archivo de grabaciones y establecer la política pública*,¹⁷⁷ para incluir en la definición de *corporación pública* a las entidades o corporaciones cuasi-públicas que *no emitan acciones* por su naturaleza sin fines pecuniarios *ni están organizadas principalmente al amparo de alguna ley de corporaciones privadas*, pero que a su vez son controladas parcialmente por el Gobierno de Puerto Rico. Este lenguaje tendría el efecto de establecer sobre las CEM la responsabilidad de cumplir con las disposiciones de dicha ley y la política pública de gobernanza democrática, transparencia y participación ciudadana.

ii. Acceso a información pública

Debe enmendarse el artículo 2 de la *Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública*,¹⁷⁸ para expandir su aplicabilidad sobre las entidades o corporaciones cuasi-públicas con el mismo lenguaje que en la propuesta anterior, y así atender el lenguaje ambiguo de la ley e incluir a las CEM.

B. Participación ciudadana

i. Mayor autonomía frente a la figura del alcalde

Actualmente, la composición de la junta directiva de una CEM está significativamente controlada por la figura del alcalde a medida que tiene la facultad de nombrar (2/3) de los miembros y a quien ocuparía el puesto de directoría de la Junta. En concurrencia con las críticas del Dr. Pratts Ponce de León, debe enmendarse el artículo 5.005 del Código Municipal,¹⁷⁹ para limitar la facultad de nombramiento del alcalde en la junta directiva de una CEM a solo dos funcionarios como fue el espíritu de la Reforma Municipal de 1991 en un principio.¹⁸⁰ En adición, para minimizar la duplicidad de funciones y la falta de interoperabilidad en el gobierno municipal, uno de los funcionarios nombrados por el alcalde debe

¹⁷⁷ Ley para ordenar la transmisión de las reuniones de las juntas de directores en los portales de internet, crear un archivo de grabaciones y establecer la política pública, Ley Núm. 159-2013, 3 LPRA §§ 9081-9089 (2024).

¹⁷⁸ Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley Núm. 141-2019, 3 LPRA §§ 9911-9923 (2024).

¹⁷⁹ Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA §§ 7001-8351 (2024).

¹⁸⁰ Declaración de política pública, Ley de municipios autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 4001-4990 (derogada 2020).

estar adscrito a la División de Asuntos de la Comunidad. También, hacia el mismo fin, debe enmendarse el artículo 5.005 del Código Municipal,¹⁸¹ para establecer que el pleno de la junta directiva de la CEM (no la figura del alcalde) tendrá la autoridad para nombrar la Directoría de la junta entre sus integrantes.

ii. Selección de miembros directivos por medio de asambleas comunitarias

Con el propósito de diversificar el proceso de nombramiento de directivos de las CEM que no se acojan al sistema de membresía según el artículo 5.009 del Código Municipal de 2020,¹⁸² debe contemplarse una enmienda al artículo 5.005 para viabilizar un mecanismo de elección de miembros directivos por medio de asambleas comunitarias. Esta enmienda proveería como opción un modelo distinto al proceso de nombramientos por parte de directivos en propiedad tradicional a las corporaciones sin fines de lucro. Incluso, proporcionaría un proceso con mayor grado de participación y representación comunitaria de la ciudadanía que se beneficia de los servicios pero no desea participar de la CEM bajo un sistema de membresía.

C. *Sana administración pública*

i. Monitoreo y auditorías:

La Oficina de Gerencia Municipal de la OGP debe promulgar un reglamento adoptando las disposiciones del anterior Reglamento Núm. 5273,¹⁸³ según tenía facultado la OCAM, referente al requerimiento de notificación de las CEM sobre su creación y gestiones, y las facultades de monitoreo, auditorías y sanciones administrativas. Por otro lado, debe añadirse un artículo en el Capítulo I del Libro V del Código Municipal de 2020,¹⁸⁴ para facultar a la Oficina de Gerencia Municipal como la entidad supervisora principal sobre las CEM con autoridad de promulgar reglamentos con tal fin.

D. *Tri-sector partnerships*

i. *Community Benefit Agreements* (CBA)

Debe contemplarse una enmienda al artículo 5.008 para facilitarle la autoridad a las CEM de llevar a cabo “Acuerdos de Beneficio Comunitario” mediante procesos formales contractuales. Según explica Crowder, los *tri-sector partnerships* son acuerdos formales o informales que contemplan: “(1) al sector empresarial (privado con fines de lucro), (2) al sector o entidad gubernamental que regula la industria, y (3) a representantes de la co-

¹⁸¹ 21 LPRA § 7735 (2024).

