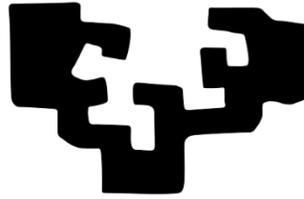


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

**ESTADO, NACIÓN Y COLONIALISMO.
CONSTRUCCIONES DISCURSIVAS DE LA SOBERANÍA
DE PUERTO RICO.**

PROGRAMA DE DOCTORADO

“La Globalización a Examen: Retos y Respuestas Interdisciplinares”

Tesis doctoral con Mención Internacional presentada por:

LIZBETH JOAN RIVERA MORALES

Director:

ESTEBAN ANCHÚSTEGUI IGARTUA

Septiembre 2021

*Mi Patria está sujeta a las cadenas del colonialismo.
Aún así, sigue viva en mí la llama de la esperanza
y la posibilidad de una república libre y amorosa,
al decir de los morelianos en la plaza de
su centro histórico un noviembre de 2011.*

ÍNDICE

DEDICATORIA	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
IN MEMORIAM	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
AGRADECIMIENTOS	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
CAPÍTULO 1:	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
INTRODUCCIÓN	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
CAPÍTULO 2:	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA NACIÓN IMAGINADA, ALEGORÍAS DE LA PUERTORRIQUEÑIDAD.	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA FUNDACIÓN DE LA NACIÓN CULTURAL	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
EL CANON LITERARIO NACIONAL: REALCES Y SILENCIOS	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
AGENDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN CULTURAL .	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
CAPÍTULO 3:	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA RELACIÓN ENTRE PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
TRES HERIDAS COLONIALES	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
EL TRAUMA DEL 1898	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
EL TRAUMA DE 1952	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
EL TRAUMA DEL 2016	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA CLÁUSULA TERRITORIAL	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
DE COLONIA DE ESPAÑA A COLONIA DE ESTADOS UNIDOS .	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
UN GOBIERNO CIVIL PARA PUERTO RICO	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LEY JONES-SHAFROTH	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
CAPÍTULO 4	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
SOBERANÍA	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
SOBERANÍA DESDE EL FEDERALISMO AMERICANO ..	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
SISTEMA DE DOBLE SOBERANÍA EN LOS ESTADOS ..	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>

LA DOCTRINA DE SOBERANÍA DUAL ¡Error! Marcador no definido.

EXCEPCIONES A LA DOCTRINA DE SOBERANÍA DUAL..... ¡Error! Marcador no definido.

DOCTRINA DE LA DOBLE SOBERANÍA EN LAS OPINIONES FEDERALES ..¡Error! Marcador no definido.

LOS ESTADOS DE LA UNIÓN: E PLURIBUS UNUM..... ¡Error! Marcador no definido.

LAS TRIBUS INDÍGENAS Y EL PODER PLENARIO DEL CONGRESO¡Error! Marcador no definido.

SUJETOS A LA VOLUNTAD DEL SOBERANO: TERRITORIOS Y CIUDADES ¡Error! Marcador no definido.

LA DOCTRINA DE LA DOBLE SOBERANÍA Y LOS ESTADOS.... ¡Error! Marcador no definido.

SOBERANÍA Y LA DOBLE EXPOSICIÓN DE LA QUINTA ENMIENDA.....¡Error! Marcador no definido.

CAPÍTULO 5: ¡Error! Marcador no definido.

RETOMANDO LOS CASOS INSULARES..... ¡Error! Marcador no definido.

LAS DECISIONES DEL PRIMER CIRCUITO ¡Error! Marcador no definido.

LA NUEVA CONSTITUCIÓN ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL.....¡Error! Marcador no definido.

LA NORMA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO DESDE EL 1954 .¡Error! Marcador no definido.

CRÍTICAS A LA DOCTRINA DE LA DOBLE SOBERANÍA¡Error! Marcador no definido.

CAPÍTULO 6: ¡Error! Marcador no definido.

PRIMER GOLPE, COMMONWEALTH OF PUERTO RICO VS SÁNCHEZ. ¡Error! Marcador no definido.

LOS HECHOS RELEVANTES DEL CASO..... ¡Error! Marcador no definido.

LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA LA DOBLE EXPOSICIÓN¡Error! Marcador no definido.

LA DOCTRINA DE SOBERANÍA DUAL Y EL ELA SEGÚN LAS CORTES FEDERALES ¡Error! Marcador no definido.

LA CONTROVERSIA DE SOBERANÍA DUAL ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO ¡Error! Marcador no definido.

PUERTO RICO Y LA CLÁUSULA TERRITORIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS..... ¡Error! Marcador no definido.

PUERTO RICO DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DE SU CONSTITUCIÓN ¡Error! Marcador no definido.

INTERPRETACIÓN JUDICIAL DE LA RELACIÓN ENTRE PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS..... ¡Error! Marcador no definido.

POSICIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA DE ESTADOS UNIDOS ¡Error! Marcador no definido.

LA OPINIÓN CONCURRENTENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO ¡Error! Marcador no definido.

LA PROTECCIÓN CONTRA LA DOBLE EXPOSICIÓN.... ¡Error! Marcador no definido.

LA ANEXIÓN A ESTADOS UNIDOS ¡Error! Marcador no definido.

LEY 600 Y EL DEBATE SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO..... ¡Error! Marcador no definido.

EL DERECHO A NO INCRIMINARSE Y LA DOBLE SOBERANÍA ¡Error! Marcador no definido.

LA PROTECCIÓN CONTRA REGISTROS Y ALLANAMIENTOS Y LA DOBLE SOBERANÍA..... ¡Error! Marcador no definido.

CAPÍTULO 7: ¡Error! Marcador no definido.

SEGUNDO GOLPE, FRANKLIN CALIFORNIA TAX Y..... ¡Error! Marcador no definido.

LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA..... ¡Error! Marcador no definido.

LEGISLAR PARA REESTRUCTURAR LA DEUDA..... ¡Error! Marcador no definido.

LOS ARTÍCULOS DE LA LEY 71-2014 ¡Error! Marcador no definido.

LA REACCIÓN DE LOS ACREEDORES A LA LEY DE REESTRUCTURACIÓN ¡Error! Marcador no definido.

LA LEY DE MORATORIA DE EMERGENCIA Y REHABILITACIÓN FINANCIERA ¡Error! Marcador no definido.

UN VISTAZO A LA LEY DE MORATORIA ¡Error! Marcador no definido.

UNA GRANADA PARA LOS ACREEDORES ¡Error! Marcador no definido.

LA DECISIÓN DEL SUPREMO FEDERAL SOBRE LA LEY DE REESTRUCTURACIÓN ¡Error! Marcador no definido.

EL PRÓXIMO PASO DE LOS ACREEDORES ANTE LA LEY DE MORATORIA ¡Error! Marcador no definido.

CAPÍTULO 8: ¡Error! Marcador no definido.

TERCER GOLPE, LA PROMESA.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
NO QUEREMOS MÁS PROMESAS.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
RESUMEN DE LA PROMESA.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA LEY DE MORATORIA Y PROMESA.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA PRIMERA REUNIÓN.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA SEGUNDA REUNIÓN	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA TERCERA REUNIÓN.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
ENTRE LA TERCERA Y CUARTA REUNIÓN.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA CUARTA REUNIÓN	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
ENTRE LA CUARTA Y QUINTA REUNIÓN	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA QUINTA REUNIÓN.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA SEXTA REUNIÓN.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
LA SÉPTIMA REUNIÓN	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
CRÓNICA DE UNA QUIEBRA ANUNCIADA	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>CAPÍTULO 9:</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>INTENTOS PLESBICITARIOS DE AUTODETERMINACIÓN..</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>INTENTOS PLESBICITARIOS DE AUTODETERMINACIÓN..</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 LAS MOTIVACIONES DE LEY 7 DE 2017	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 UN VISTAZO A LA LEY 7-2017	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 LA CARTA DEL SECRETARIO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 LEY PARA LA DESCOLONIZACIÓN INMEDIATA DE PUERTO RICO	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 UN PLEBISCITO FALLIDO	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 EL VERANO DE 2019.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 LAS ELECCIONES DE 2020 Y OTRO PLEBISCITO	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>CAPÍTULO 10:</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>¿HACIA DÓNDE VAMOS?</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 EL CASO DE PUERTO RICO ANTE LA ONU.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 ¿ESTADIDAD PARA PUERTO RICO?	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>CAPÍTULO 11:</i>	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<i>CONCLUSIÓN</i>.....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 LA BARCA DE LOS SUEÑOS FALLIDOS	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>

CAPÍTULO 12: ¡Error! Marcador no definido.

BIBLIOGRAFÍA..... ¡Error! Marcador no definido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... ¡Error! Marcador no definido.

LEYES DE PUERTO RICO ¡Error! Marcador no definido.

JURISPRUDENCIA ¡Error! Marcador no definido.

LIBROS, REVISTAS Y FUENTES ELECTRÓNICAS ¡Error! Marcador no definido.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA..... ¡Error! Marcador no definido.

DEDICATORIA

A mis tres locos bajitos, Jorge, Imanuel y Sareliz.

A Rosa Julia, mi guía espiritual.

A Carlitos, mi cómplice intelectual.

A las niñas indígenas que juegan a la comba.

Al amor de mi vida, por su paciencia en tiempos difíciles.

A Puerto Rico, mi amada patria.

¡Gracias por tanto amor y apoyo!

IN MEMORIAM

Lcdo. Carlos del Valle Cruz

*No es patria el lugar donde nacemos,
si nos quitan el derecho de servirla.*

Eugenio María de Hostos

Mi querido duende, hoy amanecí sintiendo profunda nostalgia de tu prófuga persona... ¿Por dónde andarás? ¡Vivo y coleando! El tiempo pasa, y cuando el silencio lo acompaña, ambos se emburujan como un oscuro heraldo húmedo que se hincha en el Pacífico. Vivimos temiendo la vastedad de tormentos y tormentas. Me duele vivir tan desparramado, con tantas instancias de amistades y amores encostradas en diferentes placas del tiempo, las costillas como bisagras, jalando hacia diferentes lados, descuartizado por amor, la memoria incapaz de unificar la vida en un solo cauce, en el cual podamos recoger la eternidad en un solo momento de inmanencia oceánica, sin que nos arrastre la corriente ¿Por dónde andas, amigo mío, cómo sobrevives, en dónde alimentas tu apetito de vida, quienes comparten tus salas, tus audiencias, por cuáles causas luchas, por dónde corre tu caballo blanco, en dónde izas tu espada de plata? Yo no sé. Suaviza el cantazo, suelta tus cometas a las nubes andina para que abran su camino al cúmulo caribeño, recibiré tus chiringas, y sacaré tu corazón de su esqueleto de madera, para aguantarlo en mis manos de nuevo, y sentir su temblor, a lo largo de la extensión de tu vida o la mía.

(Adaptación de unos de los últimos mensajes
escritos por Del Valle Cruz, 2015)

AGRADECIMIENTOS

Un grupo de profesores de la Facultad de Derecho Eugenio María de Hostos, liderados por el entonces decano, Dr. Carlos Rivera Lugo y en coordinación con el Dr. Francisco J. Caballero Harriet, de la Universidad del País Vasco, tuvimos el privilegio de participar de un gran proyecto de formación doctoral y formar parte de la Red Latinoamericana de Doctorados de la Universidad del País Vasco. Como doctoranda tuve la oportunidad de acercarme desde múltiples perspectivas de análisis a temas novedosos en diversas áreas del Derecho y de la Teoría del Estado. El currículo doctoral incluyó cursos sobre el Derecho Moderno desde la perspectiva de sexo-género, la construcción del conocimiento y de la diferenciación social y cultural, la motivación de las sentencias y la legitimidad democrática de la jurisdicción, el derecho antidiscriminatorio, la descentralización política y administrativa, la Unión Europea, los derechos fundamentales europeos, el control de la constitucionalidad en Europa, Economía y globalización, y el neoliberalismo y sus efectos sobre el Estado y el Derecho, entre otros.

De mis largas conversaciones con mi mentor y amigo Carlos Rivera Lugo surgió el tema de la tesina sometida para obtener la suficiencia investigadora. Ya Rivera Lugo y Caballero Harriet habían contemplado la idea de una tesina sobre el prócer mayagüezano Eugenio María de Hostos, en función de la misión y filosofía de nuestra joven Facultad de Derecho. Dos eventos inclinaron la balanza para decidirme ensalzar la memoria del Grande Hombre: primero, en 1999, mi *Alma Mater* me honró con el premio Eugenio María de Hostos a la excelencia

humana y profesional; segundo, como imperativo moral, pagar la deuda eterna con el proyecto hostosiano al cual estuve vinculada desde 1995, como estudiante y luego, como profesora y abogada.

En ese contexto, al finalizar estos cursos presenté un trabajo de tesina titulado *Aproximación al pensamiento filosófico-jurídico del puertorriqueño Eugenio María de Hostos*. Ahora bien, en ese momento, el objeto de mis preocupaciones intelectuales se hallaba cotidianamente vinculado al tema del Feminismo y Derecho, ya que por muchos años dirigí la Unidad de Servicios Legales a Mujeres Víctimas de Violencia Doméstica, Agresión Sexual y Acecho del Centro de Servicios Jurídicos de la Facultad de Derecho. Por ello, ante el Tribunal Evaluador presenté y defendí el tema de *La condición social y jurídica de la mujer en Puerto Rico*.

Habiendo aprobado la suficiencia investigadora, me embarqué en este proyecto de vida: la tesis doctoral. Inmersa en el mundo laboral me expuse a diversas experiencias que me llevaron al tema que hoy presento. Además de impartir cursos de Derecho y Literatura, tuve la oportunidad de dirigir la Oficina de Asuntos Legales en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez; y luego, la Oficina de Litigios del Departamento de Justicia de Puerto Rico. Como representante legal del Estado Libre Asociado viví en carne propia las complejidades de intentar “hacer justicia” en un país colonizado sujeto a los poderes plenarios del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

Luego de un enmarañado proceso de evaluación de temas afines a la enseñanza del Derecho y a la práctica de la abogacía -y a punto de desfallecer en

el intento- el Dr. Caballero Harriet puso en mi camino al Dr. Esteban Anchústegui Igartua, Profesor Titular de Filosofía Moral y Política del Departamento de Filosofía de los Valores y Antropología Social Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad del País Vasco. Durante el Congreso Internacional “Derecho, Filosofía, Economía, Sociología, Sicología y Educación en un mundo Global”, celebrado en México, el Dr. Anchústegui asumió gentilmente el rol de guiar este barco a puerto seguro. La Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo en Morelia fue testigo del *pacta sunt servanda*.

Reconozco que la culminación de esta etapa formativa se prolongó más de lo esperado, consecuencia directa de los vaivenes sociales, económicos y ambientales que hemos padecido los puertorriqueños por más de un siglo y que se agudizaron en el 2017 con el paso por Puerto Rico del devastador huracán María. A pesar de este sombrío panorama, y como experimentado mentor, el Dr. Anchústegui capitaneó los esfuerzos para salir airosos de la tormenta. Por ello, agradezco profundamente el apoyo, paciencia y estímulo intelectual que durante largos años me ha brindado mi director de tesis. Y como decir *pacta sunt servanda* es lo mismo que decir los contratos están para cumplirse, he aquí la tesis.

De igual forma, reconozco a mis compañeros docentes con quienes conviví en el proyecto jurídico educativo más hermoso, completo y solidario en mucho tiempo: la Facultad de Derecho Eugenio María de Hostos en Mayagüez, Puerto Rico. En especial a los colegas y amigos: Dr. Carlos Rivera Lugo, Dr. Carlos Rodríguez Sierra, Prof. Luis Maldonado Guzmán, Dr. Eduardo Vázquez Bote, Dra. Iris Margarita Camacho Meléndez y Lcdo. Carlos del Valle Cruz. A todos ellos, les

estoy infinitamente agradecida por promover en mí el desarrollo de las competencias humano-profesionales en el mejor lugar del mundo. Y claro está, a los estudiantes de cada institución académica en la que he tenido el honor de impartir clases porque ellos han sido el mayor estímulo.

Vaya también, mi agradecimiento profundo a mi familia; a mis padres, por enseñarme que la educación es un proceso de liberación a través del cual podemos conseguir la plenitud humana y una verdadera transformación de la sociedad. Gracias a ellos mi vida ha sido un hermoso viaje a través de la Literatura, el Derecho, la Sociología y la Filosofía. Sus enseñanzas me abrieron las puertas del maravilloso mundo del conocimiento y del cuestionamiento de la “verdad”. Agradezco a mis hijos y a mi compañero de batallas porque me brindaron el espacio para culminar este capítulo de mi vida. Por último y, sobre todo, le agradezco a Rosa Julia, *mi ser de luz*, porque su humanidad vive eternamente en mí.

CAPÍTULO 1:

INTRODUCCIÓN

Cuando me tropiezo con el gentilicio puertorriqueño, o el nombre de Puerto Rico, revivo aquella sensación indecisa entre la curiosidad de saber cómo nos ven y la incomodidad de reconocermes bajo escrutinio ajeno; se trata de una reinvencción de nosotros mismos mediatizada por la mirada del otro. El conocimiento propio siempre es complejo; la curiosidad ajena nos achica; como las fotos, se trata de un reducción de lo que somos, que empecinada en los detalles se vuelve inapelable, irreductible. La mirada del otro es menos verdad, pero resulta más verás
(Edgardo Rodríguez Juliá, *Mapa*)

El propósito de este trabajo es el estudio de las decisiones judiciales sobre Puerto Rico emitidas por el Tribunal Supremo de Estado Unidos de Norteamérica en junio de 2016 y el impacto de Ley Promesa en la gobernanza de la Isla. Las decisiones de las ramas de gobierno de Estados Unidos volvieron a poner en evidencia que Puerto Rico continúa siendo una colonia sujeta a los poderes plenarios del Congreso de los Estados Unidos y que la Ley 600 no constituyó el fin del colonialismo. El análisis de los temas de esta tesis ha estado influido por varios campos de estudio. En el plano literario y sociológico, nuestra formación ha partido mayoritariamente del discurso del nacionalismo cultural forjado en la Generación del 30¹ y adoptado por un sinnúmero de intelectuales del 45 y el 60

¹ Este concepto de generación literaria fue establecido por Julius Petersen, según citado por la estudiosa puertorriqueña Josefina Rivera de Álvarez. A partir de la década del treinta hasta finales del siglo XIX, los escritores en Puerto Rico eran agrupados en generaciones literarias tomando en consideración los siguientes factores: (1) coincidencia cronológica del nacimiento, (2) homogeneidad en la educación, (3) mutua relación personal entre los integrantes del grupo generacional (por ejemplo, coparticipación de éstos en el ambiente redactor de revistas formadoras de generaciones), (4) vivencia de acontecimientos históricos decisivos, (5) existencia de un caudillo ideológico, (6) lenguaje literario común, y (7) anquilosamiento de la generación anterior (Rivera de Álvarez, 1969).

en Puerto Rico. Por este motivo, “confesamos”, al estilo del escritor puertorriqueño Edgardo Rodríguez Juliá, que las problemáticas planteadas por dichas generaciones que nos han precedido no solo incidieron profundamente en nuestra formación, sino que todavía hoy día podemos sufrir sus alcances. Desde el plano jurídico, partimos del Derecho constitucional y las ciencias políticas para acercarnos a la Ley Promesa, los fallidos plebiscitos en Puerto Rico y a las más recientes decisiones judiciales del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de Norteamérica sobre la Puerto Rico. Como muchas otras estudiosas interesadas en el este tema, nos *confesamos* “nietas del trauma puertorriqueño”.

Embarcarse en un proyecto sobre las construcciones discursivas de la nacionalidad y soberanía de un país puede entenderse como una gran osadía, porque en tiempos de posmodernidad y tardomodernidad, algunos estudiosos han planteado la necesidad de enfocarse en otros aspectos por entender que los conceptos de estado, nación, colonialismo y soberanía han sido superados o sus fronteras se han desdibujado al punto que ameritan otras ópticas. Sin embargo, en el caso de Puerto Rico, este tema sigue siendo una constante en la vida de los puertrriquenos reflejada en el campo de la Literatura, Sociología y el Derecho.

En el contexto del Derecho, en el verano de 2016, de golpe y porrazo, tres eventos consecutivos recordaron al pueblo de Puerto Rico que ostenta la deshonra de ser la más antigua colonia en América. Del 9 al 30 de junio de 2016, tres determinaciones de las estructuras gubernamentales del gobierno de los Estados Unidos de América erosionaron los pilares del actual estatus jurídico de Puerto Rico, reabriendo la profunda herida infligida en el 1952 con la aprobación

de la Ley 600 y agudizando la esquizofrenia nacional colectiva que vive la comunidad puertorriqueña desde 1898 tras la Guerra Hispanoamericana.

El caso de Puerto Rico es un claro ejemplo de violación de derechos humanos. Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición, según definido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Una de las mayores violaciones a esos derechos humanos es la falta de soberanía de un pueblo para hacer valer sus derechos como nación. Y este es el caso de Puerto Rico, sometido al poder interventor de los Estados Unidos de América; un poder que ha usurpado la soberanía puertorriqueña por más de ciento veinte años. Esta realidad genera férreas controversias en la vida pública y privada de los puertorriqueños. Todavía algunos confunden el concepto nación, en su sentido sociológico, que es lo que hace a un país un ente diferenciado de otras naciones. Ciertamente, Puerto Rico se diferencia de otros países por su cultura, por su idioma, por sus costumbres y tradiciones. Sin embargo, no es una Nación Estado porque no ostenta su soberanía. En Puerto Rico, no puede haber un Estado de Derecho, ni hablar de la plena democracia, porque el poder de Estados Unidos de Norteamérica está por encima, no lo de sus estados sino de sus territorios no incorporados.

Los puertorriqueños somos el producto de más de quinientos años de colonialismo, a manos de dos imperios diferentes. Esta compleja situación política y sus repercusiones han calado profundamente en los diversos aspectos de nuestra vida insular. Las respuestas a las interrogantes ¿qué somos?, ¿quiénes

somos? y ¿hacia dónde vamos?, planteadas por el escritor puertorriqueño Antonio S. Pedreira hace casi un siglo -y de las que se hicieron eco los literatos de la Generación del 30- siguen siendo una constante en la vida de los puertorriqueños. Todavía los puertorriqueños, a falta de independencia política, sentimos la urgencia de plantear y defender la identidad nacional utilizando la cultura como punta de lanza.

Por ejemplo, a través de la Literatura, muchos escritores puertorriqueños han reflejado particularmente las ilusiones y los fracasos individuales y colectivos de los isleños, en el marco de nuestra historia colonial. En su artículo “Cómo escribí *Puertorriqueños*”, el escritor Edgardo Rodríguez Juliá sostiene que: los puertorriqueños “somos gente fascinante, pero no somos uno de los llamados países centrales...[porque]...Puerto Rico es un país marginal, de los que ha sufrido la Historia en vez de protagonizarla...colocado geográficamente en ese Caribe del cual Naipaul renegó por ser la cuenca de tantos países a medio hacer, sociedades a mitad de camino entre cursos protagónicos y herencias coloniales” (17).

Esta posición de marginalidad tiene serias implicaciones porque al no ser protagonistas de la historia se nos niega el punto de vista desde el que se reconstruye el pasado y con este el acceso al poder. En cuanto a este punto señala también que “somos un pueblo dispuesto aceptar fatalmente los abusos del poder con tal de no ejercer nosotros la violencia. Hasta ahora esa ha sido nuestra trayectoria; ese es nuestro temperamento, para bien o para mal” (17).

Aunque Puerto Rico sigue siendo una colonia, un territorio no incorporado de Estados Unidos, sus habitantes hemos creado el concepto de la puertorriqueñidad como parte de esa comunidad imaginada. Desde un enfoque antropológico, Benedict Anderson, afirma que la nacionalidad, o la “calidad de nación”, al igual que el nacionalismo, son artefactos culturales de una clase particular. A fin de entenderlos adecuadamente, necesitamos considerar con cuidado como han llegado a ser en la historia, en que formas han cambiado sus significados a través del tiempo y por qué, en la actualidad, en el caso de Puerto Rico tienen una legitimidad literaria y emocional tan profunda. Desde un enfoque antropológico, Anderson define nación “como una comunidad política *imaginada* [...] inherentemente *limitada* y *soberana*” (22). Es imaginada porque “aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás [a] la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán si quiero hablar de ellos, pero [en] la mente de cada uno vive la imagen de su comunión” (23). Por otro lado, la nación se imagina *limitada* porque “incluso la mayor de ellas, que alberga tal vez mil millones de seres humanos vivos, tiene fronteras finitas, aunque elásticas, más allá de las cuales se encuentran otras naciones. Ninguna nación se imagina con las dimensiones de la humanidad” (24). Por último, se imagina *soberana* porque “el concepto nació en una época en que la Ilustración y la Revolución estaban destruyendo la legitimidad del reino dinástico jerárquico, divinamente ordenado” (25). En ese sentido, “las naciones sueñan con ser libres y con serlo directamente en el reinado de Dios: la garantía y el emblema de esa libertad es el Estado soberano” (25). Por último, se imagina como *comunidad* porque,

“independientemente de la desigualdad y la explotación que en efecto puedan prevalecer en cada caso, la nación se concibe siempre con un compañerismo profundo, horizontal” (25). Al extrapolar lo anterior al caso de Puerto Rico, podemos argüir que también somos una comunidad imaginada por nuestra gente, por nuestra literatura, enmarcada dentro del nacionalismo cultural y limitada por disposiciones políticas y jurídicas coloniales. Sin embargo, como veremos en el estudio de los tres golpes asestados por las ramas de gobierno de Estados Unidos, la máscara de la soberanía se nos deslizó en el 2016, para dejar ver lo que tanto hemos negado: que Puerto Rico sigue siendo una colonia de los Estados Unidos.

La historia de Puerto Rico se ha caracterizado por la vivencia de grandes traumas o heridas a lo largo de los siglos. Por casi siete décadas, el tema de la soberanía del Estado Libre Asociado ha sido reiteradamente discutido por las tres ramas de gobierno de Estados Unidos de Norteamérica y de Puerto Rico. Las decisiones judiciales de los casos *Sánchez Valle* y *Franklin California* así como la imposición de PROMESA y la quiebra a la cual se acogió el Gobierno de Puerto Rico el 3 de mayo de 2017, ponen de manifiesto que la situación política de Puerto Rico no ha sido resuelta y que sigue siendo un territorio no incorporado sujeto a los poderes plenarios del Congreso de los Estados Unidos.

La isla de Borinquén fue colonizada por el Imperio español en el 1493 y por más de cuatrocientos años permaneció bajo su dominio. En 1897, la reina María Cristina finalmente reconoció el derecho de Puerto Rico a una forma de gobierno parlamentaria, con dos cámaras y un gobernador general con plena autoridad y

capacidad de representación en las cortes. La asamblea tendría facultades plenas para legislar y atender todos los asuntos coloniales, tales como: la agricultura, la industria, el comercio, la hacienda, el presupuesto y las obras públicas. Lo más importante de esta reforma fue que le concedió a la isla la facultad de negociar tratados de comercio con otros países. Asimismo, el gobernador tenía poderes para hacer cumplir las leyes aprobadas por dicha asamblea, así como su propio gabinete de secretarios. La Carta Autonómica les concedió amplios poderes a los gobiernos municipales isleños, pero tres meses después de que entró en vigor, estalló la Guerra Hispanoamericana entre Estados Unidos y España. En este punto se había logrado la elección de la Asamblea Legislativa, en la que Luis Muñoz Rivera y su Partido Liberal Autonomista triunfaron ampliamente. Sin embargo, las cámaras apenas pudieron reunirse y el Gabinete no pudo llevar a cabo su gestión, según prescrita en la Constitución. La Isla cayó en manos estadounidense el 25 de julio de 1898 y para muchos puertorriqueños no fue fácil desprenderse de una victoria política como la que significó la *Carta Autonómica*. El júbilo de aquel 25 de noviembre de 1897 duró poco. La confusión política llevó a que algunos sectores de la clase dirigente del país apoyaran a los invasores, mientras que otros vieron una oportunidad para reclamar la libertad, aunque no contaban con la aglutinación de fuerzas necesarias en esos momentos iniciales.

En este contexto partimos de las tensiones acaecidas desde el cambio de soberanía en el 1898 y sus consecuencias hasta el presente, reflejadas en todos los aspectos de la vida de los puertorriqueños. Y es que, parafraseando a Juan G. Gelpí, nuestra historia se construye a partir del trauma, de la herida, de la fisura

del colonialismo (9). Para efectos de esta tesis, no se profundiza en la primera herida: la conquista y colonización española previo a 1898. Los eventos históricos que se tomarán en cuenta datan de 120 años: el Tratado de Paris, la invasión norteamericana en 1898, la creación del Estado Libre Asociado en 1952, las tres determinaciones tomadas en junio del 2016 por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y los plebiscitos de estatus impulsados por uno de los partidos políticos mayoritarios en Puerto Rico. En este contexto desde una perspectiva constitucionalista, se reflexiona sobre los conceptos de soberanía general y su evolución hasta nuestros días, con especial énfasis en su desarrollo dentro del federalismo norteamericano. También se discuten las decisiones judiciales sobre Puerto Rico en los llamados casos insulares, dos decisiones de 2016, así como las decisiones judiciales del Tribunal Supremo de Puerto Rico, las leyes aplicables a Puerto Rico aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos hasta el presente, prestando particular atención a los últimos tres eventos que nos recuerdan que Puerto Rico es la colonia más antigua del mundo.

Las reservaciones de los nativos americanos y los territorios insulares de los Estados Unidos han sido durante mucho tiempo "zonas anómalas" del derecho constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, áreas en las que las reglas usuales no se aplican y el análisis constitucional de su Tribunal Supremo tiene un carácter angustiante *ad hoc*. En el siglo XIX, a medida que Estados Unidos de Norteamérica se expandió a través del continente y adquirió sus primeros territorios de ultramar, el Tribunal Supremo de Estados Unidos estableció que el Congreso tiene autoridad "plenaria", más allá de sus limitadas facultades

enumeradas, con respecto a las tribus indígenas y los territorios. El Tribunal Supremo sostuvo además que los derechos constitucionales y otras limitaciones de la acción gubernamental sólo se aplican de manera incompleta, si es que lo son, a la gobernanza de estos ámbitos. Si bien estas normas sirvieron inicialmente para facilitar la expansión imperial, hoy constituyen una base importante para los estatutos y políticas federales que permiten a las comunidades nativas y territoriales gobernarse con una flexibilidad y autonomía inusuales. Ahora bien, las decisiones de este foro judicial en las últimas décadas han mostrado un creciente escepticismo acerca de los méritos de permitir cualquier autoridad extra constitucional gubernamental dentro de la política estadounidense (Zachary, 2013).

Enfatizamos que el tema sobre el estatus político de Puerto Rico no es nuevo. Este tema generó, genera y seguirá generando debates apasionados entre los puertorriqueños y los estudiosos de estos temas. Mucho, tal vez demasiado, se ha escrito sobre el tema. La particularidad en esta ocasión ha sido el estudio y análisis de los más recientes acontecimientos entre Estados Unidos y Puerto Rico, desde una perspectiva sociológica y constitucionalista. Cualquier aproximación al tema, desde la perspectiva de una estudiosa puertorriqueña, estará cargada de sus propias vivencias, heridas profundas y anhelos patrios. Aun así, la formación académica y profesional, de la mano de un grupo de profesores especialistas en Política, Derecho y Antropología, ha provisto la objetividad y rigurosidad requerida en este tipo de proyecto académico. Por lo tanto, a la luz de dichos acontecimientos mencionados, y que estudiaremos en los próximos capítulos,

afirmamos que Puerto Rico no es un país soberano y, por el contrario, las actuaciones de Estados Unidos de Norteamérica confirman que Puerto Rico continúa siendo la colonia más antigua de América.

CAPÍTULO 2:

LA NACIÓN IMAGINADA, ALEGORÍAS DE LA PUERTORRIQUEÑIDAD

A la larga, el tema responde a un ¿cómo somos? o a un
¿qué somos los puertorriqueños globalmente considerados?
Intentamos recoger los elementos dispersos que laten en
el fondo de nuestra cultura, y sorprender los puntos
dominantes de nuestra psicología colectiva.
(*Insularismo*, 128)

En los albores del siglo XXI, Puerto Rico todavía se encuentra en un limbo político que se puede trazar en gran parte del quehacer literario de nuestros escritores. Ellos postulan que Puerto Rico no es un estado independiente, pero sí un ente con carácter propio y original. La nación se ha definido en la escritura y visión de los letrados; el discurso que utilizan va a estar en consonancia con su momento histórico y las transformaciones en el tiempo.

La Generación literaria del 30, como sostiene Luis Felipe Díaz en el capítulo titulado “La modernidad literaria de medio siglo” del libro *La na(rra)ción en la literatura puertorriqueña*, consolida el discurso del “nacionalismo cultural” al vincular la identidad al territorio insular y a los herederos blancos del mundo rural patriarcal de los hacendados que comparten el español como idioma vernáculo. Para contrarrestar la falta de autonomía política, los escritores se dieron a la tarea de construir literariamente una nación cultural elaborada a partir de una serie de imágenes utópicas de lo que constituía el ser puertorriqueño de la época. Este empeño incesante por la formación de la identidad produjo un nacionalismo

retórico articulado a partir de un imaginario² que todavía presenta serios cuestionamientos. Un texto seminal que proyecta dicha cosmovisión fue *Insularismo* de Antonio S. Pedreira, que por décadas fue visto por muchos intelectuales como “verdad” de la nacionalidad puertorriqueña y se educaron generaciones completas a la luz de estas ideas.

Durante las primeras dos décadas del siglo XX la literatura alcanzó en Puerto Rico un lugar importante. Los escritores de la Generación del 30 en Puerto Rico constituyeron el primer grupo consciente y articulado de voluntad nacional que imprimió su sello en el quehacer artístico isleño; en particular, en la poesía y el ensayo. Ellos también establecen vínculos y presentan influencias de escritores anteriores, pero estas van a depender de las convergencias en sus cosmovisiones. Por ejemplo, la obra de Manuel Alonso fue central por la coincidencia de sus ideas sobre el orden social y el mundo de los hacendados decimonónicos. Por otro lado, rasgos como la objetividad de Manuel Zeno Gandía, el enfoque sociológico a lo Miguel Meléndez Muñoz, la poetización de lo autóctono de Luis Llorens Torres o el uso del humor como arma de Nemesio R. Canales también fueron recursos esenciales para la nueva generación. En palabras de Arcadio Díaz Quiñones, fue esta generación la que impuso “el gran relato totalizante de fundación de una nacionalidad” (93).

Este grupo de intelectuales reacciona a los problemas más apremiantes que enfrentaba el Puerto Rico de la época que se pueden sintetizar en la disyuntiva

² Empleo el concepto de "imaginario" en el sentido en que lo usa el intelectual y escritor martiniqués, Edouard Glissant (1996), para quien "el imaginario" es la construcción simbólica mediante la cual una comunidad (racial, nacional, imperial, sexual, etc.) se define a sí misma.

de elegir entre el pasado, enraizado en la defensa de lo hispano, y el presente, en el rechazo del modelo estadounidense. La amenaza de asimilación, agudizada por la enseñanza del inglés en las escuelas del país, provocó en ellos una situación urgente e inaplazable que se va a encontrar reflejada y denunciada en la literatura. Dicha situación no solo marcó a los escritores de esta época, sino a los de las subsiguientes, a tal grado que todavía hoy día podemos apreciar la reformulación de sus preocupaciones principales como la definición de la puertorriqueñidad y la identidad nacional.

Este cuestionamiento se llevó a cabo desde diversos frentes, entre los que podríamos destacar: la fundación del departamento de Estudios Hispánicos en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico a finales de la década de 1920, el influjo de un nutrido grupo de intelectuales insulares y del exterior que coincidieron en este centro docente, la creación de la revista *Índice* y la reflexión profunda desde sus páginas sobre lo puertorriqueño. De igual forma, para esta época Antonio S. Pedreira (1899-1939) se alzó como el adalid de la intelectualidad de dicha generación literaria y su texto *Insularismo. Ensayos de interpretación puertorriqueña*, se consideró como el texto fundacional e institucionalizador de la identidad puertorriqueña, por lo que se convirtió en el indiscutible motor de dicho colectivo. Las ideas de Pedreira propiciaron un intenso debate entre la intelectualidad de la época en cuanto a la búsqueda de la identidad cultural de la

isla; debate que generó una vasta producción literaria, no sólo en el género del ensayo³ sino también en el cuento⁴, la novela⁵ y el teatro⁶.

La obra central de Pedreira, *Insularismo* (1934), junto al *Prontuario histórico de Puerto Rico* (1935) de Tomás Blanco y *Problemas de la cultura puertorriqueña* (1934) de Emilio S. Belaval sentaron las bases para un extenso debate sobre la puertorriqueñidad porque presentaron una respuesta a los planteamientos de Pedreira desde otras perspectivas al reconocer y defender al negro y otros grupos marginados en la sociedad puertorriqueña. De estos textos germinaron apasionados discursos sobre la defensa de lo hispánico, y sobre todo, de la necesidad de crear una conciencia de lo nacional. A la par de la identificación con lo español, los intelectuales de esta época vislumbraron nuestra literatura emancipada de la madre patria y de los otros países hispanoamericanos, postura que incidió directamente en la producción literaria de la generación de mediados de siglo XX.⁷

³ Se destacaron autores como Concha Meléndez (1895), Margot Arce de Vázquez (1904), Rubén de Rosario (1907) y José A. Balseiro (1900) y Nilita Vientós Gastón (1908), entre muchos otros.

⁴ Los cultivadores principales del cuento en la década de los treinta fueron Emilio S. Belaval (1903-1972), Tomás Blanco (1897-1975) y Antonio Oliver Frau (1902-1945), entre otros.

⁵ La novela tiene como máximo exponente en este período a Enrique A. Laguerre, quien sentó las bases de la moderna novelística isleña. Sus obras más conocidas son, *La llamarada* (1935), *Solar Montoya* (1941) y *Los dedos de la mano* (1951).

⁶ El teatro de este período debe mucho a Emilio S. Belaval (1903-1972), actor, autor y responsable del ensayo *El teatro como vínculo de expresión de nuestra cultura* (1940), síntesis de las ideas de renovación literaria y del espíritu de la nueva generación visto por un autor que se hallaba inmerso en ella. Algunas de sus obras son: *La novela de una vida simple* (1935), *La presa de los vencedores* (1939) y *La muerte* (1953), entre otros.

⁷ Los escritores que iniciaron su producción entre los años 1940 y 1950 introdujeron nuevos temas a la literatura puertorriqueña: la Guerra de Corea (1949), la emigración de puertorriqueños hacia Estados Unidos, el nacionalismo, el desarrollo industrial (y la integración de la mujer a cuerpo de obreros de modo contundente) y el urbanismo. Encaminados por Abelardo Díaz Alfaro, en esta generación se destacan los escritores

LA FUNDACIÓN DE LA NACIÓN CULTURAL

Pedreira, figura máxima de la Generación del treinta en Puerto Rico, se inserta en el canon literario nacional con su ensayo *Insularismo* del que partiremos para analizar aquellos elementos que se han identificado como característicos de la cultura y la psicología colectiva insular. El texto, dividido en cinco capítulos, amplía las ideas de aislamiento, soledad y pequeñez prefiguradas desde el título y que pueden interpretarse como una alegoría fundacional desarrollada a partir de metáforas recurrentes que apuntan la necesidad de emprender un viaje al centro de nuestra “alma colectiva del pueblo puertorriqueño” (37). La primera parte del texto se titula “La brújula del tema” y funge como prólogo en el que el autor aclara que su trabajo no es “producto de un análisis científico” (37), sino de la meditación de hechos y actitudes, “sin pretensiones bastardas” (37) ya que no aspira a “resolver problema alguno, sino más bien a plantearlo” (37). Fiel al género ensayístico, Pedreira postula que su esbozo solo constituye uno de tantos planteamientos válidos que se pueden adoptar frente a las interrogantes de ¿cómo somos? o ¿qué somos los puertorriqueños?, siempre y cuando nos guíen a la búsqueda de un puerto seguro cimentado en la puertorriqueñidad.

René Marqués con relatos como “Otro día nuestro” (1955), la novela *La víspera del hombre* (1959) y la obra teatral, *La carreta* (1962). José Luis González publicó *En la sombra* (1943), *Cinco cuentos de sangre* (1945) y *El hombre en la calle* (1948), donde claramente trabajó el urbanismo en la isla y Nueva York, y destaca los personajes del margen social. Después hizo un análisis histórico en *El país de cuatro pisos* (1980) que estableció un debate sobre la configuración de la puertorriqueñidad. El legado de Pedro Juan Soto incluye el libro *Spiks* (1957), donde cuenta la vida del puertorriqueño en Nueva York, y la novela *Usmail* que usa a Vieques de escenario para mostrar el conflicto de clase que resulta de la ocupación de Estados Unidos en Puerto Rico. Emilio Díaz Valcárcel cuenta los sinsabores en la psiquis puertorriqueña por la guerra de Corea en *La sangre inútil* (1955) y *El asedio* (1958).

El segundo capítulo, “Biología, Geografía, Alma”, se subdivide, a su vez, en tres secciones: “El hombre y su sentido”, “La tierra y su sentido” y “Alarde y expresión”. La primera, plantea desde la perspectiva del determinismo biológico, que la mezcla de razas del puertorriqueño trajo consigo la lucha entre la herencia blanca, símbolo de rebeldía, y la docilidad de la negra. Pedreira ignora las rebeliones de esclavos, así como la herencia indígena en la sangre puertorriqueña al privilegiar una visión excluyente y racista de nuestra sociedad. “La tierra y su sentido” esboza cómo la posición geográfica de la Isla y las particularidades de su territorio influyen en el comportamiento de sus habitantes. Por ejemplo, para Pedreira, la humedad y el calor tropical “derriten” la voluntad de los puertorriqueños; los huracanes y terremotos promueven el pesimismo; la pequeñez del país suscita la sobrepoblación y el estar rodeada de agua dificulta su expansión y contacto con el mundo. En fin, pareciera que los puertorriqueños solo somos rocas a la merced del viento, el agua y el calor. Pedreira momentáneamente se hace eco del discurso nacionalista cuando arguye que la tierra “se encuentra acaparada en las garras de las grandes centrales” (60-61), pero casi de inmediato regresa a su pesimismo habitual al asegurar que por culpa del tamaño de nuestra tierra nos vemos obligados a operar siempre en “diminutivo”. En la última parte de esta sección, “Alarde y expresión”, el intelectual señala la carencia de una historia literaria puertorriqueña y propone la necesaria lectura de libros en los que podamos encontrar representada nuestra cultura e historia; entre ellos resalta las *Memorias* de Alejandro Tapia y *El Gíbaro* de Manuel Alonso.

El tercer capítulo lleva por título “El rumbo de la historia” y en cada una de sus partes Pedreira describe las tres etapas que a su juicio conforman el desarrollo de Puerto Rico. La inicial, “Levando el ancla”, corresponde al momento de formación y acumulación pasiva que abarca desde el siglo XVI hasta comienzos del XIX. En este prolongado periodo de lactancia fuimos una “prolongación de la cultura hispánica” (41). La segunda sección, “Buscando el puerto”, corresponde a la etapa del despertar e iniciación en pleno siglo XIX y en la que descubrimos “un ademán independiente dentro de aquélla” (41). Dicha etapa se ve interrumpida con la llegada de los estadounidenses como se aprecia en la sección titulada “Intermezzo: una nave al garete”. Para Pedreira, este momento de indecisión y transición, fue decisivo ya que la cultura sajona se superpuso al desarrollo de la hispánica. Al final de *Insularismo* vuelve a esta idea y sostiene que: “al empezar el siglo XX, huérfanos ya de la madre histórica, quedamos al cuidado de un padrastro rico y emprendedor. Un torbellino de orientaciones nos ha mantenido indecisos en la alta mar de la desconfianza, pendientes de oír a cada rato *sálvese el que pueda*” (173).

El cuarto capítulo, “Viejas y nuevas taras”, comienza con la sección el “Tablero de ajedrez”, en el que el movimiento de las piezas es esencial para ganar la partida, en este caso en lo referente al problema de la educación en Puerto Rico. Pedreira critica particularmente a los maestros carentes de vocación, a los que no muestran interés por la lectura y pretenden que sus estudiantes lo hagan y la incursión cada vez mayor de la mujer en el magisterio. Sobre este último

aspecto revela su visión prejuiciada y machista sobre el rol femenino en la sociedad.

En la próxima parte del cuarto capítulo, “Nuestro retoricismo”, intenta presentar una explicación de los orígenes de la “verborrea” del puertorriqueño a partir de la vigilancia y la censura gubernamental. “Nos coge el holandés”, por su parte, hace referencia a la expresión de Damián López de Haro para explorar los factores que han contribuido al insularismo o aislamiento del pueblo puertorriqueño. Critica la concepción de Puerto Rico como “puente entre dos culturas” porque esta metáfora arquitectónica alberga la posibilidad de que cualquier extranjero pueda suplantarnos.

“La luz de la esperanza” es el quinto y último capítulo del libro y recoge su “Afirmación puertorriqueña”, tras reseñar las dudas de Rosendo Matienzo Cinturón y Mariano Abril sobre la existencia de un alma puertorriqueña. Pedreira asegura que esta sí existe, pero que se encuentra dispersa y fragmentada. Expone que si los franceses tardaron más de diez siglos en construir su alma, “¿cómo suponer que nosotros la hayamos creado en un solo siglo de historia...?” (146). Pareciera que, para el autor, la historia de Puerto Rico comenzó en el siglo XIX, y que los anteriores solo constituyeron nuestra prehistoria. En la segunda parte, “He aquí las raíces”, Pedreira asegura que existe una manera inconfundible de ser puertorriqueños, pero que no ha podido desarrollarse plenamente porque la nueva cultura estadounidense nos sometió a un “proceso químico” y tendremos que esperar a que termine la “indecisión” de esos años para que pueda culminarse la transformación cultural de nuestro pueblo. La tercera parte lleva por título un

verso de Rubén Darío, “Juventud, divino tesoro” y presenta a los jóvenes como una “generación de inválidos” que necesitan de un maestro que los guíe. Además, apunta que debemos aprender a producir, en vez de consumir. Para explicar este punto presenta como ejemplo el panorama de la música en el país y señala que contamos con muchos músicos virtuosos, como las familias Sanromán y Figueroa, una Orquesta Sinfónica y organizaciones que promueven la música, pero no existen compositores, por lo que la ejecución supera a la creación. Nos dice que para “conocer el alma de un *pueblo culto* hay que recurrir a su poesía, a su pintura y a su música” (183). Según él, nosotros no hemos alcanzado ese nivel de cultura de otros países. Sin embargo, es claro que Pedreira no solo ignora el valor de la música popular como expresión cultural, sino que sus argumentos carecen de fundamento y son el reflejo de sus prejuicios. En el momento que escribe, dos de nuestros más grandes compositores, Pedro Flores y Rafael Hernández, construían su legado a la música puertorriqueña.

Pedreira finaliza su ensayo defendiendo el poder de la cultura en la construcción del puertorriqueño, aseverando que la ruta a seguir debe “desempolvar el pasado para despejar el horizonte” (184). Este ensayista nos recapitula la importancia del conocimiento de la historia de nuestro pueblo en la construcción de su identidad. Sin embargo, el problema de su visión reside en que él evoca solo un aspecto de nuestro pasado, el hispanófilo, y rechaza todo el patrimonio cultural de nuestra herencia indígena y africana.

EL CANON LITERARIO NACIONAL: REALCES Y SILENCIOS

La pregunta acerca de la identidad y de la nacionalidad con la que inicia *Insularismo* opera en el contexto sociopolítico y en el sistema de valores culturales e ideológicos de una élite que luchó infructuosamente por mantener la hegemonía de los hacendados criollos después de la invasión norteamericana de 1898. Este texto, para muchos intelectuales, fue la columna vertebral sobre la que la Generación del Treinta asentó el estudio de las esencias históricas-culturales puertorriqueñas. Este grupo reaccionó a las campañas de asimilación cultural estadounidense, afirmándose en lo hispánico y lo criollo.

A la interrogante de Pedreira de “¿cómo puede nacer fuerte y original una cultura que jamás logró cuajar sus inquietudes jurídicas en un estado propio?” (108) podemos postular como posible respuesta que la hegemonía cultural, en cierta manera, ha logrado compensar la falta de la hegemonía jurídica. Sobre este punto, Juan G. Gelpí ha señalado en *Literatura y paternalismo en Puerto Rico* que, mediante la creación literaria, los intelectuales de la Generación del 30 no solo se enfrentaron a la invasión del '98 y sus secuelas, sino que enarbolaron la cultura isleña como portaestandarte y crearon una nación cultural a falta de un estado nacional independiente (15). En ese sentido, Pedreira marcó el discurso de este grupo al darse a la tarea de definir la personalidad colectiva de Puerto Rico, corrompida por las consecuencias de la intervención estadounidense. Es evidente que Pedreira se fundamenta en el concepto de nación romántica de *Volksgeist*, término tan usado por Hegel y por algunos de los románticos alemanes. El término puede traducirse como espíritu de pueblo.

Según Esteban Anchústegui Igartua, en *Debate en torno al multiculturalismo. Ciudadanía y pluralidad cultural* esa visión de la nación pedreriana es lo que se conoce como la noción de alma colectiva. En esta concepción, “la libre asociación es sustituida por la totalidad inclusiva; asimismo, la idea de construcción abierta al futuro es suplantada por la de tradición enraizada en un pasado; y la de adhesión reflexiva por vínculos naturales orgánicos se reemplaza por la pertenencia a una comunidad viva de lengua y de raza”. (6) Según expuesto por Anchustegui, “mientras la nación de los *Aufklärer* podía equivaler a la universalidad del género humano, la de los románticos, pensada bajo la idea de diferencia al someter el horizonte del cosmopolitismo al del nacionalismo, se abre a la perspectiva de una irreductible heterogeneidad de las comunidades nacionales”. (7)

Pedreira, por su parte, institucionalizó la retórica del nacionalismo cultural en un intento por coexistir con la situación de dominación colonial en que vivía la isla y que se ha mantenido hasta el presente. En otras palabras, se define la nación como una cultura totalizadora, al margen de la creación del estado-nación desde una perspectiva política. Ese nacionalismo cultural se fue construyendo a través de la elaboración de una serie de metáforas sobre la comunidad imaginada. A falta de un sujeto político, y ante la necesidad de producir un espacio nacional, Pedreira construyó un sujeto cultural.

Según el crítico Juan G. Gelpí, ese nacionalismo cultural se puede ver como una manifestación de un discurso paternalista más abarcador que se origina en el siglo XIX, muy vinculado a la clase social de los hacendados y en el campo letrado,

a la figura de Salvador Brau. Las metáforas paternalistas de la enfermedad, la infantilización y la casa presentes en *Insularismo* sufren importantes transformaciones en las generaciones que le suceden (Gelpí,15). Del paternalismo destaca una topografía peculiar que supone una relación jerárquica entre sujetos, uno de los cuales se constituye como superior al relegar al otro a la categoría de subordinado. Es paternalista quien se ve como padre y coloca a los miembros de la sociedad en una posición inferior de niños figurados. La retórica del paternalismo a menudo remite a las relaciones familiares, y su metáfora fundamental consiste en equiparar a la nación con una gran familia (Gelpí, 2). Pedreira recurre a esta metáfora de la nación que sigue el principio del respeto a la autoridad del padre como guía que va a dirigir a los otros miembros en esta visión jerárquica de la historia y del país. A falta de padre, Pedreira se sitúa en su lugar privilegiado.

El posicionamiento favorecedor del sujeto enunciador ha sido estudiado en varias instancias por Luis Felipe Díaz, particularmente en el artículo “La metáfora y la metonimia en el discurso de *Insularismo* de Antonio S. Pedreira”. El crítico plantea cinco figuras desde las que se ubica el sujeto, estos son: el médico, el hacendado, el capitán, el maestro y el banquero. Cada uno de ellos es presentado con la capacidad y autoridad para dirigir a los otros y llevar las riendas de la nación. El médico, por un lado, es el encargado de diagnosticar y curar todos los males del país, en particular el estancamiento en su desarrollo, mientras que el hacendado representa al *pater familiae* de la vieja oligarquía de ascendencia española, último bastión de la identidad nacional en el texto; el capitán es el

llamado a llevar el timón de la nave-isla a puerto seguro; el maestro sería el responsable de iluminar el camino que han de seguir las generaciones jóvenes en el futuro y el banquero tendría como norte arreglar las finanzas puertorriqueñas. Díaz plantea que la retórica de estos sujetos puede asociarse con la dualidad civilización/cultura. Para Pedreira, la civilización representa el adelanto en ciertos ámbitos (a tono con la modernidad), pero estos avances también repercuten negativamente en la cultura (tradición).

Otra metáfora limitante y prejuiciada utilizada en *Insularismo* es la de Puerto Rico como un país enfermo, raquítico, anémico y paralítico; un infante que apenas había empezado a gatear cuando sufrió el trauma del 1898 y que, además, ha sufrido de colonialismo por más de cinco siglos, lo que refuerza el rumbo incierto. Para estos representantes del nacionalismo cultural, el país colonizado es un cuerpo social con grietas (Gelpí, 12). Esa patología metafórica también puede verse vinculada al determinismo biológico. En *Insularismo* se advierte una verdadera fobia a la mezcla, a la heterogeneidad racial y junto con estas aparece el conflicto hereditario y la lucha fratricida inserta en la historia nacional. Por ejemplo, al remitirnos al Grito de Lares utiliza metáforas que remiten a la circulación sanguínea como una inyección de glóbulos rojos, la comparación de un prócer con una célula y la adaptación de elementos de otras culturas como una especie de metabolismo.

La metáfora náutica recorre el texto desde el título y a través de diferentes secciones. Esta tiene su origen, según Pedreira, en el trauma de 1898 cuando “empezábamos a vislumbrar, entre la bruma, las costas de nuestra conciencia

colectiva y nos preparábamos para dar el grito jubiloso de ¡Patria a la vista!” y nos arrebataron el timón de la nave y quedamos al garete” (145). Ante la falta de rumbo fijo de la isla y la personalidad transeúnte que navega a la deriva el texto refleja la esperanza en la juventud letrada (Gelpí, 25-26) o “¡puede que alguien regrese un día con las redes llenas!” (Pedreira, 141). Este último aspecto esperanzador contrasta con el tono sombrío que en la mayoría de las ocasiones permea el texto. Sin embargo, al analizar detenidamente el ensayo podemos destacar otros aspectos positivos en *Insularismo* como la identificación con lo nuestro a partir de diversos aspectos entre los que se destacan la lengua, las tradiciones, la tierra, los signos de la puertorriqueñidad, el amor propio y a la patria, la importancia de asumir una postura activa, firme y resuelta ante la adversidad y el pretender que las soluciones provengan de agentes externos.

Como se ha mencionado anteriormente, este texto de Pedreira fue considerado como verdad por varias generaciones de puertorriqueños y aunque en su época también fue objeto de serios cuestionamientos, no es hasta finales de la década del 60 e inicios del 70 que se objetaron con firmeza varios desaciertos de este. Muchos autores de la Generación del 70 criticaron las ideas de *Insularismo*, particularmente la concepción blanca de lo puertorriqueño, el menosprecio al mestizaje y la visión prejuiciada hacia la mujer. La construcción del discurso pedreriano se dio desde el silenciamiento de la influencia indígena y africana del puertorriqueño por tratar de ocultar el carácter combativo y apasionado del boricua y resaltar el alegado aplanamiento mental y físico producto de nuestra heterogeneidad racial y del entorno geográfico. Asimismo, las

carencias territoriales y económicas de la isla enfatizadas en el texto contribuyeron a afianzar la mentalidad colonial. De igual forma, minimiza el impacto cualitativo y cuantitativo de los movimientos sociales y políticos que promulgaban la liberación política de Puerto Rico y no solo niega la participación de las mujeres en los procesos culturales, sino que cuestiona su capacidad como educadora. En fin, el mayor cuestionamiento y crítica a *Insularismo* ha sido que, además de silenciar las complejidades de la puertorriqueñidad, intentara silenciar a aquellos poetas y escritores que se constituían al margen del canon propuesto por él y sus seguidores. En ese sentido, Pedreira demostró que “todo canon literario es la vez una actividad literaria y una estrategia política” (Gelpí, 15).

AGENDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN CULTURAL

A pesar de los señalamientos negativos y fundamentados que puedan hacerse a *Insularismo*, este constituye el primer intento serio de construcción de una nacionalidad cultural para Puerto Rico. Pedreira propuso un proyecto de nacionalismo cultural centrado en el elemento hispano de la puertorriqueñidad como mecanismo de defensa contra el avance de la imponente cultura protestante, capitalista y anglosajona de los Estados Unidos. Asimismo, impulsó la separación splengleriana entre cultura y civilización ya que, para él, la primera constituía un elemento de desarrollo interior que debía promover la fusión de lo hispano con lo isleño, mientras que concibió la civilización como una fase de crecimiento externo que sería posible gracias a las políticas modernas de los Estados Unidos en las áreas de educación, infraestructura y comercio.

Según Pedreira, su propuesta estaba basada primordialmente en lo cultural, al mismo tiempo que albergaba una misión pedagógica a manos de una élite intelectual. La función de la casa letrada era proteger la cultura nacional contra la amenaza de la transculturación a ultranza a partir de la imposición del inglés como lengua de enseñanza de todas las asignaturas en el sistema público de educación y la norteamericanización del país en general al que incorpora desde otros espacios, pero siempre en su condición de subordinado o inferior.

Pedreira propuso la figura del criollo como representante del hombre puertorriqueño, renegando de las razas indígena y africana como elementos nacionales porque para él los males del país tenían su origen en la mezcla racial. En ese sentido, construyó una nacionalidad cultural basada en el prejuicio, al excluir a negros, mestizos y mulatos, y en la marginalización de las mujeres en los procesos culturales, lo que a su vez contribuyó a afianzar el patriarcado y machismo en la cultura puertorriqueña. El autor promovió las influencias occidentales y universalistas del ideal hispanófilo. Asimismo, impartió carácter de gran civilización a Estados Unidos y acató los cambios introducidos por la maquinaria política y económica norteamericana, como males necesarios para el desarrollo del país.

Esta agenda de la construcción de una nacionalidad cultural nos marcó y la obra de Pedreira logró sintetizar las contradicciones y ambigüedades que enfrentaron los puertorriqueños ante las políticas coloniales de Estados Unidos. Por un lado, destacó la imagen del puertorriqueño aferrado a lo tradicional e hispánico, a lo criollo y autóctono; pero también lo presentó abrazando los

cambios impuestos por la modernidad. Esta tendencia continúa en las décadas posteriores, y aunque ha habido algunos cambios en respuesta al momento histórico, la falta de soberanía para constituirnos en un Estado-Nación es el fantasma que nos persiga todos los días.

CAPÍTULO 3:

LA RELACIÓN ENTRE PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

- ¿Somos latinoamericanos o norteamericanos?
 - ¿Seremos estado de la unión, estado libre asociado o país independiente?
 - ¿Base nuclear y militar o puente conciliador entre las dos culturas?
 - ¿Cordero pascual del escudo de los Reyes Católicos o chivito estofado de San Juan Bautista?
 - ¿Piragua de papel en aguas de piringa o peñón de Gibraltar perdido en el Caribe?
 - ¿Gallito kirikiki guapetón o veleta vertiginosa, que cuando apunta hacia el sur nos dirige hacia el norte y cuando apunta hacia el norte nos dirige hacia el sur?
 - ¿Paraíso del perito político o del perito lingüístico?
- Rosario Ferré, *Memorias de Maldito amor*

TRES HERIDAS COLONIALES

EL TRAUMA DEL 1898

Puerto Rico se convirtió en un territorio de los Estados Unidos en 1898, como resultado de la Guerra Hispanoamericana. A través del *Tratado de París*, España cedió el Archipiélago de Puerto Rico a los Estados Unidos, y encargó al congreso de determinar "los derechos civiles y el estado político" de sus habitantes⁸. En los siglos siguientes, los Estados Unidos y Puerto Rico han forjado una relación política única, construida sobre la evolución de la isla en una democracia constitucional que ejerce la autonomía local.⁹

⁸ Tratado de París, art. 9, 10 de diciembre de 1898, 30 Stat. 1759.

⁹ Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle

En 1900, a tenor con la Cláusula territorial de la Constitución de los Estados Unidos, el Congreso estableció inicialmente un "gobierno civil" para Puerto Rico que posee una autoridad significativa sobre los asuntos internos.¹⁰ Dicha cláusula otorga al Congreso el "Poder de disponer y hacer todas las Reglas y Reglamentos Necesarios relativos al Territorio u otra Propiedad perteneciente a los Estados Unidos". El presidente de los Estados Unidos, con el consejo y consentimiento del Senado, designó al gobernador, la corte suprema y la cámara alta de la legislatura; El pueblo puertorriqueño eligió a la cámara baja.¹¹ Los estatutos federales generalmente se aplican (como todavía lo hacen) en Puerto Rico, pero la legislatura recién constituida podría promulgar leyes locales de la misma manera que los entonces 45 estados.¹²

Con el tiempo, el Congreso otorgó a Puerto Rico una autonomía adicional. Una ley federal aprobada en 1917, además de dar a los habitantes de la isla la ciudadanía estadounidense, reemplazó a la cámara alta de la legislatura por un senado popularmente elegido.¹³ En 1947, una enmienda a esa ley autorizó al pueblo puertorriqueño para elegir a su propio gobernador, un derecho nunca antes concedido en un territorio de los Estados Unidos.¹⁴ Tres años más tarde, el Congreso permitió a Puerto Rico embarcarse en el proyecto de autogobierno constitucional. La Ley Pública 600, "reconociendo el principio de gobierno con consentimiento", autorizó a la gente de la isla a "organizar el gobierno de acuerdo

¹⁰ Ley Orgánica de 1900, cap. 191, 31 Stat. 77, véase U. S. Const., Art. IV, §3, cl. 2

¹¹ Véase §§17-35, 31 Stat. 81-85

¹² Véase §§ 14-15, 32, id., En 80, 83-84; Puerto Rico contra Shell Co. (P.R.), Ltd., 302 S. S. 253, 261 (1937).

¹³ Ver Ley Orgánica de Puerto Rico, cap. 145, §§5, 26, 39 Stat. 953, 958.

¹⁴ Ver Ley de 5 de agosto de 1947, cap. 490, §1, 61 Stat. 770.

con una constitución de su propia adopción".¹⁵ Descrito como "en la naturaleza de un pacto", el estatuto sometió sus propios términos a un referéndum ascendente o descendente de los votantes de Puerto Rico. De acuerdo con esos términos, la eventual constitución tenía que "proporcionar una forma republicana de gobierno" e "incluir una declaración de derechos"; Todo lo demás sería eliminado en una convención constitucional.¹⁶ El pueblo de Puerto Rico sería el primero en decidir, en otro referéndum, si adoptó la carta propuesta de la convención.¹⁷ Pero el Congreso echaría el voto dispositivo: La Constitución, Ley Pública 600 declarada, sólo entraría en vigor "con la aprobación del Congreso".¹⁸

Comenzaron así dos años de constitución de la tierra. El pueblo puertorriqueño votó por primera vez a aceptar la *Ley Pública 600*, provocando así una convención constitucional. Y una vez que ese cuerpo completó su trabajo, los votantes de la isla ratificaron el proyecto de constitución. El Congreso tomó su turno en el documento: Antes de dar su aprobación, el Congreso eliminó una disposición que reconoce varios derechos de bienestar social (incluidos los derechos a la alimentación, la vivienda, la atención médica y el empleo); añadió una oración que prohibía ciertas enmiendas constitucionales, incluyendo aquellas que restablecieran la sección de derechos de bienestar; y un lenguaje inscrito que garantizara la libertad de los niños para asistir a las escuelas privadas.¹⁹

¹⁵ De 3 de julio de 1950, § 1, 64 Stat. 319.

¹⁶ Ibid, §2, 64 Stat. 319.

¹⁷ Véase §3, 64 Stat. 319

¹⁸ Ibid. Véase §3, 64 Stat. 319

¹⁹ Véase la Ley de 3 de julio de 1952, 66 Stat. 327; Proyecto de Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1952), en Documentos sobre la Relación Constitucional de Puerto Rico y los Estados Unidos 199 (M. Ramírez Lavandero ed., Ed. 3d, 1988).

Finalmente, la constitución se convirtió en ley, de la manera que el Congreso había especificado, cuando la convención aceptó formalmente esas condiciones y el gobernador "emitió una proclama a tal efecto".²⁰

EL TRAUMA DE 1952

En 1950, el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica le permitió al pueblo de Puerto Rico emprender un proyecto de autogobierno constitucional. La *Ley Pública 600* reconoció el principio de gobierno con consentimiento que autorizaba a los isleños a crear una constitución de su propia adopción. De acuerdo con esta ley la eventual constitución tenía que "proporcionar una forma republicana de gobierno" e incluir una declaración de derechos; lo que no se ajustara a lo establecido sería eliminado en una asamblea constitucional. El pueblo de Puerto Rico sería el primero en decidir, en otro referéndum, si adoptaba la carta propuesta por la asamblea. Sin embargo, el Congreso se reservaba el voto dispositivo; es decir la Constitución de Puerto Rico sólo entraría en vigor con la aprobación del Congreso.

El pueblo puertorriqueño votó por primera vez para aceptar la *Ley Pública 600*, lo que provocó una asamblea constitucional. Una vez que ese cuerpo completó su trabajo, los votantes de la isla ratificaron el proyecto de constitución. El Congreso eliminó una disposición que reconocía varios derechos de bienestar social (incluidos los de alimentación, vivienda, atención médica y empleo) y añadió una oración que prohibía ciertas enmiendas constitucionales, incluyendo aquellas

²⁰ 567, 66 Stat. 328.

que restablecerían la sección de derechos de bienestar antes de aprobarlo. Finalmente, la constitución se convirtió en ley, de la manera que el Congreso había especificado. La Constitución de Puerto Rico creó una nueva entidad política, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Art. I, §1) que, al igual que la de los Estados Unidos, divide el poder político en tres ramas (legislativa, judicial y ejecutiva). El poder del Estado Libre Asociado proclama que la Constitución emana del pueblo y se ejercerá de acuerdo con su voluntad, dentro de los términos del pacto acordado entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos. Sin embargo, esto solo encubrió la realidad colonial puertorriqueña y la inexistencia de un verdadero pacto bilateral entre ambos países.

EL TRAUMA DEL 2016

Desde la década de los años 1970 la deuda pública de Puerto Rico aumentó dramáticamente, en parte, para satisfacer los colosales gastos gubernamentales. En el año 2014, el ejecutivo anunció que no contaba con los recursos económicos para sufragar la deuda pública y que el crédito del país se degradaría a chatarra. El valor de los bonos depreció a tal punto que los tenedores de estos optaron por venderlos muy por debajo de su precio. Los bonistas fueron víctimas de los llamados fondos buitres (*hedge funds*) cuyo objetivo era comprar, con descuento, una considerable participación de la deuda de Puerto Rico, para luego venderlos a un mayor precio y obtener ganancias. La situación de la isla se tornó devastadora, y la deuda pública actual sobrepasa los 76.000 millones de dólares.

El impago afectó la estabilidad económica de más de 230,000 individuos, entre ellos, 88 mil retirados a quienes le redujeron un por ciento de sus pensiones.

En junio de 2016 tres eventos jurídicos consecutivos nos recordaron que la relación política con los Estados Unidos todavía es una agenda inconclusa. En menos de un mes, dichas determinaciones erosionaron los supuestos pilares del estatus jurídico de Puerto Rico y dejaron claro el estatus colonial de la isla. De esta forma, reabrieron la profunda herida infligida en el 1952 con la aprobación de la *Ley 600* y agudizaron la neurastenia nacional iniciada en el 1898 tras la Guerra Hispanoamericana.