¹⁸² *Id.* § 7739 (2024).

¹⁸³ Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, Reglamento de Corporaciones Especiales Municipales, Núm. 5273 (12 de agosto de 1995), <https://ogp.pr.gov/PresupuestoMunicipal/Reglamentos/REGLAMENTO-DE-CORPORACIONES-ESPECIALES-MUNICIPALES.pdf>.

¹⁸⁴ 21 LPRA §§ 7001-8351.

munidad afectada”.¹⁸⁵ El permitir que las CEM, como entidades cuasi-públicas sin fines de lucro en representación de las comunidades afectadas, entren en estos *tri-sector partnerships* mediante CBA surtiría el efecto de “[permitir] que los grupos comunitarios tengan voz en dar forma a proyectos, presionar por beneficios comunitarios que se adapten a sus necesidades particulares, y hacer cumplir las promesas del desarrollador”.¹⁸⁶ Es necesario aclarar que este tipo de acuerdos solo es funcional cuando las comunidades que se pretenden integrar están organizadas.

CONCLUSIÓN

En un contexto de crisis fiscal, incertidumbre sobre los servicios esenciales y necesidad de democratización, las Corporaciones Especiales para el Desarrollo Municipal subyacen como una figura jurídica abandonada dentro del marco del Código Municipal de 2020.¹⁸⁷ Tienen, sin embargo, el potencial de robustecer la gobernanza municipal y la prestación de servicios esenciales en Puerto Rico. Al analizar su origen y naturaleza cuasi-pública sin fines pecuniarios, se evidencia que las CEM constituyen un instrumento jurídico derivado de una necesidad histórica de descentralización administrativa y autonomía fiscal municipal. Su implementación responde a las limitaciones del Gobierno Central para atender con eficiencia las necesidades de las comunidades locales; proponen un modelo en el cual la participación ciudadana y la colaboración intersectorial son elementos imprescindibles. El análisis del contexto legislativo y comparativo demuestra que las CEM toman inspiración de las *Community Development Corporations* en los Estados Unidos durante la década de los ochenta y noventa. Estas han demostrado ser exitosas en fomentar el desarrollo socioeconómico de comunidades vulnerabilizadas y la provisión de servicios esenciales. En especial, propician la vivienda asequible, mediante la integración de actores públicos, privados y del tercer sector. Sin embargo, en Puerto Rico, la implementación de las CEM enfrenta desafíos críticos, como: la excesiva concentración de poder en los alcaldes, la falta de mecanismos robustos de fiscalización y transparencia, y la necesidad de fortalecer la participación activa de la ciudadanía en la gestión y dirección de estas corporaciones.

No obstante, las CEM poseen un potencial significativo para contribuir al desarrollo integral de los municipios al fomentar la autogestión comunitaria y la inversión en áreas prioritarias como vivienda, infraestructura comercial sustentable y energía renovable. Para maximizar su impacto, resulta imprescindible implementar reformas que promuevan la transparencia administrativa, la sana administración pública y la fiscalización adecuada de los fondos públicos asignados a estas entidades. La viabilidad a largo plazo de las CEM dependerá de la capacidad del gobierno municipal y la sociedad civil de integrarse en un modelo de co-gobernanza que atienda las necesidades particulares de las

¹⁸⁵ Crowder, *supra* nota 73, en la pág. 665 (traducción suplida).

¹⁸⁶ *Id.* (citando a JULIAN GROSS, GREG LEROY & MADELINE JANIS-APARICIO, *COMMUNITY BENEFITS AGREEMENTS: MAKING DEVELOPMENT PROJECTS ACCOUNTABLE* 9 (2005), <http://www.goodjobsfirst.org/pdf/cba-2005final.pdf>.) (traducción suplida).

¹⁸⁷ 21 LPRC §§ 7001-8351.

comunidades vulnerabilizadas. Por ende, aunque “no son una herramienta de cambio que provoque un mejoramiento integral de forma independiente”¹⁸⁸ —por la necesidad de una gobernanza que incluya una combinación de actores como la administración municipal, el gobierno central, el sector privado, el tercer sector y la ciudadanía— es crucial fortalecer y supervisar el proyecto de las CEM para facilitar el ofrecimiento de servicios esenciales en Puerto Rico.

¹⁸⁸ López Rodríguez, *supra* nota 28, en la pág. 164.