El 9 de junio de 2016, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, en el caso del *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle et al*, en una votación de 6-2, confirmó que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico no tiene soberanía propia para fines de la cláusula constitucional federal contra la doble exposición en casos criminales. El 13 de junio de 2016, el mismo tribunal volvió a fallar en contra del E.L.A en el caso *Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust* al determinar que la *Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico*, mejor conocida como la ‘quiebra criolla’, es inconstitucional debido a que viola la Cláusula de Supremacía de la Constitución de los Estados Unidos. La quiebra criolla permitía la negociación de la deuda y un proceso de reestructuración similar al establecido en una petición en virtud de las disposiciones del Capítulo 9 del Código de Quiebra de Estados Unidos. Esta decisión del Supremo federal significa que Puerto Rico no podrá recurrir a la quiebra para reestructurar su deuda de \$72,000 millones.

Finalmente, el 30 de junio de 2016, el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama, convirtió en ley el proyecto titulado *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act* de 2016 (*PROMESA*, por sus siglas en inglés,) aprobado por los foros federales correspondientes. Esta ley establece una junta para controlar las finanzas e impulsar la reestructuración de la deuda pública de Puerto Rico. Al momento de presentar esta tesis, el Gobierno de Puerto Rico se había acogido al Título III de *PROMESA*, que permite una reestructuración de la deuda con procedimientos parecidos a los Capítulos 9 y 11 de la Ley de Quiebra de los Estados Unidos.

El Gobierno de Puerto Rico se acogió al Título III de *PROMESA*, que permite una reestructuración de la deuda con procedimientos parecidos a los Capítulos 9 y 11 de la Ley de Quiebra de los Estados Unidos. Diversos grupos de la sociedad civil se han manifestado en contra de las actuaciones del Gobierno de Puerto Rico y de los Estados Unidos. Reina el caos, el desasosiego y la represión contra diversos grupos, entre ellos contra los estudiantes universitarios y los movimientos sindicales. El futuro del país es incierto.

Los sucesos de junio de 2016 minaron el ánimo de diversos grupos sociales y políticos de la isla y han generado gran desasosiego e incertidumbre en el pueblo. A causa de la crisis económica, se estima que sobre cien mil puertorriqueños abandonan el país cada año. Esta inestabilidad también incide en lo político, ya que la ley suspende las instituciones democráticas y subordina a los puertorriqueños, aún más, a la tutela de Estados Unidos. Es decir, el gobierno de Puerto Rico está sometido a la voluntad de esta junta, mientras que sus miembros,

nombrados por las ramas legislativas y ejecutivas estadounidenses, gozan de inmunidad plena. La naturaleza dictatorial de dicha junta, aunque legal, es inmoral; carece de legitimidad y fundamento ético tratándose de una colonia subordinada a los poderes plenarios del Congreso estadounidense.

Esta aproximación histórica nos permite entender el porqué generaciones de puertorriqueños, a falta de independencia política, han imaginado la nación desde la cultura. Por espacio de un siglo, el estatus político de Puerto Rico ha sido objeto de improvisaciones, de terribles decisiones administrativas y judiciales que han limitado la autonomía de la voluntad del pueblo puertorriqueño. La decisión judicial de los casos *Sánchez Valle* y *Franklin California*, la imposición de PROMESA y la reciente quiebra a la cual se acogió el Gobierno de Puerto Rico el pasado 3 de mayo de 2017, sumado a los eventos traumáticos del 1898 y el 1952, ponen de manifiesto la farsa del Estado Libre Asociado. Es decir, la *Ley 600* no puso fin a la relación colonial entre Estados Unidos y Puerto Rico; por lo que Puerto Rico sigue siendo un territorio no incorporado sujeto a los poderes plenarios del Congreso de los Estados Unidos. En pleno siglo XXI, el Gobierno de Estados Unidos confirma que no somos un Estado soberano y, cual país niño, necesitamos la figura de un padre que rija nuestros destinos.

Actualmente se habla del colapso del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y del “modelo económico” implementado en la isla por el Gobierno de los Estados Unidos. Un viaje panorámico por la historia de Puerto Rico nos permite entender la crisis fiscal por la que atraviesa Puerto Rico y la inevitable reestructuración fiscal a la que se ha acogido. Esto fue crónica de una quiebra anunciada.

LA CLÁUSULA TERRITORIAL

El Artículo IV, Sección 3, Cláusula 2 de la Constitución de los Estados Unidos se conoce como la Cláusula Territorial. Esta establece que el Congreso tendrá facultad para disponer y formular todos los reglamentos y reglas necesarios con respecto al Territorio y otros bienes que pertenezcan a los Estados Unidos, y ninguna parte de esta Constitución será interpretada de manera que cause perjuicio a los derechos reclamados por los Estados Unidos o por cualquier Estado individual. Esta cláusula faculta al Congreso de los Estados Unidos el poder de legislar sobre todos los territorios de los Estados Unidos y por lo tanto organizó sus gobiernos en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, existía la duda si toda la Constitución se aplicaba a los territorios. En una serie de dictámenes de la Corte Suprema de los Estados Unidos, que se refieren como los Casos insulares, el tribunal dictaminó que los territorios pertenecían, pero que no formaban parte de los Estados Unidos. Por lo tanto, en virtud de la Cláusula Territorial el Congreso tiene la facultad de determinar qué partes de la Constitución se aplica a los territorios. Esta cláusula se aplica a las colonias estadounidenses. En la actualidad, los únicos territorios con cierta entidad regidos por esta cláusula son Puerto Rico y la Samoa Americana.

DE COLONIA DE ESPAÑA A COLONIA DE ESTADOS UNIDOS

El punto de partida para esta terrible situación fue el Tratado de París de 1898, el cual finalizó la Guerra Hispanoamericana. A modo de facilitar la cesión de Puerto Rico de España a Estados Unidos, el Tratado establece en su artículo

9 que "[l]os derechos civiles y la condición política de los habitantes naturales de los territorios aquí cedidos a los Estados Unidos... se determinarán por el Congreso". Esta estipulación no era compatible con la práctica constante y ley constitucional predominante hasta aquel momento, en relación a todas las demás adquisiciones territoriales de los Estados Unidos. En todos los casos anteriores, al adquirir un territorio adicional, se otorgaba la ciudadanía y los derechos estadounidenses a los habitantes de las tierras recién adquiridas, independientemente de los medios utilizados para añadir dichos territorios a las posesiones de la nación.²¹

La nueva práctica establecida luego de la Guerra Hispanoamericana efectuó no solo una divergencia de las prácticas anteriores de los Estados Unidos, sino un retroceso para la situación en la que se encontraba Puerto Rico durante el dominio español. Bajo este dominio, la Isla era una provincia de España (el equivalente a un estado bajo el sistema de Gobierno de EE.UU.), y los puertorriqueños eran ciudadanos españoles y tenían derecho a elegir 16 delegados y 3 senadores en las Cortes Españolas (el equivalente a nuestro Congreso).

Aunque poco después de su llegada el General Miles había anunciado a la población puertorriqueña que los Estados Unidos promovería "su prosperidad[,] derramando sobre ustedes las garantías y bendiciones de las instituciones liberales de nuestro Gobierno", los Estados Unidos en su lugar impuso un régimen militar que abolió todo tipo de representación democrática en el gobierno local.

²¹ Véase Ponencia del Juez Torruellas ante la Universidad. Dingo, 24 de abril de 2016.

Además, a pesar de las promesas grandilocuentes de Miles, las potencias coloniales negociaron el Tratado de París y promulgaron el Artículo IX sin la participación –sin tan siquiera una consulta– del pueblo de Puerto Rico. El Tratado y su Artículo IX fueron anunciados a los habitantes de Puerto Rico como un hecho consumado, por el cual fueron despojados de su ciudadanía y derechos españoles, y se les requirió lealtad a un nuevo supervisor colonial bajo el cual no tenían derecho alguno, excepto aquellos que les concediera en el futuro el Congreso, en el cual no tenían voto. Desde el punto de vista del derecho constitucional estadounidense, el Artículo IX era claramente inconstitucional, porque como dijo el juez Kennedy en *Boumediene v. Bush*, "[l]a Constitución le confiere al Congreso y al presidente el poder de adquirir, disponer de, y gobernar territorios, no el poder de decidir cuándo y dónde aplican sus términos". Y claro, no hace falta ser un genio para concluir que ni el Tratado de París ni ningún otro tratado puede superar la Constitución, al conceder poderes al Congreso que excedan los permitidos por dicho documento.

Sin embargo, la negociación del Tratado de París y su implementación lamentablemente coincidieron con un periodo de euforia imperialista. Las figuras políticas dominantes en los Estados Unidos eran partidarias entusiastas de la doctrina del destino manifiesto, la cual promovía el excepcionalismo americano y la expectativa de que los Estados Unidos, "gracias a las cualidades superiores de los anglosajones (...) y a sus instituciones democráticas, inevitablemente absorberían a sus vecinos".

Estados Unidos no hizo borrón y cuenta nueva. En 1856, la Corte Suprema había establecido categóricamente lo que los Estados Unidos podía hacer constitucionalmente con los territorios que adquiriría. En el caso tan vilipendiado (por otras razones) de *Scott v. Sanford*, el juez presidente Roger Taney escribió: definitivamente en la Constitución no se le otorga poder alguno al gobierno federal para establecer o mantener colonias fronterizas con Estados Unidos o a, a ser regidas y gobernadas a su gusto, ni para extender sus fronteras territoriales de manera alguna, excepto mediante la admisión de nuevos estados. . . [N]o se le otorga poder alguno para adquirir territorios para que sean mantenidos y gobernados en un carácter permanentemente [colonial].

A lo mejor más importante aún, la Corte de Sanford procedió a emitir la jurisprudencia de que la Cláusula Territorial en el artículo I de la Constitución no aplicaba a los territorios adquiridos luego de que Estados Unidos declarara su independencia de Gran Bretaña. El juez presidente Taney sostuvo que la Cláusula Territorial solo era pertinente a las tierras poseídas al establecerse el tratado con Gran Bretaña en 1783, es decir, a los Viejos Territorios del Noroeste, pero que no aplicaba a las tierras adquiridas de ese momento en adelante. La Corte además dictaminó en 1886, en *Yick Wo v. Hopkins*, que la Decimocuarta Enmienda garantizaba derechos iguales a "todas las personas dentro de la jurisdicción territorial [de los Estados Unidos], sin importar cualquier diferencia en raza, color o nacionalidad". Pero estos fallos, este fundamental precedente, se ignoraría.

El historiador Rubin Francis Weston describe de modo contundente lo que realmente pasó en el ámbito político de esos tiempos en su libro *Racism in U.S.*

Imperialism. Aquellos que abogaron por la expansión en el extranjero se enfrentaron con este dilema: ¿qué tipo de relación tendrían los pueblos nuevos con la clase política? ¿Habría de ser una relación del periodo de reconstrucción, un intento de igualdad política para razas distintas? ¿O habría de ser el punto de vista sueño contrarrevolucionario que le negaba los derechos básicos de la constitución estadounidense a la gente de color? Las acciones del gobierno federal durante el periodo imperial y la relegación del negro a un estatus de ciudadano de segunda clase indican que el punto de vista sueño fue el que prevaleció. El racismo que ocasionó la relegación del negro a una posición social inferior se aplicaría a los territorios estadounidenses en el extranjero. El advenimiento de esta manía imperialista y racista inició una salida pronunciada de las prácticas anteriores a las que he aludido.

La transición no estuvo exenta de desacuerdos. En el informe de 1899 de la Comisión de Carroll, nombrada por el presidente McKinley para investigar las condiciones predominantes en Puerto Rico, se concluyó que "no debería haber duda al aseverar que el pueblo [de Puerto Rico] tiene buenos argumentos para ser considerado capaz de ser autónomo". Desafortunadamente, el gobernador militar de Puerto Rico desafió las recomendaciones de la comisión, declarando que "[l]a gente [de Puerto Rico] por lo general no tiene concepto alguno de derechos políticos ligados a responsabilidades políticas".

Lo que siguió fue un debate mordaz en el Congreso, y dicho cuerpo tomó partido por el general Davis. Esta decisión fue sumamente influenciada por consideraciones de cómo afectaría una resolución progresista en el caso de

Puerto Rico al proyecto complementario que trataba con las Filipinas. Sobre esto, un senador advirtió que deberíamos "cuidarnos de esos criollos del este, con aliento de pestilencia y un toque de lepra". Con esta atmósfera maliciosa de trasfondo, el Congreso procedió a promulgar la Ley Foraker de 1900.

UN GOBIERNO CIVIL PARA PUERTO RICO

La Ley Foraker, nombrada así por el senador de Ohio Joseph B. Foraker, fue la norma judicial aprobada por el Congreso de los Estados Unidos de América para organizar el gobierno civil de Puerto Rico. La Ley Foraker estuvo vigente hasta 1917, cuando fue reemplazada por la Ley Jones-Shafroth o Ley Jones. Entre el 18 de octubre de 1898 y el 1 de mayo de 1900 existía un gobernador militar, nombrado por el Presidente de los Estados Unidos.

La Ley establecía un gobierno civil dividido en tres poderes: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. El poder ejecutivo estaba a cargo de un Gobernador, nombrado por 4 años por el Presidente de los EE.UU, previa consulta al Senado. El Gobernador era asistido por un Consejo Ejecutivo, designado de la misma manera e igual periodo que el Gobernador y compuesto por 11 personas, de los cuales 5 debían ser puertorriqueños. El poder legislativo quedaba organizado en una Asamblea Legislativa compuesta por el Consejo Ejecutivo y una Cámara de Delegados, compuesta por 35 miembros electos directamente por los electores capacitados cada 2 años (art. 27 Ley Foraker). El poder judicial se componía de una Corte Suprema y Tribunales de Distrito. Se

creó la *Corte de Distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico* y se estableció el recurso de apelación ante la Corte Suprema de Estados Unidos. Por último, la Ley fijaba que los puertorriqueños elegirían, cada dos años y por sufragio popular, un Comisionado Residente, sin derecho a votar, ante la Cámara de Representantes de los EE.UU..

Esta Ley creó la ciudadanía puertorriqueña: posteriormente, la Ley Jones (1917) extendió la ciudadanía estadounidense a todos los puertorriqueños. Se declararon como idiomas cooficiales el español y el inglés. Todas las leyes federales tendrían vigencia en Puerto Rico. Si bien la Asamblea Legislativa tenía plenos poderes y derechos de discutir y aprobar la legislación que se aplica internamente en Puerto Rico, todos los proyectos promulgados debían ser remitidos al Congreso de los Estados Unidos, quien ... *se reserva la facultad de anularla si lo tuviere por conveniente* (art. 31 Ley Foraker). Además, se permitió el divorcio vincular y se estableció el matrimonio civil.

En lo económico, se establecía un arancel sobre todos los productos que no provengan de los EE.UU. y el intercambio comercial entre Puerto Rico y los EE.UU quedaba regulado por una tasa arancelaria del 15%. Se establecía una marina mercante. El dólar estadounidense pasó a ser la moneda de curso legal y se estableció un canje forzoso con respecto a la moneda anterior.

Como evidencia de las intenciones económicas de los Estados Unidos sobre Puerto Rico, los primeros cinco artículos de esta Ley versan específicamente sobre aspectos estrictamente económicos. En cuanto a los derechos sobre importaciones, a partir de la fecha de la aprobación de esta Ley, las mismas tarifas

y derechos de aduana fueron impuestos, cobrados y pagados sobre todo artículo importado en Puerto Rico, de puertos no pertenecientes a los Estados Unidos, que las leyes previas disponían fueran cobrados sobre artículos de procedencia extranjera importados en los Estados Unidos. Por ejemplo, sobre todo café en grano o molido que se importaba en Puerto Rico, se impuso y cobró un derecho de cinco centavos por libra. Otro aspecto interesante fue que todas las obras científicas, literarias y artísticas españolas, que no fueran “subversivas” del orden público en Puerto Rico, serían admitidas libres de derechos en Puerto Rico por un período de diez años, contado desde el día once de abril de mil ochocientos noventa y nueve, conforme lo dispuesto en dicho Tratado de Paz entre los Estados Unidos y España. Así también se dispuso que todo libro y folleto impreso en idioma inglés sería admitido libre de derechos en Puerto Rico cuando se importe de los Estados Unidos.

En cuanto al intercambio de mercancías con los Estados Unidos, a partir de la fecha de la adopción de esta Ley, toda mercancía que entró en los Estados Unidos, procedente de Puerto Rico, y que entrara a Puerto Rico, procedente de los Estados Unidos, para ser admitida en los respectivos puertos de entrada, pagaba un quince por ciento de los derechos arancelarios que devengaban sus similares procedentes de países extranjeros; y además de este derecho, los artículos de manufactura puertorriqueña que entraron en los Estados Unidos pagaron al retirarse para su consumo o venta, un impuesto igual a la contribución interna impuesta en los Estados Unidos sobre artículos similares de manufactura doméstica. Para garantizar la efectividad de esos impuestos, se implementó un

sistema de sellos de contribuciones internas que a través del Comisionado de Rentas Internas y se podían obtener a través del Colector de Rentas Internas en el puerto de entrada de dicha mercancía en los Estados Unidos o del punto más conveniente. A su vez, toda mercancía de manufactura de los Estados Unidos que entraba en Puerto Rico, además de los derechos prescritos arriba, pagaba un impuesto igual en tipo y montante a la contribución interna impuesta en Puerto Rico, sobre iguales artículos de manufactura puertorriqueña. Dispuso también que a partir de la fecha de vigencia de esta Ley, todas las mercancías y efectos, excepto café, que no devengaban derechos bajo las leyes arancelarias de los Estados Unidos y todas las mercancías y artículos que entraban en Puerto Rico libres de derechos en virtud de órdenes hasta esa fecha promulgadas por el Secretario de la Guerra, serían admitidos en los distintos puertos del mismo, libres de derechos, cuando fueran importados de los Estados Unidos, no obstante lo que en contrario dispusieren las leyes vigentes.

Tan pronto como la Asamblea Legislativa de Puerto Rico decretó y puso en práctica un sistema de tributación local para llenar las necesidades del Gobierno de Puerto Rico, establecido por esta Ley, y por medio de un acuerdo votado al efecto se dio aviso de ello al Presidente, cesaron de cobrarse los derechos de aduanas sobre mercancías y artículos que entraban en Puerto Rico procedentes de los Estados Unidos, o que entraban en los Estados Unidos, procedentes de Puerto Rico.

Los derechos y contribuciones cobrados en Puerto Rico de acuerdo con esta Ley, menos el costo de cobrar los mismos, y el montante bruto de todo lo

recaudado por derechos y contribuciones en los Estados Unidos sobre mercancías procedentes de Puerto Rico, no ingresarían en el fondo general de la Tesorería, sino que se retendrían como un fondo separado y se pondrían a la disposición del Presidente para uso del Gobierno de Puerto Rico y a beneficio de éste, hasta organizarse el Gobierno de Puerto Rico, creado por esta Ley, cuando todos los fondos hasta entonces cobrados bajo estas disposiciones y que no se hubieran gastado, serán transferidos a la Tesorería Local de Puerto Rico, y el Secretario de Hacienda designaría distintos puertos y subpuertos de entrada en Puerto Rico y dictaría los reglamentos y ordenanzas, y nombraría los agentes que fueran necesarios para cobrar los derechos y contribuciones cuya imposición y recaudación en Puerto Rico autorizaban las disposiciones de esta Ley; y fijaría la retribución y proveería para el pago de todos los empleados, agentes y ayudantes que a su juicio fuera necesario emplear para dar cumplimiento a estas disposiciones. Se dispuso, que una vez organizado un gobierno civil para Puerto Rico, de acuerdo con lo que dispuso esta Ley, todo lo recaudado por derechos y contribuciones en Puerto Rico con arreglo a lo dispuesto en esta Ley, entraría en el Tesoro de Puerto Rico, destinado al Gobierno de la Isla y para ser invertido en provecho de la misma, en vez de ingresar en el Tesoro de los Estados Unidos.

A partir de la fecha en que entró en vigor esta Ley, todas las mercancías y artículos entrados anteriormente sin haber pagado derechos, y declarados en depósito para su almacenaje, transporte o cualquier otro objeto, y para los cuales no se hubiese expedido permiso de entrega al importador o a sus agentes, devengaban derechos solamente con arreglo a esta Ley, y ningún otro, al entrarse

o retirarse los mismos. Los derechos que se basaban sobre el peso de mercancía almacenada en cualquier depósito público o particular, se calculaban y cobraban sobre el peso de tales mercancías al tiempo de su entrada.

Es a partir del artículo 6 que se establecen aspectos relacionados a la estructura política de Puerto Rico. En este artículo se establece que la capital de Puerto Rico será la ciudad de San Juan, manteniéndose allí el asiento del Gobierno. El artículo 7 creó el cuerpo político bajo el nombre de "El pueblo de Puerto Rico" y nombró a los habitantes de Puerto Rico como ciudadanos de Puerto Rico. Específicamente dispuso que todos los habitantes que continuaran residiendo en la Isla, los cuales eran súbditos españoles el día once de abril de mil ochocientos noventa y nueve, y a la sazón residían en Puerto Rico, y sus hijos con posterioridad nacidos allí, serán tenidos por ciudadanos de Puerto Rico, y como tales con derecho a la protección de los Estados Unidos; excepto aquellos que hubiesen optado por conservar su fidelidad a la Corona de España el día once de abril de mil novecientos, o antes, de acuerdo con lo previsto en el Tratado de Paz entre los Estados Unidos y España, celebrado el día once de abril de mil ochocientos noventa y nueve; y ellos, en unión de los ciudadanos de los Estados Unidos que residan en Puerto Rico, constituirán un cuerpo político bajo el nombre de "El Pueblo de Puerto Rico," con los poderes gubernamentales que se confieren más adelante, y la facultad de demandar y ser demandados como tales.²²

²² Art. 7. [Ciudadanos de Puerto Rico; creación de un cuerpo político bajo el nombre de El Pueblo de Puerto Rico]

En cuanto a la estructura legal de Puerto Rico, se dispuso que las leyes y ordenanzas de Puerto Rico que estaban en vigor, continuarían vigentes, excepto en los casos en que fueran alteradas, enmendadas o modificadas por la presente Ley; o fueran alteradas o modificadas por órdenes militares y decretos vigentes cuando esta Ley entrara a regir, y en todo aquello en que las mismas no resultaran incompatibles, o en conflicto con las leyes estatutarias de los Estados Unidos no inaplicables localmente, o con las presentes disposiciones, hasta que fueran alteradas, enmendadas o revocadas por la autoridad legislativa creada por la presente para Puerto Rico, o por una ley del Congreso de los Estados Unidos.

Un aspecto interesante de este artículo fue lo establecido sobre la prohibición de matrimonio de los curas, ministros o secuaces de cualquiera religión. En cuanto a esto se dispuso, que la parte de la ley vigente cuando se efectuó la cesión en abril once de mil ochocientos noventa y nueve, prohibiendo el matrimonio de los curas, ministros o secuaces de cualquiera religión, por motivo de votos que hubiesen hecho o tomado, o sea el párrafo cuarto, artículo ochenta y tres, capítulo tres del Código Civil, y que continuara en vigor por orden del Secretario de Justicia de Puerto Rico, fechada en marzo diecisiete de mil ochocientos noventa y nueve, y promulgada por el Mayor General Guy V. Henry, Voluntarios de los Estados Unidos, quedaría revocada y anulada por la presente, y todas las personas legalmente casadas en Puerto Rico tendrían todos los derechos y recursos conferidos por la ley a los contrayentes de matrimonios civiles o religiosos. Disponiéndose, además, que el párrafo uno, artículo ciento cinco, sección cuarta, sobre divorcio, en el Código Civil, y el párrafo dos, sección

diecinueve, de la Orden del Secretario de Justicia de Puerto Rico, fechada marzo diecisiete de mil ochocientos noventa y nueve, y promulgada por el Mayor General Guy V. Henry, Voluntarios de los Estados Unidos, quedarían por la presente redactados en los términos siguientes: "Adulterio por parte del marido o de la mujer."

En cuanto al tráfico costanero y los buques que eran propiedad de habitantes de Puerto Rico al momento del Tratado, el Artículo 9 dispuso que sujeto a la aprobación del Secretario de Hacienda, el Comisionado de Navegación dictaría los reglamentos que estimara convenientes para la nacionalización de todos los buques que eran propiedad de habitantes de Puerto Rico el día once de abril de mil ochocientos noventa y nueve, y continuaron siéndolo hasta la fecha de dicha nacionalización, y para la admisión de los mismos a todos los beneficios del tráfico costanero de los Estados Unidos; y el cabotaje entre Puerto Rico y los Estados Unidos sería regulado de acuerdo con las disposiciones de ley aplicables a dicho tráfico entre dos de cualquiera de los grandes distritos costaneros de los Estados Unidos.

LEY JONES-SHAFROTH

El 2 de marzo de 1917, el presidente Woodrow Wilson firmó la Ley Jones-Shafroth, una Carta Orgánica para Puerto Rico. Esta ley otorgó a los puertorriqueños la ciudadanía estadounidense. La Ley Jones separó los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo del gobierno de Puerto Rico, otorgó derechos civiles al individuo y creó una legislatura bicameral elegida localmente. Las dos

Cámaras eran un Senado que constaba de 19 miembros y una Cámara de Representantes de 39 miembros. Sin embargo, el gobernador y el presidente de los Estados Unidos tenían el poder de vetar cualquier ley aprobada por la legislatura. Además, el Congreso de los Estados Unidos tenía el poder de detener cualquier acción tomada por la legislatura en Puerto Rico. Estados Unidos mantuvo el control sobre los asuntos fiscales y económicos y ejerció autoridad sobre los servicios de correo, inmigración, defensa y otros asuntos gubernamentales básicos.

El Art. 2 de esta Ley reconoció una serie de derechos, privilegio e inmunidades para los puertorriqueños. En primer lugar, estableció que no se pondría en vigor en Puerto Rico ninguna ley que privare a una persona de la vida, libertad o propiedad sin el debido procedimiento de ley, o que negare a una persona de dicha isla la protección igual de las leyes. También garantizaba que en todos los procesos criminales el acusado gozaría del derecho de tener para su defensa la ayuda de abogado; de ser informado de la naturaleza y causa de la acusación; de obtener copia de la misma; de tener un juicio rápido y público; de carearse con los testigos de cargo, y de usar de medios compulsorios para conseguir testigos a su favor. A su vez, ninguna persona sería considerada responsable de un delito sin el debido procedimiento de ley; y ninguna persona será puesta dos veces en riesgo de ser castigada por el mismo delito, ni será obligada en ninguna causa criminal a ser testigo contra sí misma. Toda persona podía, antes de ser convicta, prestar fianza con suficiente garantía, excepto por crímenes capitales cuando la prueba sea evidente o la presunción grande.

Asimismo, ninguna ley que menoscabe el valor de los contratos, ninguna persona será encarcelada por deudas; no se suspendería el privilegio del auto de hábeas corpus, a menos que, en caso de rebelión, insurrección o invasión, lo requiera la seguridad pública, pudiendo en cualquiera de esos casos ser suspendido ese privilegio por el Presidente o por el Gobernador, siempre que durante dicho período exista la necesidad de tal suspensión; y no se aprobaría ninguna ley ex post facto ni ningún proyecto de ley para condenar sin formación de juicio; no se violaría el derecho de estar garantizado contra registros y embargos arbitrarios ni se expediría mandamiento de arresto o registro sino por motivo fundado, apoyado con juramento o afirmación, y describiendo particularmente el lugar que ha de registrarse y las personas que han de ser detenidas o las cosas que deben ser embargadas. Establecía que la esclavitud y la servidumbre involuntaria no existirían en Puerto Rico. Prohibió los matrimonios polígamos. A su vez, garantizó el derecho a la libertad de palabra, libertad religiosa, jornada laboral de ocho horas, entre otros. Promulgó la separación de Iglesia y Estado. Prohibió el empleo de niños menores de catorce años en cualquier ocupación perjudicial a la salud o a la moral o que ponga en riesgo la vida o cualquier parte del cuerpo. Los derechos, privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos se respetarían en Puerto Rico hasta el mismo grado que si Puerto Rico fuera un Estado de la Unión y sujeto a las disposiciones del inciso 1 de la sec. 2 del art. IV de la Constitución de los Estados Unidos.

CAPÍTULO 4

SOBERANÍA

*El hombre ha nacido libre, y sin embargo,
vive en todas partes entre cadenas. El mismo
que se considera amo, no deja por eso
de ser menos esclavo que los demás*
J.J. Rousseau

En este capítulo se realiza un análisis de algunos de los sentidos del concepto de soberanía de la teoría constitucional estadounidense del siglo XIX. En palabras del juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Anthony Kennedy, la soberanía es un concepto escurridizo y existen distintas concepciones de soberanía. Analizar este concepto a la luz de la jurisprudencia constitucional estadounidense no es tarea sencilla. Esto porque ha sido la práctica del Tribunal Supremo de Estados Unidos usar el mismo concepto con diferentes significados en distintos contextos (Rivera, 2016).

Según Efrén Rivera Ramos, en Puerto Rico tendemos a usar el concepto soberanía en el sentido en que se usa en el derecho internacional y en la teoría política tradicional. La pensamos como la facultad última de una comunidad política para tomar decisiones sobre sus asuntos internos y externos. Es un concepto unitario. La soberanía se tiene o no se tiene. Así se configuró en el pensamiento político democrático del siglo dieciocho en adelante. Pero el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha distinguido entre la soberanía para efectos internacionales y aquella que se refiere a la facultad para ordenar los asuntos internos del país. De ahí que haya expresado que la “genialidad” del sistema

federal estadounidense consistió en “dividir el átomo de la soberanía”. Se creó una esfera soberana federal y otra estatal. Fin, pues, de la noción unitaria de soberanía, por lo menos para efectos domésticos (Rivera, 2016).

El concepto de soberanía ha ido evolucionando a través de los diversos periodos históricos. Según el filósofo y jurista francés Jean Bodino, la soberanía es el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a las leyes. Lo que caracteriza a la soberanía es ser un poder originario o no delegado, o delegado sin límites o condiciones, inalienable, no sujeto a prescripción, no sujeto a leyes, *absolutio legibus*, porque el soberano es la fuente misma y única del derecho. Esta agrupación del poder en una sola mano comprende la potestad de legislar sin consentimiento, la de nombrar titulares de oficios elevados, imponer tributos, acuñar moneda, hacer la guerra y la paz, la potestad jurisdiccional suprema, los poderes ligados a la fidelidad y obediencia de los súbditos, la facultad de conceder la gracia, entre otras.

En Thomas Hobbes, la soberanía es un poder supremo, total, ilimitado, perpetuo e indivisible, justificado porque, considerando la inclinación antisocial de los hombres, el mantenimiento de la paz, la confianza mutua y los pactos solo son posibles si los gobiernos fuertes los imponen. «Para Hobbes, los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras sin fuerza para proteger al hombre de modo alguno (Leviathan).

Para John Locke, el origen de la soberanía está en un acuerdo o pacto de la sociedad civil, hecho para la protección de la libertad y la propiedad. Locke argumentó que el único modo en que alguien se priva a sí mismo de su libertad

natural y se somete a las ataduras de la sociedad civil, es mediante un acuerdo con otros hombres, según el cual todos se unen formando una comunidad, a fin de convivir los unos con los otros de una manera confortable, segura y pacífica, disfrutando sin riesgo de sus propiedades respectivas y mejor protegidos frente a quienes no forman parte de dicha comunidad. La razón de la constitución de la sociedad, la expresa Locke con la más conocida de sus frases sobre este argumento: “Para preservar sus vidas, sus libertades, sus posesiones, es decir, todo eso a lo que doy el nombre genérico de “propiedad” (property)”.

Según Jean-Jacques Rousseau, en su obra el Contrato social, la soberanía radica en la voluntad general, que es la voluntad de todo el pueblo expresada directamente, ya que en su concepción no cabe que el soberano sea representado. Rousseau señaló que la soberanía no puede ser representada por la misma razón por la que no puede ser alienada; consiste esencialmente en la voluntad general y esa voluntad no se representa: es una o es otra sin que quepa punto medio.

SOBERANÍA DESDE EL FEDERALISMO AMERICANO

Sobre las tribus indígenas ha dicho el Tribunal que poseen una “soberanía primigenia”, que han retenido después de su incorporación al territorio estadounidense y que – fíjense en esto – el Congreso puede restringir o expandir mediante estatuto al amparo de sus poderes plenarios. A ese conjunto de atributos de los pueblos indígenas el Tribunal le ha llamado de diversas formas: “soberanía

residual”, “soberanía dependiente” y caracterizaciones parecidas. Es decir, la soberanía con apellidos (Rivera, 2016).

El Juez Kennedy, precisamente, en un caso reciente sobre los derechos de las personas confinadas en Guantánamo, echó mano de una distinción entre lo que llamó “soberanía de jure” (que, según él, es la que posee Cuba sobre ese territorio) y la “soberanía de facto”, que ejerce Estados Unidos sobre Guantánamo. Eso le dio para concluir que las personas sujetas a esa soberanía de facto deben tener algunos derechos. No extraña pues, que en la vista oral sobre Sánchez Valle, Kennedy introdujera, a modo de exploración, el concepto de “soberanía interina” para referirse a lo que, quizás, el Congreso le delegó a Puerto Rico en 1952. Si no entendemos ese modo de proceder de ese Tribunal Supremo, podríamos quedar boquiabiertos ante los malabares retóricos de que pueda valerse un grupo de sus jueces para salir del atolladero (Rivera, 2016).

SISTEMA DE DOBLE SOBERANÍA EN LOS ESTADOS

Es una noción básica de derecho que la Constitución de Estados Unidos estableció un sistema de doble soberanía entre los estados y el gobierno federal. *Gregory v. Ashcroft*, 501 US 452 (1997). Antes de la adopción de la Constitución, los estados estaban unidos bajo los Artículos de la Confederación. *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 US 779, 803 (1995). En ese sistema, los estados retenían la mayor parte de la soberanía como si fueran naciones independientes unidas solamente por tratados. Luego de la Convención Constituyente, los Padres Fundadores adoptaron un plan, no para enmendar los

Artículos de la Confederación, sino para crear un nuevo gobierno nacional con sus propias ramas de gobierno. Al adoptar ese nuevo sistema, concibieron un sistema nacional uniforme y rechazaron la idea de que Estados Unidos era un grupo de naciones independientes. Por el contrario, crearon un sistema en el que había un vínculo directo entre el pueblo de Estados Unidos y el nuevo gobierno nacional.

Así pues, los ciudadanos de un estado forman parte del pueblo del estado soberano y, simultáneamente, forman parte del pueblo de Estados Unidos. Ese nuevo sistema no contempló una consolidación total de los estados, sino una consolidación parcial mediante la que los gobiernos estatales claramente retendrían todos los atributos de soberanía que ya poseían y que no fueron delegados exclusivamente al gobierno federal.

Así, en el sistema de gobierno norteamericano, los estados retienen una autoridad soberana sustancial dentro del sistema constitucional. En *Gregory v. Ashcroft*, James Madison señaló que:

The powers delegated by the proposed Constitution to the federal government are few and defined. Those which are to remain in the State governments are numerous and indefinite (...) The powers reserved to the several States will extend to all the objects which, in the ordinary course of affairs, concern the lives, liberties, and properties of the people, and the internal order, improvement, and prosperity of the State. (pág. 458)

A pesar de que al momento de la creación de este nuevo sistema solo existían 13 estados, los mismos conceptos aplicaron a todos los estados que subsiguientemente pasaron a formar parte de la Unión. Como resumió el Tribunal

Supremo federal en uno de los casos más importantes del constitucionalismo estadounidense, *M'Culloch v. State*, 17 US 316, 410 (1819):

In America, the powers of sovereignty are divided between the government of the Union, and those of the states. They are each sovereign, with respect to the objects committed to it, and neither sovereign, with respect to the objects committed to the other. We cannot comprehend that train of reasoning, which would maintain, that the extent of power granted by the people is to be ascertained, not by the nature and terms of the grant, but by its date. Some state constitutions were formed before, some since that of the United States. We cannot believe, that their relation to each other is in any degree dependent upon this circumstance. Their respective powers must, we think, be precisely the same, as if they had been formed at the same time.

Cuando los Padres Fundadores concibieron este sistema federal, a través del balance de poder entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, buscaban proteger las libertades más fundamentales. *Atascadero State Hospital v. Scanlon*, 473 US 234, 242 (1985). Además, este sistema pretendía promover gobiernos descentralizados que sean más sensitivos a las diversas necesidades de una sociedad heterogénea, aumentar la oportunidad para que el pueblo se involucre en el proceso democrático, permitir mayor innovación y experimentación

en el gobierno y hacer más responsivos a los gobiernos, que tendrían que competir por la movilidad de la población.²³

Las esferas de acción de esos dos entes a menudo crean tensiones entre lo que pueden o no hacer cada una de ellas. Para atender algunas preocupaciones que podían suscitarse dentro de los sistemas de justicia criminal que coexisten dentro de Estados Unidos, el Tribunal Supremo federal creó la doctrina de soberanía dual. *Gregory v. Ashcroft*, pág. 461.

LA DOCTRINA DE SOBERANÍA DUAL

La doctrina de la soberanía dual es una excepción a la aplicación de la protección contra la doble exposición. De acuerdo a esta, si dos entes soberanos separados procesan criminalmente a un individuo por la misma ofensa, la protección constitucional contra la doble exposición no se activa.²⁴

El Tribunal Supremo federal aplicó la doctrina de la soberanía dual por primera vez en *United States v. Lanza*, 260 US 377 (1922). En ese caso se acusó a ciertas personas en una corte federal por manufacturar, transportar y poseer licores tóxicos en violación de la *National Prohibition Act*. Los acusados alegaron que un tribunal estatal en Washington los había condenado por el mismo delito que se le estaba procesando en el tribunal federal y argumentaron que eso constituía una doble exposición. El foro primario federal acogió los reclamos y

²³ Véanse: McConnell, *Federalism: Evaluating the Founders' Design*, 54 U.Chi.L.Rev. 1484, 1491-1511 (1987); Merritt, *The Guarantee Clause and State Autonomy: Federalism for a Third Century*, 88 Colum. L.Rev. 1, 3-10 (1988).

²⁴ Hollander, Bergman and Stephenson, *Wharton's Criminal Procedure*, 13 ed., New York, Lawyers Cooperative, 2010, Vol. 3, Sec. 13:12.

desestimó los cargos. Eventualmente, el Tribunal Supremo revocó esa decisión y declaró que eran dos actuaciones de dos soberanos diferentes:

We have here two sovereignties, deriving power from different sources, capable of dealing with the same subject-matter within the same territory. Each may, without interference by the other, enact laws to secure prohibition, with the limitation that no legislation can give validity to acts prohibited by the amendment. Each government in determining what shall be an offense against its peace and dignity is exercising its own sovereignty, not that of the other.(pág. 38)

El Tribunal concluyó que una actuación denominada como delito a nivel nacional y estatal es una ofensa en contra de la paz y dignidad de ambos soberanos y puede ser castigada tanto por el tribunal federal como el estatal, o ambos. Los acusados cometieron dos ofensas diferentes con un mismo acto, una contra la paz y dignidad del Estado de Washington y otra contra los Estados Unidos. Eso no constituía doble exposición. pág. 382.

Tiempo después, el Tribunal Supremo federal reafirmó la doctrina de soberanía dual en dos casos resueltos el mismo día: *Bartkus v. Illinois*, 359 US 121 (1959) y *Abbate v. United States*, 359 US 187 (1959). En el primero se resolvió que una absolución en un tribunal federal no impedía un segundo proceso criminal por los mismos hechos en la esfera estatal. Por su parte, en *Abatte v. United States*, el Tribunal Supremo federal se enfrentó a una situación a la inversa y resolvió que la doctrina de soberanía dual permite acusar a una persona en el foro

federal, aunque haya sido convicta en la esfera estatal.²⁵ El Tribunal Supremo declinó expresamente revocar *United States v. Lanza* y afirmó lo siguiente: “[I]f the States are free to prosecute criminal acts violating their laws, and the resultant state prosecutions bar federal prosecutions based on the same acts, federal law enforcement must necessarily be hindered” (pág. 671).

En *United States v. Wheeler*, 435 US 313 (1978), el Tribunal Supremo federal explicó en detalle los fundamentos para aplicar la doctrina de soberanía dual. En ese caso, la tribu de los Navajo acusó a uno de sus miembros en corte tribal por alteración al orden público. La corte tribal lo condenó. Un año después, un Gran Jurado federal en el estado de Arizona lo acusó por hechos relacionados. El acusado alegó que el proceso en la corte tribal impedía el segundo proceso en el tribunal federal. El tribunal federal desestimó los cargos. El Tribunal Supremo resolvió que las tribus nativo-americanas, para efectos de la cláusula de doble exposición, eran soberanas distintas a Estados Unidos, por lo que también podía acusarse a la persona en el tribunal federal. El Tribunal Supremo enmarcó la controversia de la siguiente forma: “the controlling question in this case is the source of this power to punish tribal offenders” (pág. 322). Así, el Tribunal Supremo auscultó si ese poder para castigar a los ofensores de la ley emanaba de alguna soberanía propia o era el ejercicio de la soberanía del gobierno federal por delegación del Congreso.

El Tribunal resolvió que las tribus nativo-americanas en Estados Unidos tienen una soberanía original propia que existía antes de la llegada de los

²⁵ Véase LaFave, Israel, King and Kerr, *Criminal Procedure*, 3ra ed., Minnesota, Ed. West Publishing Co., 2007, Vol. 3, Sec. 25.5(a).

Europeos al Nuevo Mundo. Al incorporarse al territorio de Estados Unidos, las tribus se despojaron de ciertos atributos de su soberanía original, pero retuvieron otros. La autoridad para castigar a los ofensores de la ley fue uno de esos atributos que las tribus no cedieron al Congreso de los Estados Unidos. Por tal razón, el Tribunal Supremo concluyó que “cuando la Tribu Navajo ejerció este poder lo hizo como parte de la soberanía que retuvo y no como un brazo del gobierno federal” (pág. 328).²⁶

Este caso demuestra que, para el Tribunal Supremo federal, lo crucial no es que el ente tenga un gobierno propio ni que tenga poder para legislar un código penal o autoridad para acusar a las personas por infracciones a sus leyes. Lo determinante, para aplicar la doctrina de soberanía dual, es la última fuente de poder de donde las acusaciones provinieron. *United States v. Wheeler*, pág. 320. Si se trata de un poder delegado por el Congreso, la doctrina de soberanía dual no aplica.

Ese es el análisis preciso que el Tribunal Supremo federal ha utilizado reiteradamente para resolver este tipo de casos. El uso de la palabra “soberanía” en otro contexto y para otros propósitos fue irrelevante para resolver la controversia presentada por el Gobierno de Puerto Rico en el caso Pueblo vs. Sánchez Valle y otros.²⁷

Asimismo, en *Heath v. Alabama*, 474 US 82 (1985), el Tribunal Supremo federal aplicó la doctrina de soberanía dual a procesos criminales por la misma

²⁶ Véase, además, D. S. Rudstein, *Double Jeopardy: A Reference Guide to the United States Constitution*, Connecticut, Praeger Publishers, 2004, pág. 87.

²⁷ Para un estudio más exhaustivo, véase, Z. S. Price, *Dividing Sovereignty in Tribal and Territorial Criminal Jurisdiction*, 113 Colum. L. Rev. 657 (2013).

ofensa en dos estados distintos. En ese caso, el Tribunal validó una acusación de un gran jurado estatal de Alabama contra una persona que había sido convicta en Georgia por los mismos hechos. El Tribunal recalcó el análisis de *United States v. Wheeler* y afirmó que para aplicar la doctrina de soberanía dual la determinación crucial es si las dos entidades derivan su autoridad para castigar al ofensor de distintas fuentes de poder (*Heath v. Alabama*, pág. 881). El Tribunal Supremo resolvió que los estados son soberanos separados respecto al gobierno federal, pues sus poderes para llevar a cabo procesos criminales se derivan de fuentes de poder separadas e independientes que poseían como soberanos antes de ser admitidos a la Unión y que preservaron a través de la Enmienda Décima (*Heath v. Alabama*, pág. 890)

En *United States v. Lara*, 541 US 193 (2004), el Tribunal Supremo federal volvió a atender una controversia relacionada con las tribus nativo-americanas. En este caso una tribu juzgó a un nativo-americano que, contrario al caso de *United States v. Wheeler*, no era uno de sus miembros. Posteriormente, un tribunal federal lo procesó por el mismo delito. Para determinar si el segundo proceso violaba la cláusula contra la doble exposición, el Tribunal Supremo afirmó que la controversia principal era si el poder para castigar una persona que no era miembro de la tribu derivaba de la soberanía tribal inherente o era un poder delegado por el gobierno federal.

El problema en ese caso residía en que el Tribunal Supremo había resuelto en *Duro v. Reina*, 495 US 676, 691-692 (1990), que las tribus no poseían autoridad soberana para procesar penalmente a personas indias que no eran

miembro de la tribu que llevaba a cabo el proceso. Sin embargo, como reacción a lo resuelto en *Duro v. Reina*, el Congreso aprobó una nueva legislación que reconocía y afirmaba el poder inherente de las tribus para procesar criminalmente a las personas nativo-americanas, fuesen de la misma tribu o no.

El Tribunal Supremo resolvió que el Congreso, al permitirles esto a las tribus, no les delegaba un poder perteneciente al gobierno federal, sino que les reconocía un poder que ellas poseían como soberanas (*United States v. Lara*, pág. 209). En otras palabras, el Congreso puede, a través de legislación, reconocer atributos adicionales a un ente que ya posee una soberanía anterior. Este caso demuestra que el hecho de que el Congreso pueda añadir, quitar o modificar esos atributos, no es pertinente para resolver cuál es la última fuente de poder de las tribus. Por esa razón, el Tribunal aplicó la doctrina de soberanía dual y resolvió que no existía una violación al derecho contra la doble exposición.

EXCEPCIONES A LA DOCTRINA DE SOBERANÍA DUAL

El Tribunal Supremo federal se ha negado a aplicar la doctrina de soberanía dual en ciertos casos en los que diferentes entidades llevan a cabo procesos criminales sucesivos por los mismos hechos. En estos casos, el Tribunal Supremo federal ha resuelto que las entidades involucradas, aunque nominalmente diferentes, obtienen su poder para acusar de la misma fuente (*Heath v. Alabama*, pág. 90)

En *Grafton v. United States*, 206 US 333 (1907), el Tribunal resolvió que un territorio de los Estados Unidos no es un soberano para propósitos de la cláusula

contra la doble exposición. Razonó que el gobierno de un territorio debe su existencia completamente al gobierno federal y sus tribunales ejercen todos sus poderes por la autoridad de Estados Unidos. En otras palabras, un tribunal de un territorio y un tribunal federal ejercen la autoridad del mismo soberano: Estados Unidos. Por tal razón, los procesos criminales sucesivos entre un tribunal federal y un tribunal de un territorio constituyen doble exposición.

De particular importancia, en *Puerto Rico v. Shell Co.*, 302 US 253 (1937), el Tribunal Supremo federal aplicó a Puerto Rico la norma establecida en *Grafton v. United States*. En específico, expresó que Puerto Rico, por ser un territorio de Estados Unidos, no es un soberano para efectos de la cláusula de doble exposición. En ese caso un fiscal de Puerto Rico acusó a una compañía por violaciones a las leyes antimonopolísticas locales. Los acusados alegaron que esas leyes locales eran nulas porque el Congreso había ocupado el campo con la *Ley Sherman*. Inicialmente, el Tribunal resolvió a favor de los acusados. Véase *Pueblo v. The Shell Co. Ltd.*, 49 DPR 226 (1935). Sin embargo, el Tribunal Supremo federal revocó al Tribunal Supremo de Puerto Rico y concluyó que las leyes anti-monopolísticas aprobadas por la legislatura de Puerto Rico eran válidas.

La controversia sobre la cláusula de doble exposición surgió ante una de las alegaciones de la compañía acusada. La compañía, que no había sido sometida a un proceso criminal anterior, alegó que si el Tribunal sostenía la validez de la ley estatal antimonopolios la sometería al riesgo de ser castigada dos veces por los mismos hechos, es decir, una primera vez en el foro de Puerto Rico bajo la ley local y una segunda en el foro federal bajo la ley federal anti-monopolios. El

Tribunal Supremo federal concluyó que ese riesgo no existía porque el poder de legislar del territorio y el de los Estados Unidos emanaba de una misma fuente.

Así, expresó lo siguiente:

It likewise is clear that the legislative duplication gives rise to no danger of a second prosecution and conviction, or of double punishment for the same offense. The risk of double jeopardy does not exist. Both the territorial and federal laws and the courts, whether exercising federal or local jurisdiction, are creations emanating from the same sovereignty. Prosecution under one of the laws in the appropriate court, necessarily, will bar a prosecution under the other law in another court. *Puerto Rico v. Shell Co.*, pág. 264.

El Tribunal Supremo también se ha negado a expandir la doctrina de soberanía dual a los municipios. *Waller v. Florida*, 397 US 387 (1970).²⁸ Los municipios no son entidades soberanas; más bien, son entidades subordinadas del gobierno creadas por el estado para asistirle en las funciones gubernamentales. El Tribunal analizó la controversia de la siguiente forma: [T]he apt analogy to the relationship between municipal and state governments is to be found in the relationship between the government of a Territory and the Government of the United States. The legal consequence of that relationship was settled in *Grafton v. United States*, where this Court held that a prosecution in a court of the United States is a bar to a subsequent prosecution in a territorial court, since both are arms of the same sovereign. *Waller v. Florida*, pág. 392, citando a *Reynolds v. Sims*, 377 US 533, 575 (1964)

²⁸ Véase, además, LaFave, Israel, King and Kerr, Vol. 3, Sec. 25.5(c).

En *Government of the Virgin Islands v. Dowling*, 633 F.2d 660, 667 (3er Cir. 1980), 449 US 960 (1980), el Tribunal de Apelaciones para el Tercer Circuito afirmó que el Territorio de las Islas Vírgenes Estadounidenses y el gobierno federal constituyen una sola soberanía para propósitos de la cláusula contra la doble exposición. Cónsono con esa aseveración, el foro apelativo resolvió que era improcedente declarar culpables a los acusados por delitos iguales tanto en la jurisdicción federal como en la jurisdicción de las Islas Vírgenes. Véase *Blockburger v. United States*, pág. 304. Específicamente, se dijo que no puede concluirse que las Islas Vírgenes Estadounidenses tienen una soberanía independiente a la del gobierno federal.

El caso del Estado Libre Asociado de las Islas Marianas del Norte, aunque no ha sido resuelto definitivamente por un tribunal competente, parece ser igual. La ley federal que regula su relación con el gobierno federal establece que las Islas Marianas es un territorio no incorporado de los Estados Unidos. *Saipan Stevedore Co. Inc. v. Director, Office of Workers' Compensation Programs*, 133 F.3d 717 (9no Cir. 1998). En otras palabras, el gobierno de las Islas Marianas del Norte, de acuerdo a la doctrina de soberanía dual esbozada por el Tribunal Supremo, no es un soberano distinto al gobierno federal. El caso de Guam parece ser similar.

En cuanto a Washington D.C., otras cortes han resuelto que conforme con la cláusula constitucional que prohíbe la doble exposición, una persona no puede ser castigada por el mismo delito tipificado tanto en una ley federal como en el Código Penal del Distrito de Columbia porque ambos códigos son aprobados por

el Congreso. Véanse *United States v. Sumler*, 136 F.3d 188, 191 (D.C. Cir. 1998); *United States v. Weathers*, 186 F.3d 948, 951 esc. 3 (D.C. Cir. 1999).

DOCTRINA DE LA DOBLE SOBERANÍA EN LAS OPINIONES FEDERALES

A pesar de la primacía de los principios que encarnan las protecciones de la Quinta Enmienda en la estructura constitucional estadounidense, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha desarrollado una excepción a la prohibición contra la doble exposición: la doctrina de la doble soberanía. Según esta excepción, la protección constitucional contra la doble exposición de la Quinta Enmienda no aplica cuando dos soberanos distintos inician procedimientos criminales contra un ciudadano por el mismo delito.

Según ha expresado el Tribunal Supremo federal, como el delito es una ofensa contra la autoridad y dignidad de un soberano, al tipificar un delito el gobierno ejerce su propia soberanía. Cuando un mismo acto viola las leyes de dos soberanos ofende la paz y dignidad de cada uno y, por consiguiente, se cometen dos delitos distintos, aun cuando tengan los mismos elementos y se trate de los mismos hechos. Por tanto, como cada soberanía procesa al individuo por un delito distinto, la Quinta Enmienda no impide que el otro soberano inicie un segundo procedimiento criminal. *Heath v Alabama*, 474 US 82, 88-89 (1985); *Wheeler v US*, 435 US 313, 320; *Lanza v. US*, 260 US 377, 382 (1922).

Aunque el Tribunal Supremo aplicó esta doctrina por primera vez en el 1922, en *US v. Lanza*, sus cimientos se articularon en varias decisiones emitidas en el Siglo XIX. En *Lanza*, el Tribunal de Distrito federal desestimó cinco cargos

contra varios ciudadanos por violaciones al *National Prohibition Act*, pues un tribunal del estado de Washington había condenado a estos ciudadanos por los mismos hechos y por delitos idénticos bajo la ley estatal. No obstante, el Tribunal Supremo federal entendió que, al tipificar la venta de alcohol y los demás delitos en controversia, Washington ejerció su propia soberanía y, por lo tanto, un poder independiente al del Gobierno federal para castigar los delitos.

La doctrina de la doble soberanía parte de la concepción del delito como una ofensa cometida contra la soberanía del gobierno y descansa en la premisa de que los ciudadanos de Estados Unidos son a la misma vez ciudadanos de un Estado o territorio, por lo cual deben lealtad a dos soberanos, cada uno con autoridad para castigarlo independientemente de cómo proceda el otro. Por lo tanto, para propósitos de la prohibición contra la doble exposición y la excepción de la doble soberanía, un soberano es el cuerpo político con autoridad para definir qué conducta constituirá un delito.

Sin embargo, según la doctrina de la doble soberanía, no basta la mera autoridad para crear y castigar delitos, sino que ambas jurisdicciones tienen que derivar esa autoridad de fuentes distintas. Serán consideradas soberanías distintas, para propósitos de la doctrina de la doble soberanía, si las entidades gubernamentales derivan su autoridad para castigar de fuentes distintas de poder. Cuando se ha avalado la excepción de la doble soberanía, el Tribunal Supremo federal ha examinado si existe una autoridad soberana independiente para encausar, en lugar de analizar la naturaleza de las relaciones políticas entre ambas entidades.

El escrutinio de la fuente última del poder para definir y castigar delitos descansa en una ficción jurídica que permite el buen funcionamiento del federalismo estadounidense: dentro de un mismo territorio, soberano ante las demás naciones en el ámbito internacional, existen dos entidades políticas principales — los estados miembros de la Unión y el Gobierno federal — que ejercen poderes y competencias particulares, distribuidos a través de la Constitución federal. Esta distribución de poderes es más complicada que el simple binomio estado—Gobierno federal, pues dentro del territorio de Estados Unidos hay una pluralidad de entes políticos y jurisdicciones cuyos poderes a veces se superponen unos a otros, tales como el Distrito de Columbia, las tribus indígenas, los territorios, los enclaves militares y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, entre otros. La historia y el desarrollo jurídico del federalismo estadounidense ofuscan la distinción entre la soberanía del Gobierno federal y la soberanía de las demás entidades políticas dentro de su territorio y bajo su control. Más allá, el acomodo federalista demuestra que dentro del sistema político y jurídico estadounidense no hay una concepción universal o singular de *soberanía* y que, por el contrario, coexisten una pluralidad de concepciones sobre la misma.

Cuando el Tribunal Supremo federal comenzó a desarrollar las bases de lo que luego se convertiría en la doctrina de la doble soberanía, no estaba claro cuáles entidades políticas dentro de Estados Unidos tenían atributos de soberano y cuáles no. En *Moore v. Illinois*, se habla indistintamente de estados y territorios de Estados Unidos expresando que un ciudadano le debe

obediencia tanto a estos como al Gobierno federal: “Every citizen of the United States is also a citizen of every State or territory. He may be said to owe allegiance to two sovereigns, and may be liable to punishment for an infraction on the laws of either. The same act may be an offence or transgression of the laws of both” (págs. 19-20).

A pesar de que en 1907 se resolvió, en *Grafton*, que los territorios no se consideran soberanos distintos al Gobierno federal, en 1959, tanto en *Bartkus* como *Abatte*, el Tribunal Supremo federal cita con aprobación las expresiones de *Moore v. Illinois, supra*, las cuales dan a entender que un mismo acto puede ofender las leyes de los soberanos al que un ciudadano le debe lealtad: el Gobierno federal y los estados o los territorios. Tampoco se le intentó dar ninguna clase de contenido a la expresión “soberanía” que permitiera determinar en qué momento y cómo se alcanzaba o disfrutaba de tal condición.

Por otro lado, bajo el concepto de soberanía del derecho común inglés no se entendería que los estados de la Unión y el Gobierno federal constituyen soberanos distintos. Según el derecho común, “soberanía” se refiere al poder último, indivisible e ilimitado que tiene que existir en toda sociedad política. Una simple lectura de la Constitución de Estados Unidos revela que la fuente última del poder de Estados Unidos, en todas sus manifestaciones, es el Pueblo estadounidense. Este es quien posee esa última voluntad soberana de la cual se derivan tanto los poderes del Gobierno federal como los de los estados.

A diferencia de los Artículos de la Confederación, la constitución de Estados Unidos no se asemeja a un tratado entre estados soberanos

independientes, sino que es un acuerdo de voluntades mediante el cual el Pueblo estadounidense creó una nueva unión federal luego del fracaso inicial de la Confederación. Los Artículos de Confederación fueron acordados por los Estados y no conferían jurisdicción al gobierno federal sobre los habitantes de Estados Unidos. Ante la debilidad del arreglo político de la Confederación y los problemas de legitimidad y gobernanza que engendró, la Constitución de Estados Unidos se animó en la soberanía popular — la voluntad del pueblo — para legitimar los poderes que posee el Gobierno federal y otorgarle jurisdicción sobre los ciudadanos de los estados.

En 1816, el Juez Asociado Story identificó con claridad la fuente del poder político en Estados Unidos al expresar lo siguiente, en *Martin v. Hunter's Lessee*, 14 US (1 Wheat) 304, 324-25 (1816):

The constitution of the United States was ordained and established, not by the states in their sovereign capacities, but emphatically, as the preamble of the Constitution declares, by "the People of the United States". There can be no doubt, that it was competent to the people to invest the general government with all the powers which they might deem proper and necessary; to extend or restrain those powers according to their own good pleasure, and to give them a paramount and supreme authority. As little doubt can there be, that the people had a right... to make the powers of the state governments, in given cases, subordinate to those of the nation, or to reserve to themselves those sovereign authorities which they might not choose to delegate to either.

Por consiguiente, si aplicamos el estándar articulado por el Tribunal Supremo federal, la fuente última de la autoridad para crear y castigar delitos recae verdaderamente en el Pueblo de Estados Unidos y no en el Gobierno federal ni los estados de la Unión.

Al aplicar la doctrina de la doble soberanía, el Tribunal Supremo federal ha resuelto que esta permite que un Estado castigue a un individuo aún después que otro Estado lo haya castigado por el mismo delito. También permite lo mismo cuando quien castiga originalmente por el mismo delito es el Gobierno federal, al igual que permite al Gobierno federal castigar al individuo cuando el Estado lo ha castigado antes por el mismo delito. Finalmente, permite que el Gobierno federal castigue a una persona por el mismo delito por el cual una tribu indígena lo ha castigado previamente. Las únicas instancias donde el Tribunal Supremo ha resuelto que no aplica la doctrina de la doble soberanía es cuando los procedimientos criminales ocurren bajo la autoridad del Gobierno federal y un territorio de Estados Unidos, o bajo la autoridad de un municipio y el estado al que pertenece.

Evaluemos el tratamiento que el Supremo federal ha dado a cada una de las soberanías que coexisten en la jurisdicción estadounidense.

LOS ESTADOS DE LA UNIÓN: *E PLURIBUS UNUM*

Como vimos, el Tribunal Supremo federal no ha encontrado inconvenientes en resolver que los estados de la Unión son soberanos distintos para fines de la doctrina de la doble soberanía. Esto se enmarca en los principios del federalismo estadounidense: como el Gobierno federal es un gobierno de poderes

enumerados, los estados retienen, a través de la Décima Enmienda, los poderes que no se delegaron expresamente al Gobierno federal. Entre los poderes retenidos se encuentra la autoridad para crear y castigar delitos. En *Bartkus v. People of Ill.*, se validó el encausamiento criminal por el estado de Illinois después que los acusados fueran absueltos del mismo delito en el Tribunal federal. En *Abbate v. US* se atendió la situación inversa, pues los acusados se declararon culpables en el tribunal de Illinois antes de ser encausados en el foro federal. Ambas decisiones, emitidas el mismo día, validaron la doctrina de la doble soberanía y reiteraron lo dicho en *Lanza*. Lo decidido en *Bartkus* y *Abbate* descansa en la siguiente premisa: que dentro de la estructura del sistema federal estadounidense los Estados y el gobierno federal son comunidades políticas independientes. Es por eso que el grado de control que ejerza el Gobierno federal sobre el estatal no impide que un estado, a su vez, ejerza su propia soberanía para castigar.

Una vez articulada la doctrina, el Tribunal Supremo federal continuó extendiendo su aplicación en varios casos. En *Heath v. Alabama*, el Estado de Alabama acusó a Larry Gene Heath de ordenar el secuestro y posterior asesinato de su esposa. Heath ya había sido procesado en el Estado de Georgia, donde se consumó el asesinato, y se había declarado culpable a cambio de una condena de cadena perpetua. Acto seguido el Estado de Alabama, donde residían Heath y su esposa y donde esta fue secuestrada, instó un procedimiento criminal por los mismos hechos y eventualmente condenó a Heath a la pena de muerte. El Tribunal Supremo federal reiteró lo dicho en

Bartkus, Abbatte y Wheeler, y expresó que Georgia y Alabama eran soberanos distintos, por lo cual aplicaba la excepción de la doble soberanía. Según el Tribunal, la controversia requería determinar si la doctrina de la doble soberanía permitía procesos criminales sucesivos al amparo de las leyes de estados diferentes en situaciones en las que, de ordinario, aplicaría la protección constitucional en contra de la doble exposición. Explicó que la doctrina de la doble soberanía se activa cuando los dos gobiernos derivan su autoridad para castigar de fuentes distintas. Citando lo ya resuelto en sus opiniones anteriores, el Tribunal Supremo federal reafirmó que los estados derivan su poder para procesar a quienes violan sus leyes de lo que llamó su “soberanía inherente”, la cual caracterizó de la siguiente manera: “Los Estados no son menos soberanos entre ellos, que respecto al gobierno federal. Sus poderes para iniciar procedimientos criminales se derivan de fuentes separadas e independientes de poder y autoridad, que les pertenecían antes de ser admitidos en la Unión y se preservaron mediante la Décima Enmienda”.^[52]

Vemos que el Tribunal articuló dos razones por las cuales considera que los estados son soberanos: poseían una soberanía inherente *antes* de ser admitidos a la Unión — que la Décima Enmienda les preservó — y la distribución de poderes entre los estados y el Gobierno federal les reconoce su soberanía. Como Georgia y Alabama son soberanos distintos, Alabama no quebrantó la protección constitucional contra de la doble exposición al procesar y condenar al señor Heath por el mismo delito por el cual se había declarado culpable en Georgia. El Tribunal resolvió que Heath cometió dos delitos de asesinato

distintos pues con un mismo acto, violó las leyes de dos estados soberanos, quebrantando la paz y la dignidad de cada uno. En el 1992, el estado de Alabama ejecutó a Larry Gene Heath.

Según el Tribunal Supremo federal, los estados eran soberanos antes de ser admitidos a la Unión. Sin embargo, su análisis en torno a la soberanía de los estados resulta inadecuado desde una perspectiva histórica pues ignora por completo el proceso de incorporación y admisión de los territorios como estados de la Unión. Este proceso apunta en una dirección muy distinta.

La tesis de que los estados que hoy forman parte de la Unión alguna vez gozaron de una soberanía “original” o “inherente” sólo podría ser cierta respecto a los primeros estados que lograron su independencia del Imperio Británico antes de pactar los Artículos de Confederación. Los estados que crearon la Confederación pactaron bajo su poder soberano y se reservaron todo poder no delegado expresamente al gobierno general. Sin embargo, difícilmente se podría decir que la mayoría de los demás estados que se incorporaron a la Unión alguna vez disfrutó de soberanía original o inherente, pues la “soberanía” de cada uno de estos como estado nació en el mismo momento en que fue admitido a la Unión.

En el esquema constitucional estadounidense, el Congreso tiene el poder para admitir nuevos territorios como estados de la Unión al amparo del Artículo IV de la Constitución federal. La ley conocida como la *Northwest Ordinance* de 1787, la primera de las leyes territoriales que precedieron a las constituciones de muchos estados, disponía para la creación de un gobierno civil territorial de

tres etapas; la última de ellas permitía que se autorizara la redacción de una constitución estatal una vez el territorio hubiera alcanzado una población y nivel de “americanización” aceptable para el Congreso.^[58]

La ley obligaba a los territorios a crear un gobierno republicano, a proteger las libertades civiles y religiosas de los habitantes del territorio y mantenerse siempre dentro de la Unión, sujetos a los límites impuestos por la Constitución de Estados Unidos y las normas de su ley orgánica. Según el lenguaje del estatuto, las disposiciones que contenían las obligaciones impuestas al territorio se conocerían como los “artículos del convenio” y jamás podrían ser alterados a menos que se obtuviera el consentimiento de ambas partes. Como vemos, no hubo tal “soberanía original”. Los territorios convertidos en estados no estaban en libertad de crear un gobierno con una constitución que respondiera a su voluntad absoluta, sino que la misma debía ceñirse a las exigencias mínimas impuestas por el Congreso y la Constitución de Estados Unidos. Por el lenguaje expresamente dispuesto en la *Northwest Ordinance*, las obligaciones y compromisos impuestos a los habitantes del territorio mediante esta ley orgánica no desaparecían una vez se alcanzaba la estadidad federada. Es decir, ni siquiera después de lograda la estadidad quedaban libres estos nuevos estados de las ataduras impuestas por los “artículos del convenio” de la *Northwest Ordinance*: estos seguirían aplicando a los nuevos estados quienes estaban imposibilitados de cambiarlos o derogarlos.

Aunque lo dispuesto en la *Northwest Ordinance* de 1787 varió según se adoptaron las leyes orgánicas para los distintos territorios, el Congreso utilizó

sus elementos principales al autorizar la admisión de varios territorios como estados de la Unión. El proceso de admitir un nuevo estado comenzaba con la aprobación por el Congreso de una ley habilitadora (*enabling act* o “ley de bases” como las llamaba Trías Monge) estableciendo un procedimiento para que el territorio celebrara una asamblea constituyente, redactara una constitución estatal y eligiera sus representantes al Congreso. Luego la constitución estatal se enviaba al Congreso para que revisara que la misma cumplía con las condiciones y restricciones impuestas en la ley habilitadora. Si el Congreso entendía que la constitución estatal cumplía con lo requerido, emitía una resolución en la cual simultáneamente aprobaba la constitución y admitía al territorio como nuevo estado de la Unión.

El breve análisis histórico anterior nos permite derivar dos conclusiones. Primero, la pregonada soberanía original o inherente de los estados de la Unión no existe, o al menos es muy imprecisa desde el punto de vista histórico. La realidad es que los territorios, en su inmensa mayoría, tuvieron que pasar por un proceso de colonización y desarrollo del gobierno territorial antes de ser admitidos como estados de la Unión. En este proceso, las realidades socio-culturales de los territorios y la política de Estados Unidos jugaron un papel determinante al momento de decidir qué condiciones se impondrían y cuánto tiempo duraría el periodo de tutela del Congreso sobre el territorio.^[66] Por lo tanto, el que la inmensa mayoría de los estados de la Unión gozara de una soberanía original o inherente es tan sólo una ficción jurídica que nace en el mismo instante en que el estado es admitido a la Unión.^[67] Segundo, aún

después de ser admitidos como estados, éstos siguen atados y obligados por las condiciones que el Congreso impuso unilateralmente, por lo cual el Tribunal Supremo federal le reconoce una soberanía independiente a la del Gobierno federal que no llega a ser absoluta o ilimitada.

Resulta claro que la teoría de la soberanía original o inherente sería aplicable tan sólo a los trece estados originales que se independizaron del Imperio Británico antes de entrar a la Unión. Por lo tanto, la doctrina de la doble soberanía no puede sostenerse en que los estados tenían una soberanía previa al entrar en la Unión. Sin embargo, es evidente que los estados tienen jurisdicción independiente para prescribir qué constituirá una ofensa a su “soberanía” y poner en vigor las leyes que castigan dicha conducta.

LAS TRIBUS INDÍGENAS Y EL PODER PLENARIO DEL CONGRESO

El Tribunal Supremo federal ha resuelto que la doctrina de la doble soberanía permite que un Tribunal de Distrito federal encause a un miembro de una tribu por el mismo delito por el cual fue enjuiciado en los tribunales de una tribu indígena. No obstante, la manera en que el Tribunal ha aplicado esta doctrina revela las inconsistencias internas del criterio articulado para determinar qué entidades pueden considerarse soberanas.

Aunque las tribus indígenas están físicamente dentro del territorio estadounidense y están sujetas a los poderes plenarios del Congreso, se consideran pueblos separados con poder para controlar sus asuntos internos y relaciones sociales. El Tribunal Supremo federal ha resuelto que las tribus

poseen una soberanía inherente que no se ha extinguido, aunque su incorporación dentro del territorio de Estados Unidos necesariamente les removi6 ciertos atributos soberanos. En fin, las tribus indígenas poseen todos los atributos soberanos que no han perdido mediante tratados o legislación, o como consecuencia necesaria de su estatus de dependencia del gobierno federal.

El Tribunal Supremo atendió la doctrina de la doble soberanía en el contexto de las tribus indígenas en 1978, en *US v. Wheeler*. Un miembro de la Tribu Navajo fue sentenciado en el tribunal de la Tribu por infringir su código penal. Un año más tarde, un gran jurado federal encontró causa para acusarlo ante el Tribunal de Distrito federal de Arizona por el delito federal de agresión sexual estatutaria. El acusado solicitó la desestimación de la acusación por entender que el delito por el cual lo sentenció la Tribu era uno menor incluido en el delito federal. El Tribunal federal desestimó las acusaciones.

El Supremo federal revocó la desestimación y resolvió que la excepción de la doble soberanía aplicaba a las tribus indígenas, por lo menos respecto a su autoridad para castigar a los miembros de la propia tribu. Tras evaluar la excepción de la doble soberanía y las instancias donde había validado o invalidado su aplicación, el Supremo federal concluyó que la Tribu Navajo nunca renunció a su soberanía original (*primeval sovereignty*) para castigar delitos cometidos por miembros de su propia tribu. Por tanto, “cuando la Tribu Navajo ejerce su poder, lo hace como parte de la soberanía que retuvo y no como una extensión del Gobierno federal”.

En otras palabras, la fuente última del poder de las tribus para encausar es la soberanía “primitiva” que poseyeron antes de su conquista por Estados Unidos y no una delegación de autoridad por parte del Congreso. El que el Congreso regule la forma y extensión del gobierno propio de las tribus no significa que este sea la fuente de ese poder. Aunque los tratados entre las tribus y Estados Unidos delegaron la autoridad para que Estados Unidos castigaran a miembros de la tribu que cometieran delitos contra individuos que no lo eran, no eliminaron la jurisdicción de la Tribu para castigar a sus propios miembros. El poder para gobernar sobre asuntos internos tampoco era una delegación de autoridad por parte del Congreso, pues tal delegación no aparece en los tratados y leyes.

Existe una tensión inherente entre aseverar que las tribus indígenas poseen soberanía para fines de la cláusula contra la doble exposición y reconocer el control plenario que aún posee el Congreso sobre ellas. Aunque las tribus se consideran soberanos distintos para la doctrina de la doble soberanía, en virtud de la constitución federal el Congreso tiene poderes plenarios para legislar sobre ellas. Por tanto, la soberanía de una tribu para crear delitos y castigarlos está sujeta al control federal que el Congreso puede ejercer unilateralmente, mediante legislación.

El trato aparentemente paradójico hacia la soberanía de las tribus no tardó en producir resultados indeseables. En *Wheeler*, el Tribunal Supremo sólo reconoció que cuando una tribu indígena castiga a *sus propios miembros* está ejerciendo uno de los poderes inherentes a su soberanía limitada que nunca

cedieron. Sin embargo, en *Duro v. Reina* el Tribunal Supremo federal resolvió que esos vestigios de soberanía no autorizaban a una tribu a encausar miembros de otras tribus, aun cuando los delitos se cometieran dentro de su territorio. En respuesta directa a esta decisión, el Congreso legisló para reconocer y afirmar la autoridad inherente de una tribu para iniciar una acción penal contra un indio que no es miembro de la tribu.

El Supremo federal analizó esta nueva autoridad estatutaria en el contexto de la excepción de la doble soberanía en *US v. Lara*. Un miembro de otra tribu que habitaba dentro del territorio de la Tribu Spirit Lake se declaró culpable ante un tribunal de la Tribu por agredir a un oficial federal. Posteriormente fue encausado en el Tribunal de Distrito federal de North Dakota por el mismo delito. Considerando que el Congreso legisló para revocar el resultado de *Duro v. Reina*, al evaluar si la acusación federal constituía una violación a la protección contra la doble exposición, el Supremo federal afinó la controversia de la siguiente forma: ¿cuál era la fuente última de la autoridad de la Tribu para castigar a indios de otras tribus, su soberanía inherente o una delegación federal de autoridad?

El lenguaje estatutario de la ley examinada en *Lara* fue redactado cuidadosamente, de forma tal que se ajustara a la norma pautada en *Wheeler*. El historial legislativo demostraba que el estatuto no delegaba jurisdicción a las tribus sobre más individuos, sino que reconocía y afirmaba que el poder de las tribus para castigar a miembros de otras tribus dentro de su territorio es uno de los poderes que las tribus no cedieron al Gobierno federal. En virtud de esta

declaración de intención legislativa, el Supremo federal concluyó que la ley no fue una delegación de autoridad del Congreso, sino un reconocimiento válido de la soberanía inherente de la tribu, la cual puede ser modificada al amparo de los poderes plenarios del Congreso. Es decir, como la intención legislativa fue reconocer la soberanía inherente de las tribus, la ley que autoriza a la tribu a encausar a indios que no sean miembros de esa tribu no fue una delegación de poder de parte del Congreso, sino un ejercicio válido de la autoridad del Congreso para alterar las restricciones que las ramas políticas le habían impuesto al poder punitivo de las tribus.

SUJETOS A LA VOLUNTAD DEL SOBERANO: TERRITORIOS Y CIUDADES

Los tribunales federales han reconocido excepciones muy limitadas a la doctrina de la doble soberanía. La excepción más importante — y a la cual se ancla hoy el razonamiento de la Mayoría — ocurre cuando los procedimientos criminales son iniciados por el gobierno de un territorio de Estados Unidos y el Gobierno federal. Como el gobierno de un territorio deriva sus poderes del Congreso, sus tribunales territoriales no son más que una extensión de dicha autoridad, de manera que ambas entidades ejercen el poder punitivo del mismo soberano y las protecciones de la Quinta Enmienda impiden que ambos encausen a un individuo por el mismo delito.^[85]

El Tribunal Supremo federal estableció que los territorios no eran soberanos distintos del Gobierno federal quince años antes de articular la doctrina de la doble soberanía en *Lanza, supra*. En *Grafton v. US*, resuelto en el

1907, un soldado estadounidense fue absuelto por un tribunal militar de cometer asesinato, pero luego fue hallado culpable por el mismo delito en el tribunal territorial de las Filipinas. El Tribunal Supremo federal razonó que el gobierno de las Filipinas debía su existencia absolutamente a la voluntad de Estados Unidos. Es decir, la legitimidad del gobierno de las Filipinas dependía de la jurisdicción y autoridad que Estados Unidos tenía sobre el archipiélago, y ambos tribunales — el militar y el territorial — ejercían sus poderes bajo la autoridad del mismo soberano, Estados Unidos.^[86] Por lo tanto, revocó la convicción dictada por el tribunal del territorio de las Filipinas porque la Quinta Enmienda impedía que el acusado fuera enjuiciado dos veces por el mismo delito.

En 1907, Filipinas era un territorio de Estados Unidos obtenido como resultado de la guerra con España en 1898. En esa época, Filipinas tenía un gobierno civil creado en virtud de la Ley Orgánica de Filipinas de 1902, también conocida como la “Ley Cooper”. La Ley Cooper era una legislación del Congreso que le otorgaba un gobierno civil al país recién anexado y le autorizaba a elegir una asamblea legislativa una vez cesara toda rebelión armada en contra de Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de que esta ley orgánica le daba a la asamblea legislativa territorial facultades legislativas limitadas, el Congreso se reservó el poder de veto incondicional y podía anular toda aquella legislación con la que no estuviese de acuerdo. No nos debe resultar extraño entonces que el Tribunal Supremo federal haya encontrado que las leyes aprobadas por la asamblea legislativa filipina en virtud de la Ley Cooper eran en realidad un poder

delegado por el Congreso, del cual derivaba la autoridad para adoptarlas y quien se reservaba la última palabra para autorizar o anular las mismas.

Como veremos más adelante, la Ley Foraker de 12 de abril de 1900, que instituyó en Puerto Rico un gobierno civil sujeto fuertemente a la tutela del gobierno de Estados Unidos, tenía una disposición análoga que preservaba el poder de veto del Congreso sobre la legislatura territorial. Por lo tanto, en la medida en que la ley territorial — ya fuera la promulgada por Filipinas bajo la Ley Cooper o la promulgada por Puerto Rico bajo la Ley Foraker o la Ley Jones — era en realidad una expresión de la autoridad del Congreso, los procesos judiciales en el tribunal federal o en el tribunal territorial se realizaban al amparo de la autoridad del mismo soberano, el Gobierno federal.

Es en este trasfondo que tenemos que analizar el caso de *People of Porto Rico v. Shell Co.*, donde el Supremo federal, en *dictum*, reafirma lo ya dicho en *Grafton* a los efectos de que en los territorios no aplica la excepción de la doble soberanía. En *Shell Co.*, el Tribunal Supremo federal analizó la facultad de la Asamblea Legislativa territorial de Puerto Rico para legislar en contra de monopolios y prácticas ilícitas comerciales, un campo que estaba gobernado por el *Sherman Anti-Trust Act* de 1890. El Tribunal decidió que el hecho de que el Congreso ejerciera su poder para regular el comercio no significaba que toda otra iniciativa de los Estados o los territorios respecto a este tema estaba prohibida.

En su análisis, el Tribunal Supremo federal expresó que la autorización que la sec. 32 de la Ley *Foraker* dio a la legislatura insular para legislar sobre asuntos

internos incluía el poder para crear leyes que penalizaran una conspiración para afectar negativamente el comercio. No estando eso en duda, la pregunta era si la ley territorial y la ley federal podían coexistir. En su explicación, el Supremo federal expresó que el diseño del gobierno territorial, tanto en territorios continentales como en Puerto Rico, estaba pensado para permitir a los habitantes de dicho territorio tantos poderes de gobierno propio para atender los asuntos locales como fueran compatibles con la supremacía y supervisión del Gobierno federal, además de ciertos principios fundamentales establecidos por el Congreso. No habiendo duda de que la ley anti monopolios local y la Ley *Sherman* podían coexistir, y que evitar que se realicen acuerdos contractuales ilegales que puedan afectar la economía era un interés local legítimo sobre el cual la legislatura territorial podía legislar, el Supremo federal resolvió que la ley local era válida. Una vez resuelto esto, el Supremo federal expresó, en *dictum*, lo ya dicho en *Grafton, supra*, en cuanto a que como la legislación y los tribunales federales y territoriales fueron creados por el mismo soberano -el Congreso- un encausamiento en un tribunal con competencia bajo las leyes de cualquiera de estos impediría, necesariamente, un encausamiento al amparo de la otra legislación o en el otro tribunal.

En el contexto de las leyes orgánicas *Foraker* y *Jones*, que limitaban el gobierno de la isla y lo ponían prácticamente bajo el control de funcionarios estadounidenses y bajo la estricta supervisión y control del Congreso, era natural concluir que aplicaría la misma lógica articulada en *Grafton*. Bajo las leyes orgánicas la autoridad para legislar de nuestra legislatura insular era

claramente una delegación de poderes por parte del Congreso, quien tenía poder para vetar o anular la ley anti monopolios de Puerto Rico que estaba en controversia en *Shell Co.* El Congreso expresó su voluntad al no vetar la ley puertorriqueña y permitir que fuese promulgada y continuara en vigor.

Al analizar la postura del Tribunal Supremo federal en torno a la relación entre los territorios y el Congreso para propósitos de la doctrina de la doble soberanía, hemos visto que en las ocasiones en que se ha negado que existen dos soberanos el factor decisivo fue la ausencia de independencia para determinar qué conducta constituía un delito, pues la legitimidad del gobierno territorial y la legislación que este aprobara dependía, necesariamente, de los poderes que le delegara el Congreso. Claramente, la ausencia de capacidad para tipificar conducta delictiva de manera independiente es lo que impedía que Filipinas fuera considerada entonces un soberano distinto al gobierno federal, pues la legislación territorial podía ser anulada o vetada unilateralmente por el Congreso, quien también intervenía en el nombramiento de sus principales oficiales ejecutivos. Esta misma ausencia de jurisdicción legislativa independiente, y no la condición territorial de Puerto Rico, es lo que explica el *dictum* del Tribunal Supremo en *Shell Co.*

La adecuación histórica de lo resuelto en *Shell Co.* y la manifestación soberana del Pueblo de Puerto Rico a través de nuestra Constitución del 1952 ponen en entredicho los fundamentos jurídicos que motivaron al Tribunal Supremo federal a expresar que Puerto Rico no posee soberanía propia para fines de la doctrina de la doble soberanía.

LA DOCTRINA DE LA DOBLE SOBERANÍA Y LOS ESTADOS

Para atender adecuadamente las consecuencias indeseables de la doctrina de la doble soberanía, algunos estados han prohibido su aplicación mediante legislación. Varios estados han incorporado estatutariamente reglas similares a la Regla 1.10 del Código Penal Modelo, que limitaría considerablemente la facultad de una jurisdicción para encausar a un ciudadano por conducta que también constituya un delito en otra jurisdicción. La mayoría de éstos prohíbe el inicio de un segundo proceso criminal por un delito que ya fue castigado en otra jurisdicción, salvo que el delito de que se trate persiga un interés estatal distinto que no fue satisfecho en el primer procedimiento en la otra jurisdicción. Los comentarios a la Regla propuesta reconocen la incongruencia entre las decisiones del Tribunal Supremo federal avalando la excepción de la doble soberanía en el contexto de la protección contra la doble exposición y sus decisiones declarando la excepción inaplicable en cuanto a la protección contra la autoincriminación, a pesar de las similitudes entre los principios a los que responde cada protección. *Model Penal Code and Commentaries*, Sec. 1.10, pág. 169. Otros redactaron su carta de derechos para incluir expresamente en la cláusula contra la doble exposición la protección del individuo que ha sido sometido a procedimiento por el mismo delito en otra jurisdicción. Por ejemplo, la Constitución de Montana extiende expresamente la protección contra la doble exposición a procedimientos en cualquier jurisdicción (Mont. Const. Art. II, Sec. 2.)

Aún sin rechazar expresamente la doctrina de la doble soberanía, algunos estados de la Unión han interpretado su cláusula constitucional contra la doble exposición de manera cónsona con los principios que dan forma a la Quinta Enmienda y le han otorgado el peso adecuado al interés del individuo frente al soberano. Por ejemplo, en 1971, el Tribunal Supremo de Pennsylvania se pronunció en contra de un segundo encausamiento y castigo en Pennsylvania luego de un castigo en otra jurisdicción, salvo en ciertas circunstancias. El Tribunal Supremo de Pennsylvania criticó el razonamiento del Supremo federal en *Bartkus* y señaló que en ese caso la mayoría no contempló la posibilidad de que ambos soberanos persigan los mismos intereses al procesar al individuo. Más importante aún, señala que tampoco se examinó el interés del ciudadano frente los posibles intereses del soberano.

SOBERANÍA Y LA DOBLE EXPOSICIÓN DE LA QUINTA ENMIENDA

A manera de resumen, intentemos realizar una descripción normativa del concepto de soberanía para fines de la protección contra la doble exposición de la Quinta Enmienda, según articulado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo federal.

Como vimos, el verdadero soberano tanto para los estados de la Unión como para el Gobierno federal es el Pueblo estadounidense. Sin embargo, es un principio fundamental e incuestionable que en asuntos internos los Estados y el Gobierno federal son soberanos distintos, por lo que, al indagar sobre cuál

es la fuente última del poder, el análisis del Tribunal tiene que circunscribirse a los límites que el federalismo estadounidense impone.

Los conflictos que genera el federalismo estadounidense demuestran que los estados y el Gobierno federal no sólo son soberanos diferentes, sino que también son soberanos de distinto tipo. Así, el Gobierno federal es un gobierno de poderes enumerados y su ámbito de acción está limitado a lo que le autorice la Constitución. Por otro lado, los estados tienen todos los poderes que no se delegaron al Gobierno federal. Esta distribución de poderes entre los dos entes políticos principales en Estados Unidos ha fluctuado a través del tiempo, y hoy ambos ejercen poderes muy distintos a los vislumbrados cuando se redactó la Constitución estadounidense. Podemos hacer la misma aseveración sobre las tribus indígenas, pues estas también poseen una soberanía cualitativamente distinta a la de los estados y el Gobierno federal. Las tribus, según explicamos, están sometidas a los poderes plenarios del Congreso, pero aun así son soberanos distintos para fines de la prohibición contra la doble exposición.

La soberanía, a estos efectos, no tiene que ser permanente, pues hemos visto que la soberanía de las tribus se puede ampliar, restringir, crear o extinguir unilateralmente por el Congreso. Tampoco tiene que ser una soberanía absoluta, pues puede estar sujeta a los poderes plenarios del Congreso, como en el caso de las tribus, o a los límites que impone la Constitución de Estados Unidos a los estados y al Gobierno federal. Tampoco tiene que ser una soberanía anterior a la existencia de Estados Unidos, pues si bien las tribus y

las trece colonias tenían una soberanía previa, los estados incorporados posteriormente a la Unión nunca la tuvieron.

Por otro lado, si observamos las instancias en las que el Tribunal encontró que no existía una soberanía con fuente distinta, vemos que los territorios carecen de autoridad independiente para crear delitos y castigar, pues no sólo están sujetos a los poderes plenarios del Congreso sino que el Congreso también puede vetar legislación local y hasta adoptar un código penal local que exceda los poderes enumerados del Congreso.

CAPÍTULO 5:

RETOMANDO LOS CASOS INSULARES

NATURALEZA DE LA CONSTITUCIÓN DEL ELA

Durante los primeros años después que entrara en vigor la Constitución del Estado Libre Asociado, el Tribunal Supremo federal guardó silencio sobre el nuevo régimen jurídico de la isla. Por esta razón, las primeras interpretaciones de la naturaleza de la Constitución del Estado Libre Asociado y los cambios que ésta significó para las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos se encuentran en las decisiones que emitió el Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos para el Primer Circuito.

El Juez federal Salvador E. Casellas señala en su artículo, *Commonwealth Status and the Federal Courts*, que “desde el 1952, es una norma jurídica bien establecida en el Primer Circuito que, con el advenimiento del Estado Libre Asociado en 1952, Puerto Rico cesó de ser un territorio de los Estados Unidos sujeto a los poderes plenarios del Congreso según dispuesto en la Constitución federal” (pág. 954). En efecto, la nueva relación política de Puerto Rico con Estados Unidos fue reconocida en al menos once ocasiones por el Tribunal de Distrito federal de Puerto Rico en el período de 1952 a 1970. A nivel del Primer Circuito, en cuatro ocasiones antes de 1960 se estableció que Puerto Rico había alcanzado, bajo la Constitución del ELA, un nuevo status político en el cual el Congreso ya no ejercía un poder plenario sobre la isla.

LAS DECISIONES DEL PRIMER CIRCUITO

En *Mora v. Mejías*, el Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos para el Primer Circuito (en adelante, el Primer Circuito), atendió una controversia donde estaba en juego la inconstitucionalidad de una ley puertorriqueña que autorizó al Secretario de Agricultura y Comercio de Puerto Rico a controlar el precio del arroz. Como parte de la controversia, el Primer Circuito tuvo que analizar si Puerto Rico era un “estado” para efectos de la sección 2281, que intenta evitar la interferencia innecesaria de los tribunales federales con las leyes de un estado, porque éstos son “soberanos sobre las materias que la Constitución no regula”. Si Puerto Rico se consideraba un estado para propósito de esta sección, sólo un Tribunal de Distrito compuesto por tres jueces podría ordenar el injunction solicitado por los demandantes.

El Primer Circuito concluyó que bajo la ley Jones evidentemente la sección 2281 no aplicaba a Puerto Rico ya que entonces la isla era un territorio de Estados Unidos. Sin embargo, expresó que podría ser que Puerto Rico, organizado luego de 1952 como un cuerpo político bajo una constitución propia establecida conforme a los términos del “convenio” de la Ley 600, fuera un “estado” para efectos de la sección 2281. Si bien la Opinión no contesta la pregunta por entender que dicha controversia ameritaba contar con el beneficio de los escritos de las partes, su texto claramente sugiere que hubiera contestado la interrogante en la afirmativa. De igual forma, no hay duda que el Primer Circuito entiende que ocurrió un cambio importante en términos de la autoridad

de Puerto Rico sobre sus asuntos internos como resultado de la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado.

La opinión del Primer Circuito en *Córdova & Simonpietri Ins. Agency Inc. v. Chase Manhattan Bank* es particularmente importante para el caso que nos ocupa ya que, al igual que en *Shell Co*, estaba en controversia la aplicación del *Sherman Act* en Puerto Rico. En su opinión, el Juez Stephen Breyer, hoy Juez Asociado del Tribunal Supremo federal, expuso la controversia del caso en los siguientes términos:

The question that this case presents is whether section 3 of the Sherman Act applies to Puerto Rico. The Supreme Court, in 1937, specifically held that section 3 applied to Puerto Rico. But, in 1951 Congress passed the Puerto Rican Federal Relations Act, 64 Stat. 319, (“FRA”) pursuant to which Puerto Rico adopted its own Constitution. Does the coming into effect of the FRA and this Constitution mean that certain federal acts, such as the Sherman Act, which apply within territories but not within states, can no longer be given greater effect as applied to Puerto Rico than as applied to states of the Union? (pág. 38)

El Primer Circuito expresó que la *Ley de Relaciones Federales* y la *Constitución del Estado Libre Asociado* “tenían la intención de efectuar cambios significativos en la relación entre Puerto Rico y el resto de los Estados Unidos”. Sin duda, antes de que estas leyes fueran aprobadas la relación de Puerto Rico con Estados Unidos se aproximaba más a la de un territorio que a la de un estado. Luego de un rápido análisis del proceso de aprobación y promulgación

de la Constitución del Estado Libre Asociado, el Primer Circuito llegó a la siguiente conclusión:

In sum, Puerto Rico's status changed from that of a mere territory to the unique status of Commonwealth. And the federal government's relations with Puerto Rico changed from being bounded merely by the territorial clause, ... As the Supreme Court has written, "the purpose of Congress in the 1950 and 1952 legislation was to accord to Puerto Rico the degree of autonomy and independence normally associated with a State of the Union". (pág, 41)

Como resultado, luego de la aprobación de la Ley de Relaciones Federales y de la Constitución del ELA, la sección 3 del *Sherman Act* ya no aplicaba a Puerto Rico.

Resulta evidente entonces que la norma establecida en el Primer Circuito es que con la aprobación de la Constitución de Puerto Rico ocurrió un cambio significativo—en cuanto a la autoridad interna de la isla. Incluso, tal y como reconoce la Opinión Mayoritaria, el Primer Circuito ya adjudicó que Puerto Rico es un soberano para propósitos de la doctrina de la doble soberanía. Otros tribunales apelativos federales, particularmente el Tribunal de Apelaciones para el Tercer Circuito y el Tribunal de Apelaciones para el Circuito federal, han seguido la norma establecida por la línea de casos del Primer Circuito. Por esta razón, la decisión del Tribunal de Apelaciones para el Undécimo Circuito en *US v. Sánchez*, a la cual la Opinión mayoritaria da tanto peso, no es más que una decisión discordante dentro de la bien establecida norma de que Puerto Rico es

tan soberano como los estados en asuntos que no estén controlados por la Constitución federal.^[152]

LA NUEVA CONSTITUCIÓN ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL

El Tribunal Supremo de Estados Unidos expresó en torno a la naturaleza del Estado Libre Asociado en 1974 al publicar su opinión en *Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.*, *supra*. Al igual que el Primer Circuito en *Mora v. Mejías*, *supra*, el Supremo federal se enfrentó a la pregunta de si las leyes de Puerto Rico se podían considerar leyes “estatales” para propósitos de la secc. 2281. Luego de un breve análisis de las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos, el Tribunal expresó lo siguiente: “we believe that the established federal judicial practice of treating enactments of the Commonwealth of Puerto Rico as “State statute(s)” for purposes of the *Three-Judge Court Act*, serves, and does not expand, the purposes of sec. 2281 (pág. 675).

Para llegar a esta decisión, el Supremo federal tomó en consideración que los tribunales federales inferiores habían establecido, desde 1953, que Puerto Rico debe ser considerado soberano sobre los asuntos que no estuviesen regidos por la Constitución federal. El Supremo federal resaltó que en *Wackenhut Corp. v. Aponte*, una decisión de 1967, se había establecido que la doctrina de abstención judicial resultaba particularmente apropiada en torno a la legislación que aprobara el Estado Libre Asociado, de tal manera que fuera esa nueva entidad política la que determinara, en atención al convenio (“compact”) que había alcanzado con el Congreso, el alcance y validez de su propia

legislación al amparo de la Constitución del Estado Libre Asociado y la Constitución federal.

La próxima expresión del Supremo federal sobre la naturaleza del Estado Libre Asociado ocurrió en *Examining Board of Engineers, Architects and Surveyors v. Flores Otero*. En este caso estaba en controversia la legalidad de una ley de Puerto Rico que exigía ser ciudadano de Estados Unidos para poder ejercer la profesión de ingeniero. Citando a *Calero-Toledo, supra*, el Tribunal Supremo federal reiteró que:

The purpose of Congress in the 1950 and 1952 legislation was to accord to Puerto Rico the degree of autonomy and independence normally associated with States of the Union, and accordingly, Puerto Rico “now elects its Governor and legislature; appoints its judges, all cabinet officials, and lesser officials in the executive branch; sets its own educational policies; determines its own Budget; and amends its own civil and criminal codes”. (pág. 594)

Tras un breve recuento sobre la aprobación del convenio entre Puerto Rico y el Congreso, el Tribunal expresó que aunque Puerto Rico, al igual que el Distrito Federal, ocupaba un espacio excepcional dentro del sistema federal, ello no significaba que el Congreso había tenido la intención de dejar al Estado Libre Asociado fuera de la sección 1983 bajo la cual se había impugnado la ley en controversia en *Flores Otero*. Como el Congreso carece de los medios para supervisar a los funcionarios estatales y territoriales, los tribunales federales deben tener jurisdicción para intervenir. A esos efectos el Tribunal explicó que:

[t]he same practical limitations on Congress' effectiveness to protect the federally guaranteed rights of the inhabitants of Puerto Rico existed from the time of its cession and, after 1952, when Congress relinquished its control over the organization of the local affairs of the island and granted Puerto Rico a measure of autonomy comparable to that possessed by the States, the need for federal protection of federal rights was not thereby lessened. (pág. 596-597).

Como señalan ambas decisiones, luego del 1952 el control de los asuntos locales puertorriqueños estaba en manos del Estado Libre Asociado ya que el Congreso había renunciado al control que ejercía sobre los asuntos internos de la isla. Desde entonces, Puerto Rico es “soberano en asuntos no gobernados por la Constitución.”

En el verano de 1982, dos decisiones adicionales afirmaron la norma que le reconocía al Estado Libre Asociado todos los poderes soberanos asociados a los estados de la Unión en asuntos internos. La primera de ellas, *Rodríguez v. Popular Democratic Party*, analizó la autoridad del Estado Libre Asociado para regular sus asuntos electorales. Luego de reiterar que los derechos constitucionales de los habitantes de Puerto Rico están protegidos por las garantías del debido proceso de ley y la igual protección de las leyes, el Supremo federal expresó lo siguiente en torno al Estado Libre Asociado y su autoridad política: “at the same time, Puerto Rico, like a state, is an autonomous political entity, “sovereign over matters not ruled by the Constitution”. The methods by which the people of Puerto Rico and their representatives have chosen to

structure the Commonwealth's electoral system are entitled to substantial deference.” (pág. 8)

En el segundo de los casos decididos ese verano, *Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico*, el Supremo federal debía determinar si Puerto Rico tenía la autoridad reconocida a los estados para defender los derechos concedidos a sus ciudadanos por legislación federal. La controversia se enmarcó en los derechos de *parens patrie* que tienen los estados para vindicar, no sus propios derechos soberanos, sino los derechos de sus ciudadanos cuando la violación de los mismos de alguna manera afectan los intereses quasi-soberanos del estado.^[168] Sin embargo, para nuestra controversia resultan importantes dos expresiones del Supremo federal en ese caso. Primero, el Tribunal identificó dos intereses soberanos que tienen los estados de la Unión:

Two sovereign interests are easily identified: First, the exercise of sovereign power over individuals and entities within the relevant jurisdiction -this involves the power to create and enforce a legal code, both civil and criminal; second, the demand for recognition from other sovereigns - most frequently this involves the maintenance and recognition of borders. Pág. 601)

Luego, el Tribunal explicó que los intereses cuasi-soberanos de los estados se pueden dividir en dos categorías generales: la protección de la salud y bienestar de sus residentes, y la protección de su posición en el sistema federal. El que la opinión en *Alfred L. Snapp* no hubiera dedicado ni un sólo párrafo a discutir la naturaleza de las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos

demuestra que ya para el verano de 1982 el Tribunal Supremo federal tenía claramente establecido que la naturaleza, ámbito de autoridad y soberanía en asuntos internos del Estado Libre Asociado era igual a la de los estados de la Unión.

Entre las decisiones de *Calero-Toledo* y *Examining Board, supra*, y las decisiones en *Rodríguez y Snapp & Son, supra*, el Tribunal Supremo de Estados Unidos emitió dos opiniones que parecerían sembrar dudas sobre la naturaleza de la autoridad y autonomía del Estado Libre Asociado. Se trata de las opiniones emitidas en *Califano v. Gautier Torres* y *Harris v. Rosario*. En ambos casos se decidió que el Congreso podía excluir a Puerto Rico de legislación federal que otorga beneficios de naturaleza económica a ciudadanos estadounidenses que vivan en los 50 estados. Sin embargo, en *Califano*, el Supremo federal no se expresó sobre si Puerto Rico se encuentra sujeto a la autoridad plenaria del Congreso a través de la cláusula territorial de la Constitución federal; sencillamente no discutió la relación política entre Puerto Rico y Estados Unidos. Otro tanto ocurrió en *Harris*, una opinión de apenas dos páginas en la que el Supremo federal tampoco analiza las relaciones entre ambos países. En una parte de la breve opinión, el Tribunal expresa que, en virtud de la cláusula territorial de la Constitución federal el Congreso puede tratar de manera diferente a Puerto Rico siempre que haya una “base racional” para ello. Contrario a lo que sostiene la Opinión del Tribunal en el caso que nos ocupa, estas decisiones no dan base a concluir que el Congreso tiene poder plenario sobre Puerto Rico para legislar en los asuntos internos de la isla.

Estas dos decisiones son posteriores a *Calero-Toledo* y *Flores Otero*, por lo cual el Supremo federal las emitió con plena conciencia de sus expresiones en esos casos. A nuestro entender, las decisiones de *Califano* y *Harris* se enmarcan en la postura funcionalista tradicional que ha asumido el Tribunal Supremo de Estados Unidos al enfrentarse a las preguntas difíciles que supone en ocasiones el Estado Libre Asociado en el sistema federal. Nos parece muy poco convincente, por las razones que ya vimos, el intento de establecer que por lo dicho en estas dos decisiones se debe interpretar que Puerto Rico sigue sujeto irremediabilmente a los poderes plenarios del Congreso. De todos modos, como ya vimos, a pesar de lo dicho en *Califano* y *Harris*, el Tribunal Supremo federal volvió a reafirmar las competencias soberanas de Puerto Rico en sus decisiones posteriores en *Rodríguez* y *Snapp & Son*. Por último, como muestra de lo complejo que puede resultar el tema de la soberanía dentro del federalismo estadounidense, en ocasiones excepcionales el Congreso ha legislado directamente para los estados de la Unión en áreas tradicionalmente reconocidas como privativas de la soberanía estatal. De todas formas, de estar sujeto a los poderes plenarios del Congreso ello no impediría concluir que Puerto Rico es tan soberano como las tribus para fines de la doctrina de la doble soberanía.

Por otro lado, en *Torres v. Commonwealth of Puerto Rico*, 442 US 465, 466-67 (1979), el Tribunal Supremo federal revocó una decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico que confirmó la convicción de una persona al amparo de una ley puertorriqueña que autorizaba el registro en el aeropuerto de las

maletas de cualquier viajero que llegara de Estados Unidos. La ley fue impugnada al amparo de la cláusula contra registros y allanamientos de la Cuarta Enmienda de la Constitución federal. Tal y como señala la Opinión Mayoritaria, el Supremo federal utilizó la doctrina de los casos insulares para determinar si se justificaba aplicar a la isla esta disposición Constitucional. Al decidir en la afirmativa, el Tribunal tomó en consideración que las anteriores leyes orgánicas aprobadas por el Congreso para la isla habían garantizado derechos individuales equivalentes a los de la Cuarta Enmienda a los residentes de la isla y que: “[a] Constitution containing the language of the Fourth Amendment, as well as additional language reflecting this Court’s exegesis thereof was adopted by the people of Puerto Rico and approved by Congress”.

Siguiendo lo establecido en *Dorr v. United States*, el Supremo federal expresó que en Puerto Rico no se ponían en peligro los intereses de Estados Unidos ni existía riesgo de que se cometiera alguna injusticia si se aplicaba la protección contra registros y allanamientos de la Cuarta Enmienda directamente a la isla. Por lo tanto, la decisión en *Torres* nos deja exactamente en la misma posición que *Calero-Toledo* y *Flores Otero*.

La Opinión mayoritaria en el caso *Pueblo vs. Sánchez Valle* y otros reconoce las múltiples instancias en las que el Tribunal Supremo federal ha reconocido que Puerto Rico tiene una soberanía y jurisdicción similar a la de los estados sobre asuntos no gobernados por la Constitución federal. No obstante, expresa que “el análisis... no es si el ente se parece, actúa o tiene ciertas atribuciones de un verdadero soberano. La pregunta fundamental, de acuerdo

al Tribunal Supremo federal, es si las dos entidades derivan su autoridad de la misma fuente de poder” (pág. 57).

Coincidimos en que este análisis tiene graves fallas teóricas que no concuerdan con la realidad histórica de Estados Unidos. Tampoco concuerda con las expresiones del propio Tribunal Supremo federal en cuanto al poder plenario del Congreso sobre las tribus indígenas que, según dijo, es tanto que las podría hacer desaparecer a su antojo y aun así, las tribus indígenas son “soberanas” para efectos de la doctrina de la doble soberanía. Más importante aún, la fuente última del poder punitivo del Estado Libre Asociado es el Pueblo de Puerto Rico. Por estas razones, entendemos no existe impedimento alguno para reconocer, como lo ha hecho el Tribunal Supremo federal en tantas otras ocasiones, que el Estado Libre Asociado posee autoridad suficiente para ser considerado un soberano para propósitos de la doctrina de la doble soberanía. Por ello, a nuestro juicio, la Opinión mayoritaria se equivocó al decidir en este caso lo contrario.

LA NORMA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO DESDE EL 1954

El Tribunal Supremo de Puerto Rico se ha expresado en múltiples instancias sobre el alcance y autoridad de nuestra Constitución. Por ejemplo, en *Pueblo v. Figueroa*, establecimos que la Constitución del Estado Libre Asociado no era una ley del Congreso y que era este Tribunal quien tenía la autoridad final para interpretar sus disposiciones. En torno a la fuente de autoridad de nuestra

Constitución, el entonces Juez Presidente Snyder, expresó que nuestra Constitución descansaba sobre una base distinta a una mera delegación del Congreso. La razón para concluir esto es que nuestra Constitución fue aprobada por los representantes electos del pueblo de Puerto Rico en una Convención Constituyente. Esto tuvo lugar luego de cuidadosa consideración de cada cláusula en comisiones y en debate en el hemiciclo de la Convención. Finalmente, el propio pueblo expresó su aprobación en las urnas, [por lo que es] imposible creer que la Constitución -un producto de redacción y debate locales- sea en efecto una ley federal.

Mientras, en *RCA v. Gobierno de la Capital*, se aclara el ámbito y la fuente de autoridad del Estado Libre Asociado para imponer tributos. El Tribunal explicó que la autoridad y poder del Gobierno constitucional puertorriqueño no eran, como antes, meramente delegados por el Congreso, sino que *emanaban de sí mismo, y estaban libres de una autoridad superior*, sujetos sólo “a las limitaciones de su propia Constitución ... y a aquellas obligaciones que el pueblo se impuso al aceptar las relaciones federales que habrían de existir y existen con los Estados Unidos a tenor de la Ley 600.

Estas expresiones fueron reiteradas una y otra vez en distintas decisiones del Tribunal, incluyendo *Pueblo v. Castro García*. Por esta razón, en *Ramírez de Ferrer v. Marí Brás*, el Tribunal reiteró la validez de todos estos casos, y añadió que constituiría un crudo anacronismo jurídico suponer que los poderes mínimos de gobierno propio que actualmente ostenta el ELA no emanan del pueblo mismo, sino que son una mera delegación de autoridad congresional. El Tribunal

reiteró que la autoridad pública y los poderes gubernamentales del ELA, en el ámbito que le es privativo dentro de su relación con Estados Unidos de Norteamérica, emanan de la voluntad del pueblo de Puerto Rico y sólo pueden modificarse mediante el consentimiento consciente de ese pueblo, expresado directamente a través de las urnas.

El Tribunal señaló que el reconocimiento del Estado Libre Asociado como una entidad autónoma dentro del sistema federal estadounidense, con autoridad o jurisdicción plena y soberana sobre asuntos no gobernados por la Constitución federal es la norma constitucional establecida que rige en el País, independientemente de las preferencias políticas de unos y otros, hasta tanto el régimen constitucional vigente sea alterado por medios legítimos. Estos fundamentos fueron los que consideró este Tribunal al decidir *Pueblo v. Castro García* en 1988. En ese caso, unas personas acusadas por delitos relacionados con la Ley de Armas de Puerto Rico solicitaron ante el Tribunal de Primera Instancia la desestimación de los cargos en su contra. Argumentaron que fueron enjuiciados por el Tribunal de Distrito federal y convictos por delitos idénticos, por lo cual el proceso seguido en su contra ante el foro puertorriqueño violaba la protección constitucional contra la doble exposición. Al revocar la desestimación decretada por el foro primario, analizamos las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos tras la creación del Estado Libre Asociado. Enfocando la controversia en el reconocimiento que había recibido el Estado Libre Asociado como entidad soberana en aspectos no regulados por la Constitución federal, tal y como revelan los casos discutidos en la sección

anterior, el Tribunal concluyó que Puerto Rico estaba facultado, como si fuera un estado, para aprobar y hacer cumplir un código penal. Y que el Estado Libre Asociado, en el ejercicio de su autonomía, tiene jurisdicción para aplicar sus leyes penales a todas las personas que cometan delito dentro de su extensión territorial.

La fuente de esa autoridad no podía ser otra que el Pueblo de Puerto Rico y su Constitución, por lo tanto, el poder de [Puerto Rico] para crear y poner en vigor delitos emana no sólo del Congreso, sino del consentimiento del Pueblo y, por tanto de sí mismo, por lo que le es de aplicación la doctrina de soberanía dual”.

La norma que reconoce la autoridad plena del Estado Libre Asociado en sus asuntos internos fue reiterada recientemente en *ELA v. Northwestern Selecta*. Al resolver que a Puerto Rico le aplica la cláusula de comercio de la Constitución federal en su estado durmiente y declarar la inconstitucionalidad de una ley impositiva, reafirmamos que la relación entre Puerto Rico y Estados Unidos “ha ido evolucionando y se ha fortalecido de diversas maneras. En múltiples ocasiones, el Tribunal Supremo federal ha expresado que Puerto Rico debe ser tratado como si fuera un estado para propósitos constitucionales o de aplicación estatutaria”.

En *Northwestern Selecta*, el Tribunal reconoció que al crearse el Estado Libre Asociado se tuvo la intención de conceder a la isla un grado de autonomía e independencia normalmente asociada con los estados de la Unión. Sin embargo, la misma Mayoría que resolvió lo antes dicho en *Northwestern Selecta*

se desdice y resuelve que Puerto Rico no es más que un mero territorio sujeto a la arbitrariedad del Congreso. Además de la clara inconsistencia doctrinal que esto representa, lo que está en juego en esta ocasión es mucho más que el interés económico de una empresa privada.

Por eso concluye, a diferencia de la Mayoría, que para propósitos de la doctrina de la doble soberanía como excepción a la protección Constitucional contra la doble exposición, Puerto Rico goza de una soberanía igual a la de los estados de la Unión.

CRÍTICAS A LA DOCTRINA DE LA DOBLE SOBERANÍA

En la Parte III de la Opinión concurrente del caso *Pueblo vs. Sánchez Valle*, el Tribunal discutió las debilidades de la doctrina de la doble soberanía desde un contexto teórico-constitucional e histórico. Como señalado, en *Lanza*, y luego en *Abbate* y *Bartkus*, el Tribunal Supremo federal justificó la doctrina de la doble soberanía utilizando dos supuestos. Primero, que la Quinta Enmienda no aplicaba directamente a los Estados, por lo que esta no impedía que un estado encausar múltiples veces, tampoco impedía que el Gobierno federal lo encausara luego de un estado. Segundo, que la doctrina era necesaria para el esquema de la distribución de poderes del federalismo estadounidense.

La primera de estas justificaciones quedó eliminada en 1969, cuando el Tribunal Supremo federal resolvió, en *Benton v. Maryland*, que la protección contra la doble exposición de la Quinta Enmienda aplica a los estados en virtud de la Decimocuarta Enmienda, ya que la protección “representa un ideal

fundamental de nuestra herencia constitucional”. Luego de esta decisión, la excepción de la doble soberanía a la protección contra la doble exposición resulta una anomalía dentro del derecho constitucional estadounidense. Cabe señalar que el Tribunal Supremo federal ha eliminado la excepción de la doble soberanía para otras protecciones que ofrece la Carta de Derechos de la Constitución federal: el derecho a no incriminarse y la protección contra registros y allanamientos irrazonables.

CAPÍTULO 6:

PRIMER GOLPE, COMMONWEALTH OF PUERTO RICO VS SÁNCHEZ

Uno de los acontecimientos que marca una nueva etapa en las relaciones de Puerto Rico con Estados Unidos es el caso de *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle y otros*, en el que el Tribunal Supremo de EE.UU. tuvo que dirimir sobre los límites de la soberanía judicial de la isla y la cláusula constitucional de doble exposición, que prohíbe que un mismo Gobierno soberano acuse dos veces por los mismos hechos a una persona. El Tribunal Supremo de EE.UU. reiteró que la soberanía de Puerto Rico reside en Washington y que la última fuente de poder sobre la isla es el Congreso estadounidense. Esta decisión supone un trancazo para los que defienden la autonomía puertorriqueña. Esta corte concluyó que a principios del siglo XX los territorios de EE.UU., incluida la incipiente Puerto Rico, no tienen una soberanía diferente a la de Estados Unidos, reiterando los límites en materia de soberanía de Puerto Rico, que es un estado libre asociado de EE.UU. De esta forma, con seis votos a favor y dos en contra, el Tribunal Supremo determinó que la última fuente de poder judicial de la isla es el Congreso estadounidense, a pesar de que Puerto Rico aprobó en 1952 su propia Constitución y elabora sus propias leyes. El Tribunal señaló que “dicho de forma simple, el Congreso confirió la autoridad para crear la Constitución de Puerto Rico, que a cambio da autoridad para presentar cargos criminales. Eso convierte al Congreso en la fuente original de poder para los fiscales de Puerto Rico, como lo es para el Gobierno federal”. La postura del Tribunal ha provocado malestar en

todos los estamentos políticos de la isla, que la interpretaron como una confirmación del estatus colonial y de sometimiento a Washington que algunos sectores denuncian sufre Puerto Rico.

Este suceso requiere un examen exhaustivo de la relación de Puerto Rico con los Estados Unidos de Norteamérica. Para ello es fundamental estudiar y analizar la evolución y desarrollo del concepto de soberanía en las cortes estatales de Puerto Rico y la Corte Suprema de los Estados Unidos.

LOS HECHOS RELEVANTES DEL CASO

El caso *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle y otros* versa sobre la protección constitucional contra la doble exposición. El caso resuelve que aplica a Puerto Rico la protección constitucional contra la doble exposición y debido a que Puerto Rico no es un estado federado, no se puede procesar en los tribunales de Puerto Rico a una persona que haya sido absuelta, convicta o expuesta a serlo por el mismo delito en los tribunales federales. Aunque se suele hacerse alusión al caso de *Pueblo vs. Sánchez Valle*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico consolidó este caso el de *Pueblo vs. Gómez*, para resolver la misma controversia planteada.

Los hechos de ambos casos son sencillos. En el caso de *Pueblo vs. Sánchez Valle*, el 28 de septiembre de 2008, el Ministerio Público presentó tres denuncias en contra del Sr. Luis M. Sánchez del Valle y se le imputó: 1) una violación del Artículo 5.01 de la Ley de Armas de Puerto Rico, 25 LPRA sec. 458, por vender sin licencia un arma de fuego; 2) una segunda violación del Artículo 5.01 de la Ley

de Armas de Puerto Rico, por vender sin licencia unas municiones; y 3) una violación del Artículo 5.04 de la Ley de Armas de Puerto Rico, 25 LPRA sec. 458c, por portar ilegalmente un arma de fuego. Por los mismos hechos, un Gran Jurado federal acusó al señor Sánchez del Valle de comercio ilegal de armas y municiones en el comercio interestatal. En particular, se le acusó de violar el 18 USC secs. 922(a)(1)(A), 923(a), 924(a)(1)(D) y 2. Contrario al foro estatal, no se le acusó por un delito de portación ilegal de armas. Eventualmente, el Tribunal Federal para el Distrito de Puerto Rico sentenció al señor Sánchez del Valle a cinco meses de prisión, cinco meses de restricción domiciliaria y tres años de libertad supervisada. Ante ello, el señor Sánchez del Valle presentó una moción de desestimación en el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Carolina, y alegó que, de acuerdo a la protección constitucional contra la doble exposición, no podía ser procesado en Puerto Rico por los mismos delitos que el Tribunal Federal lo declaró culpable.

Por su parte, el Ministerio Público argumentó que, según lo resuelto en *Pueblo v. Castro García*, Estados Unidos y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) derivan su autoridad de fuentes distintas y ambas tienen poder para castigar los delitos sin ofender la garantía constitucional contra la doble exposición. El Tribunal de Primera Instancia desestimó las acusaciones presentadas en contra del señor Sánchez del Valle. Resolvió que el señor Sánchez del Valle no podía ser encausado dos veces por los mismos delitos y ante el mismo ente soberano. De acuerdo al foro primario, Puerto Rico no es una jurisdicción distinta e independiente a Estados Unidos, porque la soberanía de

ambas dimana de la misma fuente, a saber, el Congreso de los Estados Unidos. Concluyó que, dado el dictamen del Tribunal Federal, las denuncias presentadas en el foro estatal contravenían la protección constitucional contra la doble exposición. Inconforme, el Ministerio Público acudió ante el Tribunal de Apelaciones.

El segundo caso es *Pueblo vs. Gómez Vázquez*. En este caso, el 28 de septiembre de 2008, el Ministerio Público presentó, por hechos relacionados al caso anterior, tres denuncias en contra del Sr. Jaime Gómez Vázquez y se le imputó: 1) una violación del Artículo 5.01 de la Ley de Armas de Puerto Rico, 25 LPRA sec. 458, por vender y traspasar ilegalmente un arma de fuego; 2) una violación del Artículo 5.07 de la Ley de Armas de Puerto Rico, 25 LPRA sec. 458f, por portar un rifle; y 3) una violación del artículo 5.10 de la Ley de Armas de Puerto Rico, 25 LPRA sec. 458i, por traspasar un arma mutilada. En esa misma fecha se determinó causa probable en su ausencia, se ordenó su arresto y se le impuso una fianza de \$325,000. Posteriormente, en el Tribunal Federal para el Distrito de Puerto Rico, un Gran Jurado presentó cinco cargos en contra de los señores Gómez Vázquez, Gómez Pastrana, Delgado Rodríguez y Rodríguez Betancourt por los mismos hechos que fueron denunciados en el foro estatal.

En específico, se le imputó al señor Gómez Vázquez la violación de los siguientes estatutos: 18 USC secs. 922(a)(1)(A), 923(a), 924(a)(1)(D), por la venta ilegal de armas en el comercio interestatal. Contrario al foro estatal, no se le acusó por un delito de portación ilegal de armas largas ni por un delito de mutilación de armas. En marzo de 2010, el señor Gómez Vázquez presentó ante el Tribunal

Federal, Distrito de Puerto Rico, una alegación preacordada mediante la que se declaró culpable de los cargos imputados. *Apéndice*, pág. 205. El 26 de junio de 2010, el Tribunal Federal lo sentenció a 18 meses de cárcel y 3 años de libertad supervisada. El 27 de agosto de 2010, el señor Gómez Vázquez presentó ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Carolina, una moción de desestimación bajo la Regla 64(e) de Procedimiento Criminal, 34 LPRA Ap. II. Alegó que la cláusula contra la doble exposición de la Quinta Enmienda de la Constitución Federal y la Sección 11 del Artículo 11 de la Constitución de Puerto Rico, LPRA, Tomo I, prohibían que, luego de haber sido acusado y condenado ante el Tribunal Federal, fuera procesado en los tribunales de Puerto Rico por los mismos delitos.

En esencia, el señor Gómez Vázquez sostuvo que Estados Unidos y Puerto Rico eran el mismo soberano a los fines de esa cláusula constitucional y no podían someterlo a dos procesos criminales distintos por la misma ofensa o conducta. En otras palabras, argumentó que la excepción a la protección constitucional contra la doble exposición, conocida como la doctrina de “soberanía dual”, no aplicaba a Puerto Rico. Ante ello, el Ministerio Público argumentó que, según lo resuelto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Pueblo v. Castro García*, una conducta constitutiva de delito tanto en la jurisdicción federal como en la jurisdicción estatal podía ser penalizada de forma independiente en ambas jurisdicciones sin que ello constituyera una violación de la cláusula constitucional en contra de la doble exposición o implicara castigos múltiples por la misma conducta. Argumentó que la soberanía de los Estados Unidos y la soberanía de Puerto Rico eran separadas

e independientes a los fines de esa cláusula constitucional. Así, alegó que el señor Gómez Vázquez podía ser enjuiciado en los tribunales de Puerto Rico por los mismos delitos que el Tribunal Federal lo condenó. Mediante una resolución de 26 de junio de 2012, el foro primario declaró con lugar la moción de desestimación presentada por el señor Gómez Vázquez. Resolvió que la soberanía o fuente de poder de Puerto Rico para procesar criminalmente a sus ciudadanos residía y dimanaba del gobierno federal a través del Congreso y que, por tal razón, no procedía la aplicación de la doctrina de la “soberanía dual”. Concluyó que las denuncias en contra del señor Gómez Vázquez violaban la prohibición constitucional contra la doble exposición de la Constitución Federal y la Constitución de Puerto Rico. Inconforme, el Ministerio Público acudió ante el Tribunal de Apelaciones.

El foro apelativo intermedio consolidó los casos antes reseñados y revocó las determinaciones del foro primario. Resolvió que conforme al estado de derecho vigente una persona podía ser sometida a procesos criminales en el foro federal y el foro estatal por la misma conducta delictiva sin violar la protección constitucional contra la doble exposición. El Juez González Vargas emitió un voto particular y la Jueza Medina Monteserín emitió un voto concurrente. Inconformes con el dictamen, los señores Sánchez del Valle y Gómez Vázquez presentaron independientemente sus peticiones ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico, el cual expidió los autos de *certiorari* y, por tratarse de la misma controversia, los consolidó.

LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA LA DOBLE EXPOSICIÓN

La protección constitucional contra la doble exposición cubre a todo imputado de delito en la medida en que se le garantiza no ser “puesto en riesgo de ser castigado dos veces por el mismo delito”. Art. II, Sec. 10, Const. ELA, LPRA, Tomo 1. Véase *Pueblo v. Santos Santos*, 189 DPR 361 (2013). Asimismo, la Enmienda Quinta de la Constitución de Estados Unidos establece que “nadie podrá ser sometido por la misma ofensa dos veces a un juicio...”. Emda. V, Const. EE. UU., LPRA, Tomo 1. Véanse: *Pueblo v. Santiago*, 160 DPR 618 (2003); *Pueblo v. Martínez Torres*, 126 DPR 561 (1990); *Ohio v. Johnson*, 467 US 493 (1984); E.L. Chiesa Aponte, *Derecho Procesal Penal de Puerto Rico y Estados Unidos*, Colombia, Ed. Forum, 1992, Vol. II, sec. 16.1(B), pág. 354.

Para que se active la protección constitucional contra la doble exposición tienen que cumplirse varios requisitos. *Pueblo v. Santos Santos*, pág. 367. En primer lugar, los procedimientos celebrados contra el acusado tienen que ser de naturaleza penal. *Pueblo v. Santiago*, pág. 628. Es necesario también que se haya iniciado o celebrado un primer juicio, bajo un pliego acusatorio válido y en un tribunal con jurisdicción. *Pueblo v. Martínez Torres*, pág. 568. Por último, el segundo proceso al cual se somete al individuo tiene que ser por el mismo delito por el cual ya fue convicto, absuelto o expuesto. *Pueblo v. Santiago*, pág. 629.

En ocasión de auscultar si constituye el mismo delito para efectos de la cláusula contra la doble exposición, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha empleado la norma elaborada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Blockburger v. United States*, 284 US 299 (1932). Véase *Pueblo v. Rivera*

Cintrón, 185 DPR 484, 494 (2012). De acuerdo a esta norma, el mismo acto, o la transacción, constituye una violación de dos disposiciones legales distintas si cada disposición penal infringida requiere prueba de un hecho adicional que la otra no exige. *Pueblo v. Rivera Cintrón*, pág. 494.

En otras palabras, esa norma “exige que el tribunal compare [las] definiciones [de los delitos] para así verificar que cada uno requiera, a lo menos, un elemento que el otro no requiere. Si esto se da, entonces puede castigarse por más de un delito”, pág. 494, citando a J.P. Mañalich Raffo, *El concurso de delitos: bases para su reconstrucción en el derecho penal de Puerto Rico*, 74 Rev. Jur. UPR 1021, 1068 (2005). Resalta, sin embargo, que “si la definición de uno de los delitos incorpora todos los elementos que exige la definición del otro, entonces se trata de un solo delito, en la medida en que el segundo constituye un delito ‘menor incluido’ (*lesser included offense*)”. *Pueblo v. Rivera Cintrón*, pág. 495.

Al analizar los delitos involucrados en este caso, el Tribunal notó que uno de los delitos por los que se acusó a los peticionarios en la esfera estatal constituye un delito menor incluido en uno de los delitos federales.

El Artículo 5.01 de la Ley de Armas de Puerto Rico, 25 LPRA sec. 458, establece que se necesitará una licencia expedida conforme a los requisitos exigidos por este capítulo para fabricar, importar, ofrecer, vender o tener para la venta, alquilar o traspasar cualquier arma de fuego, municiones o aquella parte o pieza de un arma de fuego donde el fabricante de la misma coloca el número de serie del arma. Toda infracción a esta sección constituirá delito grave.

Por su parte, el estatuto federal, 18 USC sec. 922 (a)(1)(A), establece: “It shall be unlawful-- for any person-- except a licensed importer, licensed manufacturer, or licensed dealer, to engage in the business of importing, manufacturing, or dealing in firearms, or in the course of such business to ship, transport, or receive any firearm in interstate or foreign commerce”.

Nótese que el Artículo 5.01 de la Ley de Armas de Puerto Rico, contiene todos los elementos del 18 USC sec. 922 (a)(1)(A), a saber, que una persona sin licencia no puede importar (*importing*), fabricar (*manufacturing*), vender o tener para la venta (*dealing*) un arma de fuego o municiones. No encontramos en el delito estatal algún elemento distinto a los que contiene el delito federal. La única diferencia es que el delito estatal no requiere que los hechos se hayan cometido en el curso del comercio interestatal o internacional. Pero lo cierto es que al probarse el delito federal se prueba cada uno de los elementos del delito estatal. En otras palabras, el delito estatal es uno menor incluido en el delito federal. Por tal razón, se activa la cláusula constitucional de doble exposición de la Enmienda Quinta de la Constitución federal.

El resto de los delitos imputados en la esfera estatal realmente son delitos distintos y separados. El Artículo 5.04 de la Ley de Armas de Puerto Rico, tipifica el delito de portación y transportación de armas, y no se procesó a los peticionarios en la esfera federal por un delito similar. Lo mismo ocurre por las violaciones del Artículo 5.07 de la Ley de Armas de Puerto Rico y del Artículo 5.10 de la Ley de Armas de Puerto Rico, supra. El proceso en el Tribunal Federal se limitó a violaciones por vender armas y municiones sin licencias.

LA DOCTRINA DE SOBERANÍA DUAL Y EL ELA SEGÚN LAS CORTES FEDERALES

En *United States v. López Andino*, 831 F.2d. 1164 (1er Cir. 1987), el Tribunal de Apelaciones para el Primer Circuito se enfrentó a la controversia de si el Estado Libre Asociado de Puerto Rico era un soberano para efectos de la doctrina de soberanía dual. Allí, el Sr. Luis López Andino y el Sr. Israel Méndez Santiago resultaron convictos en el Tribunal de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico por la violación de varios delitos. En lo que nos atañe, los convictos argumentaron que las convicciones en ese foro federal no procedían porque ya habían sido juzgados por los mismos delitos en la jurisdicción de Puerto Rico. *United States v. López Andino*, pág. 1167. Por eso, alegaron que aplicaba la cláusula constitucional federal que prohíbe la doble exposición en procesos penales.

El Tribunal de Apelaciones para el Primer Circuito concluyó que la *Ley de Relaciones de Puerto Rico* y la creación de la *Constitución de Puerto Rico* alteraron la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos. A juicio de ese tribunal, Puerto Rico se convirtió en soberano para propósitos de la doctrina de soberanía dual. El Juez Torruella concurrió con el resultado por entender que los delitos imputados en los tribunales de Puerto Rico eran distintos a los imputados en el Tribunal Federal de Distrito. Eso hacía inaplicable la cláusula que prohíbe la doble exposición en la esfera penal. Sin embargo, el Juez Torruella expresó que Puerto Rico en la actualidad continúa siendo un territorio de Estados Unidos, y por lo tanto, no le aplica la doctrina de la soberanía dual.

El Tribunal de Apelaciones para el Undécimo Circuito se enfrentó a la misma controversia en *United States v. Sánchez*, 992 F.2d 1143 (11mo Cir. 1993), 510 US 1110 (1994). Contrario al Primer Circuito, el Tribunal de Apelaciones para el Undécimo Circuito resolvió que Puerto Rico es un territorio de Estados Unidos para propósitos del Art. IV, Sec. 3 de la Constitución de Estados Unidos, LPRA Tomo I, y no un soberano separado. Allí se procesó a los Sres. Rafael y Luis Sánchez en un tribunal federal de distrito en el estado de Florida. Los acusados adujeron que ya habían estado expuestos por los mismos delitos en el Tribunal General de Justicia de Puerto Rico.

El foro apelativo intermedio citó con aprobación lo resuelto en *Puerto Rico v. Shell Co.* y concluyó que ese era el precedente que se debía seguir. También discutió por qué el establecimiento de la Constitución de Puerto Rico no alteró lo resuelto en ese caso. En particular, sostuvo que en *United States v. Wheeler*, resuelto luego de 25 años del establecimiento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el Tribunal Supremo federal utilizó *Puerto Rico v. Shell Co.* para distinguir entre el estatus dependiente de un territorio, y el estatus separado y soberano de las tribus nativo-americanas. También sostuvo que el desarrollo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico no ha conferido a nuestros tribunales una fuente de autoridad punitiva que se derive de una soberanía inherente. *United States v. Sánchez*, pág. 1152.

Luego de ese estudio, el Tribunal de Apelaciones para el Undécimo Circuito analizó los delitos imputados y resolvió que la cláusula que prohíbe la doble exposición impedía el procesamiento por uno de los delitos imputados (*murder for*

hire), 18 USC sec. 1958, ya que los acusados estuvieron expuestos por un delito idéntico en los tribunales de Puerto Rico. *United States v. Sánchez*, pág. 1159.

LA CONTROVERSIA DE SOBERANÍA DUAL ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Finalmente, en *Pueblo v. Castro García*, el Tribunal adoptó la tesis del Tribunal de Apelaciones para el Primer Circuito y resolvió que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico era un soberano para efectos de la cláusula de la doble exposición. Véase J.J. Álvarez González, *Derecho Constitucional de Puerto Rico y Relaciones Constitucionales con los Estados Unidos*, Bogotá, Editorial Temis S.A., 2009, págs. 536-537.

En este caso, el Tribunal afirmó específicamente que “el poder del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para crear y poner en vigor delitos emana no solo del Congreso, sino del consentimiento del Pueblo y, por tanto de sí mismo, por lo que es de aplicación la doctrina de soberanía dual”. págs. 779-781. El Juez Asociado señor Rebollo López emitió una opinión disidente en la que, en síntesis, argumentó que Puerto Rico no es un soberano, sino que bajo el esquema constitucional de Estados Unidos es un territorio sujeto al poder de legislación del Congreso, según establecido por la cláusula territorial del Art. IV, Sec. 3 de la Constitución federal.

El Tribunal se basó fundamentalmente en dos premisas para concluir que al Estado Libre Asociado le aplicaba la doctrina de la soberanía dual. Primero, el Tribunal, después de analizar toda la jurisprudencia sobre la materia, aplicó un

razonamiento que el Tribunal Supremo federal nunca ha utilizado. En aquella ocasión, el Tribunal reiteró que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico gozaba de un grado de soberanía igual al de los estados de la Unión y, por eso, debía aplicársele la doctrina de soberanía dual. Véase, por ejemplo, *Pueblo v. Castro García*, pág. 765, 769-771, 773, 775-776, en el que se establece que “Puerto Rico advino al ejercicio de una soberanía similar a la de los estados de la Unión en aspectos sumamente fundamentales”.

La segunda premisa en la que se basó el Tribunal en *Pueblo v. Castro García*, es que luego de la aprobación de la Constitución del ELA en 1952, “el poder político de la isla emana del consentimiento y voluntad del Pueblo de Puerto Rico”. pág. 765. Por eso, se concluyó que, luego del 1952, Puerto Rico se encuentra en una situación legal y política muy diferente a la que se encontraba cuando el Tribunal Supremo federal resolvió el caso de *Puerto Rico v. Shell Co.* Véase *Pueblo v. Castro García*, págs. 778-779.

Los peticionarios de *Pueblo vs. Sánchez Valle* y otros solicitaron que se revocara *Pueblo v. Castro García*, y que no se aplicara la doctrina de soberanía dual a Puerto Rico. Luego de analizar la controversia, el Tribunal concluyó que los peticionarios tenían razón. Los fundamentos que el Tribunal utilizó en esa ocasión son erróneos desde el punto de vista estrictamente jurídico. El Tribunal intentó analizar si en 1952 Puerto Rico adquirió una soberanía primigenia o una soberanía independiente a la del Congreso –una soberanía cedida, no delegada- que haga inaplicable hoy lo resuelto en 1937 en *Puerto Rico v. Shell Co.*

PUERTO RICO Y LA CLÁUSULA TERRITORIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS

Contrario a las tribus nativo-americanas o los estados, Puerto Rico nunca ha ejercido una soberanía original o primigenia. Con el propósito de acabar con la Guerra Hispanoamericana de 1898, España cedió a los Estados Unidos la isla de Puerto Rico y las demás que estaban bajo su soberanía en las Indias Occidentales y el Pacífico, mediante el Tratado de París. Art. II, Tratado de París, LPRA, Tomo 1. Véase, además, J. Trías Monge, *Historia Constitucional de Puerto Rico*, Río Piedras, Ed. UPR, 1980, Vol. I, págs. 144-148. Se especificó que los derechos civiles y la condición política de los habitantes de Puerto Rico serían determinados por el Congreso de los Estados Unidos. Art. IX del *Tratado de París*.

En 1900, luego de dos años de gobierno militar, se estableció un gobierno civil en Puerto Rico mediante la Carta Orgánica de 12 de abril de 1900, conocida como la *Ley Foraker*. LPRA, Tomo 1. Esta ley del Congreso dispuso para un gobernador nombrado por el Presidente de Estados Unidos, una legislatura bicameral, un tribunal supremo y otros aspectos tributarios.

La controversia sobre la validez constitucional de la adquisición de Puerto Rico y otras posesiones no tardó en llegar al Tribunal Supremo de Estados Unidos. J.R. Torruella, *The Insular Cases: The Establishment of a Regime of Political Apartheid*, 77 Rev. Jur. UPR 1 (2007). El mismo día, 27 de mayo de 1901, el Tribunal resolvió varios casos en los que se plantearon diversas controversias sobre la posesión y administración de los nuevos territorios. Véanse *The Diamond Rings*, 183 US 176 (1901); *Huus v. New York & Porto Rico S.S. Co.*, 182 US 392 (1901); *Downes v. Bidwell*, 182 US 244 (1901); *Armstrong v. United States*, 182

US 243 (1901); *Dooley v. United States*, 182 US 222 (1901); *Goetze v. United States*, 182 US 221 (1901); *Dooley v. United States*, 183 US 151 (1901); *De Lima v. Bidwell*, 182 US 1 (1901). De estos casos, que llegaron a conocerse como los casos insulares, el más importante es *Downes v. Bidwell*.

En *Downes v. Bidwell*, se cuestionó la validez constitucional de una de las secciones de la Ley Foraker que establecía una barrera arancelaria entre el comercio de Estados Unidos y Puerto Rico. Los demandantes alegaron que el impuesto violaba la Cláusula de Uniformidad de la Constitución. C. Duffy Burnett & A. I. Cepeda Derieux, *Los casos insulares: Doctrina desanexionista*, 78 Rev. Jur. UPR 661, 667 (2009). Esa cláusula dispone: “*all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States*”. Art. I, Sec. 8 Const. EE. UU., LPRA, Tomo I. El Tribunal Supremo, sin poder esbozar una opinión que recogiera los fundamentos de una mayoría de los jueces, resolvió a favor de la validez del impuesto.

El Tribunal concluyó que Puerto Rico es un territorio que pertenece a Estados Unidos, pero no es parte de la frase “Estados Unidos” para efectos del Art. 1, Sec. 8 de la Constitución federal. Véase, además, E. Rivera Ramos, *The Legal Construction of Identity: The Judicial and Social Legacy of American Colonialism in Puerto Rico*, Baltimore, American Psychological Association, 2001, pág. 80. De acuerdo al Juez Brown, el poder de adquirir territorios incluía el poder de gobernarlos, pautar bajo qué términos serían recibidos sus habitantes y cuál sería su *status*. Esos poderes plenarios sobre los territorios estarían sujetos a limitaciones fundamentales a favor de derechos personales.

El Juez White emitió una opinión concurrente y esbozó la teoría que más tarde se convirtió en la norma jurídica definitiva sobre los territorios: la doctrina de la incorporación. J. R. Torruella, *The Supreme Court and Puerto Rico: The Doctrine of Separate and Unequal*, Río Piedras, Ed. UPR, 1985, pág. 53. El Juez White estuvo de acuerdo con que el Congreso tiene poderes plenarios sobre los territorios y que esos poderes están sujetos a ciertos principios fundamentales que, aunque no expresados en la Constitución, no podían ser transgredidos.

Sin embargo, el Juez White propuso que cuando se invoca una cláusula constitucional, la pregunta fundamental no es si la Constitución opera *ex proprio vigore*, sino si la cláusula invocada es aplicable a ese territorio en particular. La aplicabilidad de las cláusulas iba a depender entonces de la situación particular del territorio y su relación con los Estados Unidos.

El Juez White planteó que para resolver si la cláusula de uniformidad aplicaba a Puerto Rico, había que resolver si este había sido incorporado a los Estados Unidos y si se había convertido en parte integral de ese ente, según nombrado en la Constitución. Concluyó que, según los términos del Tratado de París, Puerto Rico no había sido incorporado a los Estados Unidos. Por tal razón, solo le aplicaban aquellas disposiciones constitucionales que se consideraran fundamentales.

De 1903 a 1914, el Tribunal Supremo federal resolvió otra serie de casos relacionados a diferentes cuestiones sobre los territorios. Véanse *Ocampo v. United States*, 234 US 91 (1914); *Ochoa v. Hernández*, 230 US 139 (1913); *Dowdell v. United States*, 221 US 325 (1911); *Kopel v. Bingham*, 211 US

468 (1909); *Kent v. Porto Rico*, 207 US 113 (1907); *Trono v. United States*, 199 US 521 (1905); *Rasmussen v. United States*, 197 US 516 (1905); *Dorr v. United States*, 195 US 158 (1904); *Kepner v. United States*, 195 US 158 (1904); *González v. Williams*, 192 US 1 (1904); *Hawaii v. Mankichi*, 190 US 197 (1903). Véase, Rivera Ramos, pág. 75. Durante ese período se resolvió *Grafton v. United States*, y se estableció la norma anteriormente discutida de que un territorio no es un soberano para efectos de la cláusula constitucional contra la doble exposición: “a territorial government is entirely the creation of Congress, and its judicial tribunals exert all their powers by authority of the United States”. Véase, además, *United States v. Wheeler*, pág. 322.

En 1917, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una nueva Carta Orgánica conocida como la *Ley Jones-Shafroth*, 1 LPR. Véase Trías Monge, Vol. II, pág. 88. El cambio más importante de esta ley fue que le otorgó la ciudadanía de los Estados Unidos a los puertorriqueños. Eso hizo que el Tribunal Supremo federal tuviera que resolver si la otorgación de la ciudadanía americana a los puertorriqueños equivalía a la incorporación de Puerto Rico.

En *Balzac v. Porto Rico*, 258 US 298 (1922), una persona fue condenada a nueve meses de cárcel por emitir en contra del gobernador ciertos comentarios considerados libelosos. El acusado alegó que, bajo la Enmienda Sexta de la Constitución federal, tenía derecho a ser juzgado por un jurado. El Tribunal Supremo rechazó ese argumento. El Tribunal Supremo adoptó unánimemente la teoría de la incorporación territorial del Juez White y afirmó que el derecho a ser juzgado por un jurado no aplicaba en aquellos territorios que no habían sido

incorporados a la Unión. A renglón seguido, el Tribunal Supremo analizó si la Ley Orgánica Jones incorporó finalmente a Puerto Rico. Contestó que no. Entre otras cosas, concluyó que si el Congreso hubiera querido incorporar el territorio lo habría declarado con claridad y no lo hubiera dejado a la mera inferencia.

Muchos de los estudiosos del tema resumen la doctrina sobre Puerto Rico de la siguiente manera: “La Constitución aplica en su totalidad dentro de Estados Unidos (si esta frase se define para incluir únicamente a los estados de la unión, a Washington, D.C., y a los territorios incorporados), mientras que en los territorios no-incorporados aplican solamente las disposiciones fundamentales de la Constitución”. Duffy Burnett & Cepeda Derieux, págs. 667-668.

A pesar de las críticas por su tono desdeñoso y despectivo hacia los habitantes de los territorios, y de la obsolescencia de mucho de lo resuelto en los casos insulares, la parte medular de la doctrina se ha seguido utilizando. En *Boumediene v. Bush*, 553 US 723, 759 (2008) el tribunal expresó “the Court devised in the Insular Cases a doctrine that allowed it to use its power sparingly and where it would be most needed. This century-old doctrine informs our analysis in the present matter”. En *United States v. Verdugo-Urquidez*, 494 US 259, 268 (1990) el tribunal señaló que “the global view taken by the Court of Appeals of the application of the Constitution is also contrary to this Court's decisions in the Insular Cases, which held that not every constitutional provision applies to governmental activity even where the United States has sovereign power.”

PUERTO RICO DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DE SU CONSTITUCIÓN

Tras muchos años en los que diferentes sectores reclamaron más autonomía para Puerto Rico en sus asuntos internos, el 13 de marzo de 1950 se presentó un proyecto de ley ante el Congreso para viabilizar la adopción de una constitución. Trías Monge, Vol. III, pág. 40. Ese proyecto desembocaría en la Ley Pública 600, 48 USC sec. 731b *et seq.* El tracto legislativo revela claramente que la adopción de esa constitución no representó un cambio en el *status* territorial de Puerto Rico.

Durante las vistas ante el Comité de Terrenos Públicos de la Cámara de Representantes del Congreso, el entonces Gobernador de Puerto Rico, Luis Muñoz Marín, expresó lo siguiente:

You know, of course, that if the people of Puerto Rico should go crazy, Congress can always get around and legislate again. But I am confident that the Puerto Ricans will not do that, and invite congressional legislation that would take back something that was given to the people of Puerto Rico as good United States citizens.²⁹

Antonio Fernós Isern, entonces Comisionado Residente de Puerto Rico en Washington D.C., afirmó, en la misma línea, lo siguiente:

As already pointed out, H.R. 7674 would not change the status of the island of Puerto Rico relative to the United States. It would not commit the United States for or against any specific future form of political formula for the people of Puerto Rico. It would not alter the powers of sovereignty

²⁹ . A. Leibowitz, *The Commonwealth of Puerto Rico: Trying to Gain Dignity and Maintain Culture*, 17 Rev. Jur. U. Inter. P.R. 1, 23 (1982), citando a *Puerto Rico Constitution: Hearings on H.R. 7674 and S. 3336 Before the House Comm. on Public Lands*, 81st Cong., 1st & 2nd Sess. 63 (1949-1950).

acquired by the United States over Puerto Rico under the terms of the Treaty of Paris. Leibowitz, 23.

El señor Fernós Isern añadió:

I would like to make two comments: One, the road to the courts would always be open to anybody who found that an amendment to the constitution went beyond the framework laid down by Congress; and, secondly, the authority of the Government of the United States, of the Congress, to legislate in case of need would always be there. Trías Monge, Vol. III, pág. 45.

El informe del Secretario del Interior también dejaba claro que no existiría un cambio en la relación entre el gobierno federal y Puerto Rico. Así afirmó:

It is important at the outset to avoid any misunderstanding as to the nature and general scope of the proposed legislation. Let me say that enactment of S. 3336 will in no way commit the Congress to the enactment of statehood legislation for Puerto Rico in the future. Nor will it in any way preclude a future determination by the Congress of Puerto Rico's ultimate political status. The bill merely authorizes the people of Puerto Rico to adopt their own constitution and to organize a local government which, under the terms of S. 3336, would be required to be republican in form and contain the fundamental civil guaranties of a bill of rights.... The bill under consideration would not change Puerto Rico's political, social, and economic relationship to the United States. Leibowitz, pág. 24.

Los respectivos informes de la Cámara de Representantes y el Senado federal sobre el proyecto endosaron la visión del Departamento del Interior. Así, los informes expresaron lo siguiente:

The bill under consideration would not change Puerto Rico's fundamental, political, social and economic relationship to the United States.... This bill does not commit the Congress, either expressly or by implication, to the enactment of statehood legislation for Puerto Rico in the future. Nor will it in any way preclude a future determination by the Congress of Puerto Rico's ultimate political status. pág. 24. Véase, además, Trías Monge, Vol. III, págs. 51-54.

Ambas cámaras del Congreso aprobaron la medida y el 3 de julio de 1950, entró en vigor la Ley Pública 600. Trías Monge, Vol. III, pág. 56. Esta ley establecía que se aprobaba la Constitución con el carácter de un convenio que, como veremos, no significó que Puerto Rico dejara de ser un territorio de Estados Unidos. La ley derogó múltiples aspectos de la Ley Orgánica Jones-Shafroth de 1917 y dispuso para que aquellas disposiciones que quedaran vigentes se citaran como la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico. Trías Monge, Vol. III, pág. 38. De hecho, el estatuto mantuvo en vigor el Art. 1 de la Ley Orgánica Jones-Shafroth de 1917, que establece que sus disposiciones “se aplicarán a la Isla de Puerto Rico e islas adyacentes pertenecientes a los Estados Unidos, y a las aguas de esas islas”. Ley de Relaciones Federales, Sec. 1, 1 LPRA, 48 USC sec. 731.

La Ley 600 tenía que ser aprobada por una mayoría de los electores de Puerto Rico, lo que ocurrió. Trías Monge, Vol. III, pág. 62. La Convención

Constituyente se reunió desde el 17 de septiembre hasta el 6 de febrero de 1952. pág. 78. Una mayoría de los delegados aprobó el borrador de la Constitución el 3 de marzo de 1952 y se sometió para la aprobación del Congreso. págs. 270-273.

El informe sobre la ratificación de la Constitución de la Comisión de lo Interior y Asuntos Insulares de la Cámara de Representantes volvió a repetir que la nueva constitución no alteraba las relaciones políticas, sociales y económicas fundamentales entre Estados Unidos y Puerto Rico. Trías Monge, Vol. III, págs. 278-279. El informe del Senado, aunque no incluyó una disposición tan categórica, también hizo alusión a que el ejercicio de la autoridad federal en Puerto Rico no quedaba afectado por la Constitución de Puerto Rico (pág. 300).

El Congreso aprobó la Constitución, pero requirió que se eliminara la Sección 20 del Art. II, que establecía ciertos derechos económicos, y que se clarificara otra de las disposiciones que requería asistir a las escuelas públicas elementales en la medida permitida por las posibilidades del Estado. Además, exigió que se incluyera una sección que especificara que cualquier enmienda a la Constitución debía estar de acuerdo con la Constitución federal, la Ley de Relaciones Federales de Puerto Rico y la Ley 600. El Presidente Truman firmó la resolución mediante la que se aprobó la Constitución. Luego, la Convención Constituyente hizo lo propio. La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) entró en vigor el 25 de julio de 1952.

INTERPRETACIÓN JUDICIAL DE LA RELACIÓN ENTRE PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS

El análisis jurídico de las relaciones entre Estados Unidos y Puerto Rico después de la creación del ELA tardó en llegar al Tribunal Supremo de Estados Unidos. Álvarez González, pág. 473. No fue hasta 1970 que el Tribunal se expresó. Desde entonces el Tribunal ha tratado varias veces el tema. Véanse, por ejemplo: *Examining Bd. of Engineers, Architects and Surveyors v. Flores de Otero*, 426 US 572 (1976); *Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.*, 416 US 663 (1974). Un análisis de estas opiniones confirma que, para el Tribunal Supremo federal, la adopción de la Constitución no representó un cambio en la base fundamental de las relaciones constitucionales entre Puerto Rico y Estados Unidos. El Tribunal Supremo siguió tratando a Puerto Rico como un ente político sujeto a la cláusula territorial de la Constitución federal.

El primer caso que llegó al Tribunal Supremo federal fue *Fornaris v. Ridge Tool Co.*, 400 US 41 (1970). En este caso el Tribunal Federal de Apelaciones para el Primer Circuito concluyó que una ley aprobada por la legislatura de Puerto Rico violaba la Constitución federal, sin especificar si violaba la Decimocuarta Enmienda o la Quinta. El Tribunal Supremo revocó y decidió devolver el caso a los tribunales de Puerto Rico porque no existían precedentes claros para resolver la disputa.

En *Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.* una persona cuestionó la validez constitucional de una incautación que realizó la Policía de Puerto Rico sin notificación previa. Aunque el Tribunal resolvió en los méritos a favor de la validez de la incautación, no especificó si la disposición constitucional aplicable a Puerto

Rico era la Enmienda Quinta o la Enmienda Decimocuarta de la Constitución federal. pág. 669 esc. 5.

La mayoría de las expresiones respecto al *status* de Puerto Rico se dieron en torno a la jurisdicción del Tribunal Supremo para atender el caso. La controversia era si Puerto Rico podía ser considerado como un estado para propósitos de la ley que creaba un tribunal de tres jueces (*Three-Judge Court Act*), 28 USC sec. 2281. El Tribunal resolvió que, aunque no se había convertido en un estado de la Unión, Puerto Rico podría ser considerado como un estado para efectos de esa ley. pág. 672, citando a *Mora v. Mejías*, 206 F.2d 377 (1er Cir. 1953). Para llegar a esa conclusión el Tribunal hace referencia, entre otras cosas, a uno de los artículos de la Ley 600 que establece que “se aprueba esta Ley, con el carácter de un convenio, de manera, que el pueblo de Puerto Rico pueda organizar un gobierno basado en una constitución adoptada por él mismo”. pág. 672.

En ciertas ocasiones se le ha adjudicado un alcance extremadamente amplio a esa frase que habla de un pacto o convenio. Véase, por ejemplo, *Ramírez de Ferrer v. Mari Brás*, 144 DPR 141, 154-169 (1997). Véase, además, R. Hernández Colón, *Hacia la meta final: el nuevo pacto—un paso adelante* (J. Hernández Mayoral, P. Hernández Rivera, eds.), San Juan, Ed. Calle Sol, 2011, pág. 8. Sin embargo, hoy está claro que lo único que abarcaba ese pacto o convenio al que se refería la Ley 600 era que si los puertorriqueños seguían el proceso allí dispuesto y daban su aprobación al estatuto, este entraría en vigor y el Congreso aprobaría una constitución para Puerto Rico, redactada por los habitantes del

territorio. Así lo aclaró el Congreso al seguir un proceso similar para el establecimiento del Estado Libre Asociado de las Islas Marianas del Norte “The essential difference between the Covenant and the usual territorial relationship... is the provision in the Covenant that the Marianas constitution and government structure will be a product of a Marianas constitutional convention, as was the case with Puerto Rico, rather than through an organic act of the United States Congress”. Véase S. Rep. No. 94-596, pág. 1 (1976)

Ese proceso, además, es similar al que ha utilizado el Congreso con otros territorios desde los primeros años de la Unión. E. Biber, *The Price of Admission: Causes, Effects, and Patterns of Condition Imposed on States Entering the Union*, 46 Am. J. Legal Hist. 119, 125-129 (2004). Véanse, además: Ohio Enabling Act secs. 1, 4-5, 2 Stat. 173 (1802); Louisiana Enabling Act secs. 1-4, 2 Stat. 641 (1811); Illinois Enabling Act secs. 1, 3-4, 3 Stat. 429 (1818); Omnibus Enabling Act, 25 Stat. 676 (1889). El Congreso, a través de leyes habilitadoras (*enabling acts*), autoriza al territorio a realizar una convención constituyente y redactar una constitución. Biber, pág. 127. Si el territorio sigue el proceso dispuesto, puede remitir esa constitución al Congreso para su aprobación. pág. 128. El Congreso puede aprobar la constitución, rechazarla, modificarla o condicionarla. Ahí, el Congreso decide si acepta o no al territorio como un estado federado. Si no acepta al territorio como un estado de la Unión, este necesariamente continuará siendo un territorio: “All territory within the jurisdiction of the United States not included in any State must necessarily be governed by or under the authority of Congress”. Véase *National Bank v. County of Yankton*, 101 US 129, 133

(1879). Esa etapa de aceptación como un estado federado no ha ocurrido con Puerto Rico; no fue contemplada como parte del proceso que el Congreso estableció en la Ley 600.

Por su parte, la Sec. 2 del Art. I de la Constitución del ELA que establece que “[e]l gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial... estarán igualmente subordinados a la soberanía del pueblo de Puerto Rico” no significa que Puerto Rico haya sido investido de una soberanía propia ni que el Congreso haya perdido la suya. Lo único que significa esa frase es que el Congreso le delegó a los puertorriqueños la facultad de manejar el gobierno de la Isla y sus propios asuntos internos, sujeto a la voluntad popular. En ese sentido, el Pueblo de Puerto Rico es soberano solamente en aquellas materias locales que no están regidas por la Constitución de Estados Unidos. *Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.*, pág. 673. Sin embargo, eso no significa que Puerto Rico dejó de ser, como cuestión de derecho constitucional, un territorio de Estados Unidos; nunca hubo una cesión de soberanía, lo que hubo fue una delegación de poderes. Eso quedaría claro en los próximos casos.

En *Examining Bd. of Engineers, Architects and Surveyors v. Flores de Otero*, se cuestionó la validez de una ley de Puerto Rico que requería la ciudadanía americana para obtener una licencia de ingeniero. El Tribunal Supremo federal la invalidó sin especificar nuevamente por cuál disposición de la Constitución federal actuaba, fuere la cláusula de igual protección de la Enmienda Decimocuarta o la cláusula de debido proceso de la Enmienda Quinta. Sin embargo, el Tribunal

reconoció la aplicación y la vigencia de los casos insulares y citó con aprobación a *Downes v. Bidwell* y *Balzac v. Porto Rico*. Fue más allá y dijo que lo que hizo en *Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.*, fue reafirmar la doctrina de los casos insulares. En otras palabras, al resolver si ciertas disposiciones de la Constitución federal aplican a Puerto Rico, el Tribunal Supremo continuó tratando a Puerto Rico como un territorio.

Pero no fue hasta *Torres v. Puerto Rico*, 442 US 465 (1979), que el Tribunal Supremo utilizó sin ambages la doctrina de los casos insulares para ver si aplicaba una de las cláusulas de la Constitución federal a Puerto Rico. Ese caso trató sobre la validez de un registro que le hizo un agente estatal a una persona en el aeropuerto de Isla Verde. El Tribunal resolvió que el registro fue irrazonable. Para decidir si la protección de la Enmienda Cuarta contra registros y allanamientos irrazonables aplicaba a Puerto Rico, analizó toda la doctrina de los casos insulares y, luego, la aplicó:

Congress may make constitutional provisions applicable to territories in which they would not otherwise be controlling.... Congress generally has left to this Court the question of what constitutional guarantees apply to Puerto Rico.... However, because the limitation on the application of the Constitution in unincorporated territories is based in part on the need to preserve Congress' ability to govern such possessions, and may be overruled by Congress, a legislative determination that a constitutional provision practically and beneficially may be implemented in a territory is entitled to great weight. (pág. 470).

Acto seguido, el Tribunal Supremo concluyó que la intención del Congreso, según evidenciada por la *Ley Jones-Shafroth* (ahora conocida como *Ley de Relaciones Federales*) y por la Ley 600, era que la protección de la Enmienda Cuarta aplicara a Puerto Rico. pág. 470. A esos fines señala que “Both Congress' implicit determinations in this respect and long experience establish that the Fourth Amendment's restrictions on searches and seizures may be applied to Puerto Rico without danger to national interests or risk of unfairness”. Es incuestionable que en *Torres v. Puerto Rico*, el Tribunal trató a Puerto Rico como un territorio. Véase, Álvarez González, pág. 510.

En otra línea de casos, en los que se cuestionó la validez de algunas normas federales relacionadas a Puerto Rico, también surge con claridad que Puerto Rico continuó siendo un territorio. Álvarez González, pág. 510. En *Califano v. Torres*, 435 US 1 (1978), se impugnó un programa de ayudas federales que excluía a los residentes de Puerto Rico y el Tribunal Supremo sostuvo su validez.

En *Harris v. Rosario*, 446 US 651, 651-652 (1980), en el que se presentó una controversia similar, el Tribunal Supremo aclaró los fundamentos para ese trato desigual hacia Puerto Rico al expresar que “Congress, which is empowered under the Territory Clause of the Constitution, to make all needful Rules and Regulations respecting the Territory...belonging to the United States, may treat Puerto Rico differently from States so long as there is a rational basis for its actions’.

Lo que queda claro de estos casos es que el Tribunal Supremo federal siguió tratando a Puerto Rico como un territorio sujeto a la cláusula territorial y, por ende, a los poderes del Congreso. En el ejercicio de su poder sobre el territorio, el

Congreso dispuso que la vigencia de la Ley 600 sería contingente, pues entraría en vigor solamente si el pueblo de Puerto Rico asentía a ello, lo que en efecto ocurrió. Por eso, esa autoridad se ejerce hoy dentro de los parámetros de la Ley 600 y la Constitución que el Congreso aprobó en el ejercicio de su poder plenario sobre el territorio. Como señaló el Juez Breyer, hoy Juez Asociado del Tribunal Supremo federal, en *Córdova & Simonpietri Ins. Agency Inc. v. Chase Manhattan Bank N.A.*, 649 F.2d 36, 41 (1er Cir. 1981), después de la creación del E.L.A, las relaciones entre Estados Unidos y Puerto Rico cesaron de estar sujetas solamente a la cláusula territorial y se añadieron nuevas restricciones legales que el Congreso se autoimpuso, es decir, “the federal government's relations with Puerto Rico changed from being bounded merely by the territorial clause, and the rights of the people of Puerto Rico as United States citizens, to being bounded by the United States and Puerto Rico Constitutions, Public Law 600, the Puerto Rican Federal Relations Act and the rights of the people of Puerto Rico as United States citizens”.

Sin embargo, lejos de representar una renuncia irrevocable a su poder sobre el territorio, esas limitaciones legales que el Congreso aprobó son parte del ejercicio de ese poder legislativo. Así, del mismo modo que las relaciones entre el Distrito de Columbia dejaron de estar sujetas meramente a la voluntad del Congreso autorizada por el Art. I, Sec. 8, Cl. 17 de la Constitución al aprobarse legislación que le dio al Distrito un gobierno municipal electivo, las relaciones entre Puerto Rico y el gobierno federal se rigen no solo por el Art. I, Sec. 8, de la Constitución, sino también por la legislación que el Congreso

aprobó. Véanse *District of Columbia Home Rule Act*, D.C. Code secs. 1–201.01–1–207.71 (2001); *Washington, D.C. Ass'n of Realtors, Inc. v. District of Columbia*, 44 A.3d 299 (D.C. 2012).

Esa delegación de poder no constituye una renuncia irrevocable ni una terminación del poder del Congreso. El Pueblo de Estados Unidos le otorgó al Congreso, por medio de la Constitución, un poder amplio para administrar los territorios. Por esa razón, el Congreso no puede renunciar de manera irrevocable a un poder que le fue conferido por el Pueblo de Estados Unidos. Véase *Clinton v. City of New York*, 524 US 417, 452 (1998) (“*The Constitution is a compact enduring for more than our time, and one Congress cannot yield up its own powers, much less those of other Congresses to follow*”). Véanse, además: R. S. Mariani, *Sovereignty At Issue, Supreme Court’s Ambiguity and the Circuits’ Conflict on the Application of the Dual Sovereignty Doctrine to Puerto Rico*, 63 Rev. Jur. UPR 807 (1993); E. Rivera Pérez, *Puerto Rico: Tres caminos hacia un futuro*, Publicaciones Puertorriqueñas, San Juan, 1991, págs. 25-26. Por eso, la propuesta alterna de algunos autores no es persuasiva. Véanse: D. M. Helfeld, *Understanding United States-Puerto Rico Constitutional and Statutory Relations Through Multidimensional Analysis*, 82 Rev. Jur. UPR 841, 874-875 (2013).

Es cierto, también, que algunos Jueces del Tribunal Supremo federal han planteado que la doctrina de los casos insulares se debe revisar. Por ejemplo, Juez Asociado Marshall *en la* Opinión disidente en *Harris v. Rosario*, pág. 653, plantea que: “while some early opinions of this Court suggested that various

protections of the Constitution do not apply to Puerto Rico, the present validity of those decisions is questionable”. Asimismo, el Juez Asociado Brennan, en la Opinión concurrente en *Torres v. Puerto Rico*, pág. 475, señala que “whatever the validity of the [Insular Cases] in the particular historical context in which they were decided, those cases are clearly not authority for questioning the application of the Fourth Amendment -or any other provision of the Bill of Right- to the Commonwealth of Puerto Rico in the 1970's”. Sin embargo, no se ha señalado que Puerto Rico haya dejado de ser un territorio sujeto a los poderes plenarios del Congreso.

POSICIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA DE ESTADOS UNIDOS

La Rama Ejecutiva del gobierno federal también ha confirmado que Puerto Rico sigue siendo un territorio de los Estados Unidos, lo que deja inalterada la autoridad soberana que el Congreso ejerce. En el 2000, el Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton constituyó mediante un decreto el Grupo de Trabajo del Presidente sobre el Estatus de Puerto Rico con el propósito de auscultar un *status* futuro para Puerto Rico. Los Presidentes que le siguieron, George W. Bush y Barack Obama, renovaron el grupo de trabajo durante sus respectivas administraciones. Estos grupos realizaron varios informes sobre Puerto Rico. Sus hallazgos confirman que Puerto Rico sigue siendo un territorio de los Estados Unidos.

En específico, los Informes del Grupo de Trabajo de diciembre de 2007, págs. 19-20, y de marzo de 2011, pág. 3, reconocen que la Constitución aprobada

por Puerto Rico estuvo sujeta a condiciones por el Congreso. Tanto en el Informe de 2007 como en el de 2011 se explica que las relaciones actuales entre Puerto Rico y Estados Unidos las continúa definiendo la Constitución de Estados Unidos y la Ley de Relaciones Federales. Informe del Grupo de Trabajo del Presidente de EEUU de marzo de 2011, pág. 20; Informe del Grupo de Trabajo del Presidente de EEUU de diciembre de 2007, pág. 5. Esa aseveración coloca de manifiesto que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico no tiene ninguna autoridad para cambiar su relación con Estados Unidos. El estatus legal de Puerto Rico es el de un territorio sujeto al poder plenario del Congreso. Informe del Grupo de Trabajo del Presidente de EEUU de diciembre de 2007, pág. 5. Su nombre oficial (Estado Libre Asociado de Puerto Rico) no define ni cambia su estatus de territorio.

Al discutir el actual estatus político de Puerto Rico, el Informe de marzo de 2011, pág. 28, afirma que el Estado Libre Asociado está regido por la Cláusula Territorial de la Constitución de Estados Unidos. En su consecuencia, está sujeto a los poderes plenarios del Congreso. También se afirma en el documento que es imposible establecer una relación entre el territorio y el gobierno federal que solo pueda alterarse por consentimiento mutuo. Véase, también, Informe del Grupo de Trabajo del Presidente de EEUU de diciembre de 2007, pág. 6. Esa relación no se puede poner en práctica “porque un Congreso futuro podría optar por modificar la relación unilateralmente”.

Ello significa que el Congreso puede permitir que el Estado Libre Asociado permanezca como sistema político de forma indefinida, o por el contrario, tiene la autoridad constitucional para enmendar o revocar los poderes de administración

interna que ejerce el Gobierno de Puerto Rico. Informe del Grupo de Trabajo del Presidente de E.E.U.U. de diciembre de 2007, pág. 6. Dicho de otro modo, el sistema de gobierno que rige internamente en Puerto Rico está sujeto por completo a la voluntad política y la autoridad legal del Congreso. Eso explica por qué, por mandato de ley federal, las diligencias federales todavía se hacen a nombre de “Estados Unidos de América, SS el Presidente de los Estados Unidos”. Sec. 10 de la Ley de Relaciones Federales, LPRA, Tomo I, 48 USC sec. 874.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la aprobación de una constitución para Puerto Rico no representó un cambio en la base de las relaciones con Estados Unidos y, por lo tanto, Puerto Rico continúa siendo un territorio sujeto a la cláusula territorial de la Constitución federal. Así lo revela el tracto legislativo de la Ley 600 y su posterior interpretación por el Tribunal Supremo federal. Así lo interpreta también la Rama Ejecutiva federal. En fin, existe unanimidad entre las tres ramas acerca de este tema.

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico tiene una relación única, sin paralelo en la historia de Estados Unidos, como el primer territorio cuyos habitantes redactaron su propia constitución para regir sus asuntos locales. No obstante, por todo lo expuesto tenemos que concluir que el poder que sin duda ejerce Puerto Rico para procesar el crimen emana realmente de la soberanía de los Estados Unidos y no de una soberanía primigenia. *Grafton v. United States, supra; Puerto Rico v. Shell Co.* Aun así, el Tribunal de Apelaciones concluyó que la doctrina de la soberanía dual aplicaba a Puerto Rico y resolvió que los señores Sánchez del Valle y Gómez Vázquez podían ser procesados en los tribunales de

Puerto Rico, aun cuando ya un tribunal federal los condenó por la misma ofensa. Esas conclusiones son erróneas.

Es cierto que el Tribunal Supremo federal ha dicho reiteradamente que Puerto Rico goza de un grado de autonomía e independencia normalmente asociada con los estados de la Unión. En *Examining Bd. of Engineers, Architects and Surveyors v. Flores de Otero*, pág. 595 el tribunal federal señaló que “the purpose of Congress in the 1950 and 1952 legislation was to accord to Puerto Rico the degree of autonomy and independence normally associated with States of the Union”. El Tribunal Supremo ha señalado lo mismo en *E.L.A. v. Northwestern Selecta*, 185 DPR 40 (2012).

Otros casos donde el Tribunal Supremo trató al Estado Libre Asociado de Puerto Rico como si fuera un estado de la Unión son: *El Vocero de Puerto Rico (Caribbean Intern. News Corp.) v. Puerto Rico*, 508 US 147 (1993) (Primera Enmienda); *P.R. Aqueduct and Sewer Auth. v. Metcalf & Eddy, Inc.*, 506 US 139 (1993) (inmunidad de Enmienda Once); *P.R. Dept. of Consumer Affairs v. Isla Petroleum*, 485 US 495 (1988) [desplazamiento (*preemption*)]; *Puerto Rico v. Branstad*, 483 US 219 (1987) (extradición); *Posadas de Puerto Rico Assoc. v. Tourism Co. of Puerto Rico*, 478 US 328 (1986) (expresión comercial según la Primera Enmienda); *Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico*, 458 US 592 (1982) (poder de *parens patriae* sobre trabajadores migrantes); *Rodriguez v. Popular Democratic Party*, 457 US 1 (1982) (igual protección de las leyes); *Chardón v. Fernández*, 454 US 6 (1981) (prescripción); *Torres v. Puerto Rico* (Cuarta Enmienda); *Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.* (permitió la apelación de

una controversia sobre la validez de una ley de Puerto Rico como si fuera una ley de un estado).

De hecho, desde antes de la creación del ELA, el Tribunal Supremo federal había aseverado que “[e]l objetivo de la Ley Foraker y de la Ley Orgánica [Jones] era darle a Puerto Rico el poder pleno de autodeterminación local, con una autonomía similar a la de los estados y los territorios incorporados”. *Puerto Rico v. Shell Co.*, págs. 261-262. (Traducción nuestra.) Véase, además, en el mismo sentido, vigente la Ley Jones-Shafroth, *Bacardi Corp. of America v. Domenech*, 311 US 150 (1940). Lo mismo se dijo mientras estaba vigente la Ley Foraker: *Porto Rico v. Rosaly y Castillo*, 227 US 270 (1913); *Gromer v. Standard Dredging Co.*, 224 US 362 (1912). Eso demuestra que, para el 1952, ese lenguaje no tenía nada de novedoso.

También es correcta la alegación de la Procuradora General en el sentido de que Puerto Rico tiene la capacidad para adoptar y poner en vigor sus propias leyes civiles y criminales. En *Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.*, pág. 671, citando a A. Leibowitz, *The applicability of Federal Law to the Commonwealth of Puerto Rico*, 56 Geo. L.J. 219, 221 (1967) señala que “Pursuant to that constitution, the Commonwealth now ‘elects its Governor and legislature; appoints its judges, all cabinet officials, and lesser officials in the executive branch; sets its own educational policies; determines its own budget; and amends its own civil and criminal code”.

Sin embargo, el análisis que hay que realizar para determinar si existen dos soberanos distintos bajo la cláusula constitucional de la doble exposición no es si

el ente se parece, actúa o tiene ciertas atribuciones de un verdadero soberano. La pregunta fundamental, de acuerdo al Tribunal Supremo federal, es si las dos entidades derivan su autoridad de la misma fuente última de poder. *United States v. Wheeler*, *Waller v. Florida*. Dicho de otro modo, la pregunta no es si el ente puede ejercer tal o cual poder, sino por autorización de qué o de quién en última instancia ejerce ese poder.

Luego de un análisis desapasionado de la historia y de la inmensa literatura jurídica sobre el tema, tenemos que concluir que, tras la adopción de una constitución, Puerto Rico no dejó de ser un territorio de los Estados Unidos sujeto al poder del Congreso, según lo dispuesto en la cláusula territorial de la Constitución federal (Art. IV, Sec. 3).

La autoridad de Puerto Rico para enjuiciar personas se deriva de la delegación que efectuó el Congreso de los Estados Unidos y no en virtud de una soberanía propia. Como vimos, y contrario a las tribus indias o los estados, Puerto Rico nunca ha tenido una soberanía original o anterior bajo la cual delegó poderes al Congreso. La soberanía sobre Puerto Rico que poseía España fue transferida formalmente a los Estados Unidos en 1899, por el Tratado de París. Desde entonces, Estados Unidos administró a Puerto Rico por legislación aprobada al amparo de la cláusula territorial de la Constitución federal. La adopción de una constitución, por delegación del Congreso, para organizar el gobierno local en sustitución de gran parte de la ley orgánica vigente entonces, no representó una cesión de soberanía a Puerto Rico. Por el contrario, Puerto Rico no dejó de ser un

territorio de los Estados Unidos. Como tal, le aplica la norma establecida en *Grafton v. United States*, reafirmada en *Puerto Rico v. Shell Co.*

En conclusión, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico no es un ente soberano, pues, como territorio, su fuente última de poder para procesar delitos se deriva del Congreso de los Estados Unidos. Véase la Opinión disidente del Juez Asociado Thomas en *United States v. Lara*, pág. 226: “[T]he Court has held that the Territories are the United States for double jeopardy purposes.... It is for this reason as well that the degree of autonomy of Puerto Rico is beside the point”. Su poder lo ejerce como parte de una delegación de poderes y no por una cesión de soberanía del Congreso de Estados Unidos.

Por lo tanto, los fundamentos que utilizó el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso *Pueblo v. Castro García*, y el resultado alcanzado entonces no tienen base en el derecho constitucional federal. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado la importancia del precedente en el desarrollo de nuestra jurisprudencia (*stare decisis*). Sin embargo, ese principio general no puede llevarlos a perpetuar equivocaciones doctrinales. Sus decisiones no tienen “el alcance de un dogma que debe seguirse ciegamente aun cuando el tribunal se convenza posteriormente [de] que su decisión anterior es errónea”. *Am. Railroad Co. v. Comisión Industrial*, 61 DPR 314, 326 (1943). Por ello, han identificado tres circunstancias que, como excepción, justifican dejar a un lado un precedente: “(1) si la decisión anterior era claramente errónea; (2) si sus efectos sobre el resto del ordenamiento son adversos, y (3) si la cantidad de personas que confiaron en ésta es limitada”. *Pueblo v. Camacho Delgado*, 175 DPR 1, 20 esc. 4 (2008). Véanse,

además, *Fraguada Bonilla v. Hosp. Aux. Mutuo*, 186 DPR 365, 391 (2012); *E.L.A. v. Crespo Torres*, 180 DPR 776, 796-797 (2011); *Pueblo v. Díaz de León*, 176 DPR 913, 920 (2009); *San Miguel, etc. & Cía. v. Guevara*, 64 DPR 966, 974 (1945).

El primero de estos principios dispone de la cuestión planteada. Al aplicarlo, revocan *Pueblo v. Castro García* y resuelven que una persona que fue procesada criminalmente en un tribunal federal no puede ser procesada por el mismo delito en los tribunales de Puerto Rico porque eso constituye una violación del derecho constitucional contra la doble exposición, según consagrado en la Quinta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos. Los argumentos del Estado conllevan necesariamente negar la aplicación de un derecho claro y preciso de rango constitucional, como es la prohibición a la doble exposición en casos penales.

El impedimento a procesar un acusado en ambas jurisdicciones se limita a causas por el mismo delito. Esa limitación no es consecuencia de una decisión del TSPR sino de la condición territorial de Puerto Rico. Ahora bien, esto no significa que el gobierno de Puerto Rico y el gobierno federal no puedan trabajar en conjunto y hacer acuerdos de colaboración para combatir el crimen.

El TSPR concede que si Puerto Rico fuera un estado de la Unión aplicaría la norma de la soberanía dual y el gobierno local podría continuar con el caso penal contra los peticionarios. Sin embargo, señalan que declarar la estidad federada no está dentro de sus facultades constitucionales. Como territorio, Puerto Rico no tiene una soberanía primigenia, separada de la del gobierno

federal. Por eso la doctrina de soberanía dual no exime de la aplicación en casos como éste de la garantía constitucional contra la doble exposición. Así se resolvió en *Puerto Rico v. Shell Co.*, y *Grafton v. United States*. La delegación de poder congresional con la creación del gobierno del Estado Libre Asociado no cambió esa realidad jurídica objetiva.

Ese es el estado de derecho actual. El TSPR se reafirma en que no puede revocar una decisión del Tribunal Supremo de Estados Unidos ni negarse a seguirla, mucho menos por mera conveniencia o sea “*convenience and efficiency*,” [...] ‘*are not the primary objectives*’ of our constitutional framework”. *N.L.R.B. v. Noel Canning*, 573 US ____, ____, 134 S.Ct. 2550, 2598 (2014) (Opinión Concurrente del Juez Asociado Scalia). Además, como dijo el Juez Asociado señor Rebollo López en la Opinión disidente en *Pueblo v. Castro García*, pág. 790:

Aun cuando en nuestro carácter personal tenemos el derecho constitucional absoluto a crear y pensar acorde con nuestra particular visión de la vida y del mundo en que nos desenvolvemos, los integrantes de este Tribunal no podemos darnos el lujo de actuar y resolver los asuntos ante nuestra consideración conforme a esas creencias o deseos personales, con total abstracción de la realidad jurídica que nos rodea.

Los precedentes del Tribunal Supremo federal obligan al Tribunal Supremode Puerto Rico y el Estado no ha presentado un argumento convincente que los haga inaplicables. Señala el Supremo de Puerto Rico que su precedente el que es claramente erróneo y le niega reconocimiento al derecho constitucional

de los peticionarios. Por eso no puede prevalecer. Así, los señores Sánchez del Valle y Gómez Vázquez no pueden ser procesados en los tribunales de Puerto Rico por el mismo delito (o uno menor incluido) por el cual el Tribunal Federal para el Distrito de Puerto Rico ya los condenó. Por todo lo anterior, el TSPR revocó el dictamen del Tribunal de Apelaciones y ordenó la desestimación de las denuncias presentadas al amparo del Artículo 5.01 de la Ley de Armas de Puerto Rico, en contra de los señores Sánchez del Valle y Gómez Vázquez.

LA OPINIÓN CONCURRENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

En el caso *Pueblo vs. Sánchez Valle*, 2015 TSPR 25, la Hon. Jueza Liana Fiol Mata, quien fungía como Presidenta del Tribunal Supremo en aquel momento, coincidió con la Opinión mayoritaria del Tribunal en que un individuo no debe ser juzgado en nuestros tribunales por el mismo delito por el cual ya fue juzgado en un tribunal federal. Sin embargo, la Jueza Fiol Mata sostuvo su postura, no al amparo de la protección contra la doble exposición de la Quinta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, sino en virtud de la protección fundamental contra la doble exposición reconocida por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La Jueza Presidenta criticó severamente el razonamiento en el que se apoya la Opinión mayoritaria, señalando que fue una interpretación totalmente descontextualizada, no sólo de nuestra historia constitucional, sino de los fundamentos de la doctrina de la doble soberanía en la jurisprudencia federal.

La Jueza Presidenta reprobó el razonamiento de la mayoría que estableció que Puerto Rico carecía de autoridad para encausar a los dos peticionarios porque “no tenía una soberanía primigenia, separada de la del gobierno federal” y porque “la creación del gobierno del Estado Libre Asociado no cambió esa realidad jurídica objetiva”. Fiol Mata esbozó que la Opinión Mayoritaria se había equivocada en su análisis de nuestra historia constitucional y relación actual con Estados Unidos. En voz de Fiol Mata, la historia demuestra que Puerto Rico tiene suficiente soberanía para procesar a los peticionarios nuevamente al amparo de nuestra legislación penal. Esa historia también revela que cuando el Pueblo de Puerto Rico reclamó y asumió el poder para crear y castigar delitos al adoptar la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, decidió ejercerlo responsablemente, limitándolo según el principio que informa todo nuestro ordenamiento jurídico y, particularmente, nuestros derechos fundamentales, el respeto a la dignidad humana. La pasada presidenta se distancia del afán del resto de la curia por desmerecer el espíritu de nuestra Constitución y nuestra gesta de afirmación nacional. Imputa a la Mayoría hacer caso omiso de la verdadera controversia que nos plantea este caso: la incompatibilidad esencial entre la posibilidad de enjuiciar a un individuo dos veces por los mismos hechos delictivos y el principio esencial normativo de la Constitución de Puerto Rico, la inviolabilidad de la dignidad del ser humano.

Consecuentemente, la Jueza Presidenta concurrió con el resultado de la Opinión mayoritaria, no porque Puerto Rico careciera de soberanía para encausar a los recurrentes, sino porque hacerlo en circunstancias como las de

este caso violaría la protección contra la doble exposición que les garantiza nuestra Constitución.

LA PROTECCIÓN CONTRA LA DOBLE EXPOSICIÓN

La protección contra la doble exposición es un principio básico de nuestro ordenamiento jurídico, pues la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado prohíbe que un ciudadano sea castigado dos veces por el mismo hecho delictivo.⁶¹ Esta disposición se deriva de la protección similar que otorga la Quinta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, la cual provee el contenido mínimo que debe otorgar nuestra protección constitucional.

La protección constitucional contra la doble exposición encarna unos principios con raíces profundas en la historia de la civilización occidental. El Derecho Romano, al igual que derecho griego y el derecho canónico, protegían al individuo de procedimientos y castigos múltiples por el mismo delito o infracción. Aunque se desconocen los orígenes precisos de la protección contra la doble exposición en el *common law*, para mediados del siglo XIII ya se reconocía cierto tipo de protección contra la doble exposición. La jurisprudencia inglesa desarrolló este concepto en dos defensas, *autrefois acquit* (absolución previa) y *autrefois convict* (convicción previa). Ya para el Siglo XVIII, el comentarista Blackstone expresó que el principio de que ningún ser humano arriesgará su cuerpo más de una vez por la misma ofensa constituía una “máxima universal del derecho común”.

En Estados Unidos, los principios que eventualmente informaron la redacción de la Quinta Enmienda estaban presentes en las colonias desde el siglo XVI, cuando varias reconocieron estatutariamente la protección contra la doble exposición. En 1784, New Hampshire fue el primer estado en incluir la protección contra la doble exposición en su constitución, aun antes de que se adoptara la Constitución de Estados Unidos en 1789 y se ratificara la Quinta Enmienda de la Constitución federal en 1791.

Estos son los antecedentes históricos de la protección que brinda la sección 11 de nuestra Carta de Derechos. La protección que otorga nuestra Constitución es una criatura del *common law*, o derecho común angloamericano, incorporada al Derecho puertorriqueño como resultado de nuestra relación con Estados Unidos. Por lo tanto, este es particularmente importante como fuente para interpretar su alcance.

La protección constitucional contra la doble exposición se fundamenta en varias consideraciones de política pública. Intenta evitar que el gobierno tenga una segunda oportunidad para encausar a un individuo con el beneficio del conocimiento estratégico y sustantivo que pudo adquirir sobre la defensa del acusado en el primer procedimiento. También evita que el individuo sea sometido a procesos múltiples, protegiéndolo de ser hostigado por el estado y vivir ansioso ante la incertidumbre de que pueda ser encontrado culpable en cualquier ocasión, aun siendo inocente o absuelto de responsabilidad. Permitir que el Estado utilice todos sus recursos y poderes contra una persona supuestamente autor de un delito en repetidas ocasiones y sin restricción alguna

constituiría un abuso de poder. En fin, esta disposición protege al individuo al limitar el ejercicio del enorme poder punitivo del Estado.

La garantía constitucional contra la doble exposición brinda cuatro tipos de protecciones: a no ser expuesto a otro procedimiento criminal tras ser absuelto por la misma ofensa; a no ser expuesto tras ser convicto por la misma ofensa; a no ser expuesto tras iniciarse un juicio por la misma ofensa; y a no ser castigado múltiples veces por la misma ofensa. Es decir, protege a las personas contra castigos y procedimientos múltiples por la misma conducta delictiva.

El requisito principal que activa la protección contra la doble exposición es que ambos procedimientos sean un intento de encausar o castigar al ciudadano por el mismo delito. Si se le intenta castigar por delitos distintos, no aplica la protección constitucional contra la doble exposición, aunque el ciudadano podría estar cobijado por protecciones estatutarias que encarnan los mismos principios de política pública, como la figura del concurso de delitos.

Al evaluar si la persona fue expuesta dos veces por el mismo delito, los tribunales deben aplicar el criterio enunciado en *Blockburger v. US*: dos delitos no son los mismos si cada uno requiere prueba que el otro no requiere. Así, el tribunal deberá comparar la definición de los delitos en controversia para determinar si los elementos que deben probarse son los mismos. Si ese es el caso, se trata del mismo delito y se activa la protección constitucional contra la doble exposición. Igualmente, se activa dicha protección si uno de los delitos es un delito menor incluido en el otro. En varias ocasiones el Tribunal ha validado el criterio de *Blockburger* para determinar el alcance de la protección contra la

doble exposición bajo nuestra Constitución, pues nuestro texto constitucional limita la protección al mismo *delito*.³⁰

Con este trasfondo, el Tribunal tuvo que analizar si el Estado Libre Asociado de Puerto Rico es un soberano para fines de la doctrina de la doble soberanía. Es decir, tuvo que examinar si Puerto Rico cuenta con suficiente autoridad independiente a la del Gobierno federal para tipificar y castigar delitos de manera autónoma. Para ello, Fiol Mata hace un breve recuento del tema de las relaciones políticas y jurídicas de Puerto Rico y Estados Unidos durante más de un siglo.

³⁰ La Regla 64(e) de Procedimiento Criminal provee eficacia procesal a la garantía contra la doble exposición. Para poder invocar la protección constitucional y solicitar la desestimación de una segunda denuncia o acusación, el acusado debe demostrar que se inició o celebró un primer juicio por el mismo delito por el cual se le acusa en el segundo procedimiento — o por un delito subsumido en éste. El primer juicio debió haberse celebrado ante un tribunal con jurisdicción y mediante un pliego acusatorio válido, y el procedimiento o sanción tiene que haber sido de naturaleza criminal. Tanto el artículo 5.01 de la Ley de Armas como el estatuto federal tipifican como delito el que una persona fabrique, importe o venda un arma de fuego sin poseer licencia para ello. Ambos requieren que el Estado pruebe los mismos elementos delictivos — aunque en la jurisdicción federal también se requiere demostrar que la venta ocurrió en el comercio interestatal o internacional. Como bien señala la Opinión mayoritaria, uno de los delitos por los cuales se encausó a ambos peticionarios ante el Tribunal de Primera Instancia es un delito menor incluido en los delitos federales y constituyen el mismo delito bajo el criterio de *Blockburger*. Consecuentemente, concurrimos con la Opinión mayoritaria en que solamente las denuncias por violaciones al Art. 5.01 están en conflicto con la protección constitucional contra la doble exposición, pues exponen a los recurrentes a un segundo procedimiento criminal y a la posibilidad de recibir un segundo castigo por la misma conducta delictiva castigada en el Tribunal de Distrito federal. Sin embargo, como los procedimientos criminales se iniciaron en los tribunales de dos jurisdicciones distintas -la del Gobierno federal de Estados Unidos y la del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico -debemos examinar la situación de los peticionarios a la luz de la doctrina de la doble soberanía.

LA ANEXIÓN A ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos anexó a Puerto Rico como resultado de su breve guerra contra España de abril a agosto de 1898. Luego del armisticio entre ambos países, la firma del Tratado de París el 10 de diciembre de 1898 selló la suerte de Puerto Rico como posesión de ultramar indefinida de Estados Unidos. El hecho que Estados Unidos pudiera adquirir nuevos territorios mediante cesión como resultado de una guerra no era un asunto nuevo, pues en el 1828 el Tribunal Supremo de Estados Unidos había resuelto que el poder constitucional de declarar la guerra y concertar tratados implicaba el poder de adquirir territorio por cualquiera de esos medios.

Cuando en el 1898 Estados Unidos adquirió a Puerto Rico como territorio, el entendido general era que los territorios anexados serían incorporados inmediatamente y luego admitidos como estados de la Unión. Aunque Estados Unidos eventualmente anexó como estados a todos los territorios que adquirió antes del 1898, los territorios adquiridos en el Tratado de París tendrían un futuro distinto.

La continuidad del territorio continental facilitó el proceso de expansión de Estados Unidos desde sus inicios. Esto permitió la homogenización o “americanización” de los territorios que serían admitidos eventualmente como estados de la Unión. De igual forma, las condiciones impuestas a los territorios fueron parte de una estrategia del Congreso para asimilar la sociedad y el gobierno del territorio al resto de la sociedad estadounidense. Esta política pública fue muy eficaz, pues los territorios adquiridos antes del 1898 eran

principalmente contiguos y escasamente habitados, permitiéndoles a los colonizadores estadounidenses poblarlos rápidamente.

Además, a finales del Siglo XIX y comienzos del Siglo XX, las naciones europeas se habían embarcado en una vorágine expansionista, conquistando territorios y creando imperios coloniales tanto en África como en Asia y el Pacífico. Se entendía para entonces que Estados Unidos no podría participar en la aventura colonialista ni forjar su propio imperio si no tenía la flexibilidad de anexar territorios sin que esto implicase necesariamente la incorporación del mismo.

Los territorios adquiridos en esta época eran distintos a los previamente anexados, pues tenían su propia cultura e idiosincrasia. Por eso, Estados Unidos no deseaban anexarlos como estados de la Unión. El Tribunal Supremo federal tendría entonces que justificar el que Estados Unidos ejerciera soberanía sobre un territorio sin que éste luego se convirtiese en estado de la Unión, con los derechos y obligaciones mutuas que ello implica. Es decir, tenía que justificar la existencia de colonias dentro del ordenamiento jurídico y político de Estados Unidos, una nación forjada por colonias que lucharon contra la tiranía del Imperio Británico para defender sus derechos y libertades y lograr su independencia. Eventualmente articuló esta justificación, la teoría de incorporación territorial, en las decisiones que hoy conocemos como los Casos Insulares.

La primera expresión de la doctrina de incorporación territorial ocurrió en la Opinión concurrente del Juez White en *Downes v. Bidwell*, que luego fue adoptada unánimemente en *Balzac v. People of Porto Rico*. Luego de hacer un

recuento histórico de todos los tratados mediante los cuales Estados Unidos había anexado e incorporado territorios antes de 1898, el Juez White concluye que desde el comienzo de la historia constitucional de Estados Unidos los poderes políticos entendían que la incorporación de los territorios no sería automática, sino que había que atenerse a lo que proveía cada uno de los tratados correspondientes. Al analizar el Tratado de París, el Juez White no encontró ningún lenguaje que indicara la intención del Congreso de incorporar a los territorios adquiridos.

Bajo la teoría de la incorporación, los territorios anexados por Estados Unidos se dividen en dos categorías: los incorporados y los no incorporados. Los habitantes de los primeros gozarían de todos los derechos y privilegios que garantiza la Constitución de Estados Unidos y estarían destinados eventualmente a entrar en la Unión como otro estado más. Los segundos pertenecerían a Estados Unidos como una posesión, teniendo sus habitantes sólo aquellos derechos constitucionales que fueran considerados fundamentales, sin promesa de incorporación o estadidad futura, pudiendo el Congreso renunciar, incluso, a la soberanía sobre éstos. Para incorporar a un territorio se requiere que el Congreso consienta expresamente a incorporarlo. Si no se manifiesta expresamente esta voluntad, que no se puede inferir, el territorio se considera no incorporado.

Evidentemente, las diferencias en raza y cultura del pueblo puertorriqueño, y el ímpetu imperialista de la época, fueron los elementos que produjeron los Casos Insulares y la base de la política colonial que Estados Unidos estableció

para Puerto Rico.^[114] No podemos obviar estas consideraciones políticas al adentrarnos en la creación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus implicaciones para propósitos de la doctrina de la doble soberanía.

LEY 600 Y EL DEBATE SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO

Al pasar a ser un territorio de Estados Unidos, Puerto Rico fue gobernado por un gobierno militar y luego por un gobierno civil de poderes limitados. En 1917, el Congreso promulgó la Ley Jones, alterando el gobierno territorial para aumentar el grado de autonomía del gobierno insular. Sin embargo, el Congreso mantuvo el gobierno de Puerto Rico bajo el control federal, nombrando su Gobernador y reservándose el derecho a vetar la legislación local o anularla y legislar directamente sobre la materia. Por lo tanto, cuando el Tribunal Supremo federal se expresó sobre la soberanía de Puerto Rico y la doctrina de la doble soberanía en *Shell Co., supra*, el Gobierno federal supervisaba y ejercía control estricto sobre los asuntos internos de Puerto Rico. Al igual que las Filipinas en *Grafton, supra*, bajo el régimen de la *Ley Jones* el gobierno de Puerto Rico era claramente una extensión de la autoridad del Congreso, siendo éste su último e inapelable legislador, aún para asuntos internos, con jurisdicción prescriptiva o legislativa plena sobre la isla.

La Ley 600 también surgió en un contexto muy diferente al de las anteriores leyes orgánicas que Estados Unidos había promulgado para sus territorios. Terminada la Segunda Guerra Mundial, en 1945 se adoptó la Carta de las Naciones Unidas para establecer una nueva organización internacional que

promoviera la paz y la seguridad luego del fracaso de la anterior Liga de las Naciones. El Artículo 73 de dicha Carta expresó la entonces nueva norma internacional en contra del poder absoluto de una nación sobre el gobierno de otros pueblos o territorios que aún “no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio”. Dicho artículo impuso a estos países colonizadores la responsabilidad de proteger la cultura de estos pueblos y fomentar que alcanzaran a la brevedad posible la plenitud de gobierno propio.

No hay duda que la anterior norma internacional aplica al caso de Puerto Rico: nuestro archipiélago es una nación caribeña desde el punto de vista sociológico-cultural, poseyendo todos los atributos de una cultura distinta, con un lenguaje e idiosincrasias propias que nos distinguen de cualquier otra nación. Por esto el Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas, y las Resoluciones 1514(XV) y 1541(XV) aplican, por ejemplo, a Puerto Rico y a las Islas Marianas, y no a Florida u Oregón. El Congreso de Estados Unidos, en las últimas ocasiones en que ha intentado atender cabalmente el problema del status político de Puerto Rico ha reconocido expresamente su derecho a la libre autodeterminación bajo el derecho internacional y el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas ejerce jurisdicción sobre el caso de Puerto Rico desde 1973.

Con este trasfondo, pasemos a examinar la aprobación de la Ley Pública 600 en 1950 y la creación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La naturaleza y la intención de la Ley 600 iban más allá de las leyes orgánicas que le precedieron, la Ley Foraker y la Ley Jones. Evidentemente, la

intención no era crear otra ley orgánica para Puerto Rico. Se trataba de una legislación que buscaba satisfacer las exigencias presentadas durante muchos años por todas las fuerzas políticas en la isla y que aún no se habían satisfecho.

La Ley Pública 600 autorizó al Pueblo de Puerto Rico a elegir delegados para una Asamblea Constituyente que redactaría una constitución que estableciera un gobierno republicano e incluyera una carta de derechos. Según los propios términos de la Ley 600, ésta se establecía ante el reconocimiento del “principio del gobierno por consentimiento de los gobernados” y con el carácter de un “convenio”. En ese sentido, la Ley 600 fue un mecanismo similar al que el Congreso utilizó para autorizar a los territorios incorporados a crear su propia constitución y anexionarlos como estados de la Unión.

Con la aprobación de la Ley 600, el Congreso y el Gobierno federal perdían el control total y efectivo de la administración de los asuntos internos de la isla, quedando estos exclusivamente en manos de los puertorriqueños y sujetos únicamente a lo dispuesto por la Constitución de Estados Unidos, la Ley 600, la Ley de Relaciones Federales y la Constitución de Puerto Rico. Es decir, la Constitución puertorriqueña estaría limitada por las condiciones que impuso el Congreso unilateralmente, de manera similar a cuando los territorios incorporados aprueban su constitución según los límites impuestos en sus “enabling acts”.

Una vez contextualizado el ambiente en que se legisló y autorizó la Ley 600, y conscientes tanto de la naturaleza de las políticas coloniales de Estados Unidos respecto a sus territorios como de las verdaderas razones para implantar

las mismas, estamos en mejor posición para entender lo ocurrido entre 1950 - 1952. La Opinión que emite hoy el Tribunal pone gran énfasis en las expresiones que hicieron tanto los representantes de Puerto Rico como los miembros del Congreso que participaron en el debate para la aprobación de la Ley 600 y de la Constitución del Estado Libre Asociado. Claramente, si se analizan esas expresiones fuera del contexto en el que se emitieron, se llega fácilmente a la conclusión de que Puerto Rico no alteró su condición territorial totalmente subordinada a la voluntad del Congreso. Sin embargo, el objetivo de las expresiones de los congresistas estadounidenses durante los debates en el Congreso fue impedir que se interpretara la Ley 600 como una incorporación del territorio de Puerto Rico, pues ello implicaría que eventualmente se tendría que admitir a Puerto Rico como estado de la Unión. Como veremos, la creación del Estado Libre Asociado no fue el ejercicio fútil e insignificante que los detractores del actual modelo de gobierno insisten que representó.

Según los informes positivos del Senado y el Congreso, cifrados en el lenguaje específico de *Balzac* y la doctrina de incorporación territorial, la nueva Ley 600 no podría interpretarse de ningún modo como legislación que incorporara a Puerto Rico a Estados Unidos, a la vez que hizo clara la intención de reconocerle a Puerto Rico todo el poder posible sobre sus asuntos internos. Al adoptar su Constitución, Puerto Rico poseería toda la autoridad-legislativa, convirtiéndose en el legislador único y último de sus asuntos internos. Tal era el entendido, demostrado por el debate en el Congreso al momento de aprobarse la Ley 600.

La nueva constitución se redactó entre el 17 de septiembre de 1951 y el 6 de febrero de 1952, cuando fue aprobada por 81 de los 92 delegados a la Convención Constituyente. Las expresiones del Presidente Truman en su carta de envío de la nueva constitución al Congreso no deja dudas de la nueva autoridad que alcanzó Puerto Rico: “Con su aprobación [la constitución] inviste al pueblo de Puerto Rico con plena autoridad y responsabilidad para el gobierno propio local”. Al momento de la ratificación de la nueva constitución por el Congreso, se repitió que las relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos permanecían inalteradas. En el proceso, el Congreso exigió que se eliminara la sección 20 de la nueva constitución y que se clarificara la disposición en torno a la educación obligatoria. Estas condiciones fueron aprobadas por la Convención Constituyente en nombre del Pueblo de Puerto Rico y el 25 de julio de 1952, entró en vigor la Constitución del Estado Libre Asociado.

Como aclaramos desde el principio, no es nuestro propósito establecer de manera definitiva lo que significó el proceso que el Pueblo puertorriqueño y el Congreso estadounidense llevaron a cabo durante la década del 1950. Tampoco es una controversia que nos compete resolver. Sin embargo, la redacción y ratificación de nuestra Constitución por el Pueblo de Puerto Rico no fue un evento marginal e insignificante, como insiste hoy la Mayoría, aferrándose a una definición irreal y obsoleta de lo que es soberanía. Con la aprobación de la Constitución de 1952, Puerto Rico exigió y obtuvo soberanía sobre sus asuntos internos. Nada en el historial legislativo sobre la aprobación de la Ley 600 y la Constitución del ELA por el Congreso sugiere que Puerto Rico no alcanzó la

soberanía necesaria para los fines de la doctrina de la doble soberanía. Luego de la aprobación de la Constitución de Puerto Rico, la fuente última del poder y autoridad para crear y castigar delitos del Estado Libre Asociado es el Pueblo de Puerto Rico.

Claro está, esta soberanía no es absoluta, como tampoco lo es la del gobierno federal, los estados de la Unión, las tribus y las demás comunidades políticas dentro del sistema federal de Estados Unidos. El que Puerto Rico pueda estar sujeto al poder plenario del Congreso, aún luego de la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado, algo que el Tribunal Supremo federal nunca ha establecido y que como veremos es contrario a la interpretación del Primer Circuito del Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos, no impide que afirmemos, según la responsabilidad que nos delegó el Pueblo, que Puerto Rico es soberano para propósitos de la excepción de la doble soberanía.

El que la autonomía y soberanía de Puerto Rico sobre asuntos no gobernados por la Constitución federal sea equiparable a la de los estados luego de la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado significa que Puerto Rico, al igual que los estados, tiene en sus manos todo el poder de legislar sobre sus asuntos internos en la misma medida que los estados de la Unión. Por esta razón es importante analizar brevemente cómo los tribunales federales, y también este Tribunal Supremo, han interpretado los poderes de Puerto Rico bajo su Constitución.

EL DERECHO A NO INCRIMINARSE Y LA DOBLE SOBERANÍA

Antes de 1964, la declaración de un testigo, realizada luego de una oferta de inmunidad federal, era admisible en un procedimiento criminal presentado en su contra en el foro estatal, al igual que en la situación inversa. El razonamiento detrás de esto era que la Carta de Derechos sólo vinculaba al Gobierno federal y no a los Gobiernos estatales. El Tribunal rechazó este razonamiento en *Murphy v. Waterfront Commision*. Ese mismo día, el Supremo federal había resuelto que el privilegio contra la autoincriminación de la Quinta Enmienda vinculaba a los estados a través de la Decimocuarta Enmienda, así que el Tribunal formuló la controversia en *Murphy* de la siguiente forma: “si una jurisdicción dentro de nuestra estructura federal puede obligar a un testigo -a quien le ha ofrecido inmunidad bajo sus leyes- a ofrecer testimonio que podría utilizarse para hallarlo culpable en otra jurisdicción similar”.

Al atender la controversia, el Supremo federal afirmó que la protección contra la autoincriminación encarna muchos de los valores más fundamentales de una sociedad civilizada. Razonó que, dado el nivel de cooperación existente entre las autoridades federales y estatales en el ámbito criminal, obligar a un individuo a incriminarse en cualquiera de las dos jurisdicciones derrotaría los principios y la política pública de la protección constitucional contra la autoincriminación. Es notable que el Supremo federal incluyera la inviolabilidad de la personalidad humana como uno de los principios que informa la protección contra la autoincriminación que ofrece la Constitución federal.

Según señaló el Supremo federal, desde antes de la Constitución estadounidense los tribunales de Inglaterra habían resuelto unánimemente que el privilegio contra la autoincriminación protegía a un testigo en un tribunal inglés de ser obligado a ofrecer testimonio que podría utilizarse en su contra en tribunales de otra jurisdicción. Reconociendo que sus decisiones previas se habían apartado de esta norma, el Tribunal Supremo federal rechazó que la doctrina de la doble soberanía fuera una excepción al derecho constitucional a no incriminarse. Resolvió que la protección contra la incriminación que ofrece la Quinta Enmienda de la Constitución federal protege a un testigo federal de incriminarse en el foro estatal, al igual que protege a un testigo estatal de incriminarse en el foro federal.

LA PROTECCIÓN CONTRA REGISTROS Y ALLANAMIENTOS Y LA DOBLE SOBERANÍA

Al amparo de la doctrina de la doble soberanía, se justificaba admitir en el foro estatal evidencia obtenida mediante un registro o allanamiento ilegal realizado por las autoridades federales, y viceversa, pues la Cuarta Enmienda de la Constitución federal sólo aplicaba a actuaciones de las agencias federales de orden público. Esta doctrina, conocida como el *silver plate doctrine*, fue rechazada en *Elkins v. US*, decidido en 1960, un año después de *Bartkus* y *Abbate*. El Supremo federal expresó que a la víctima no le importa quién violó su protección constitucional contra registros y allanamientos irrazonables y resolvió que lo correcto era excluir la evidencia en el pleito federal independientemente de si quien violó su derecho constitucional fue un agente

estatal o federal. Posteriormente se extendió lo resuelto en *Elkins* para resolver que la prueba obtenida en violación a la Cuarta Enmienda por agentes federales era inadmisibile en un procedimiento criminal estatal.

Al comparar estas decisiones con las decisiones del Supremo federal sobre la doctrina de la doble soberanía y la protección contra la doble exposición, los Profesores Akhil Reed Amar y Jonathan L. Marcus señalan lo siguiente:

Here then, is the key puzzle: Whereas *Elkins* consciously built on *Wolf*'s application of Fourth Amendment principles against states to overturn the silver platter doctrine, and *Murphy* explicitly built on *Malloy*'s incorporation of the Incrimination Clause to overturn *Feldman*, the Court never chose to build on *Benton*'s incorporation of the Double Jeopardy Clause to overturn *Bartkus* and *Abbate*. The Court has never explained — or even focused on — this anomaly. (pág. 15)

Este análisis nos lleva a concluir que resulta muy difícil conciliar lo dicho en *Elkins* y *Murphy* con lo establecido en *Bartkus* y *Abbate*. Se agrava el desconcierto si consideramos que la protección contra la autoincriminación y la protección contra la doble exposición emanan de la misma fuente, la Quinta Enmienda de la Constitución estadounidense.

La segunda justificación articulada en la jurisprudencia federal -que la doctrina de la doble soberanía es un requisito del federalismo- tampoco supera un análisis crítico. El Tribunal Supremo federal nunca ha atendido el fundamento histórico de la protección contra la doble exposición. De hecho, las primeras

críticas realizadas a la excepción de la doble soberanía a la protección contra la doble exposición resaltaron cómo el Supremo federal, en *Lanza*, torció las raíces de la protección contra la doble exposición en el derecho común.

Los redactores de la Constitución federal deseaban que la cláusula contra la doble exposición recogiera la doctrina reconocida hasta ese momento en Gran Bretaña. Cuando se redactó la Constitución federal y su Carta de Derechos, estaba firmemente establecido que la absolución o convicción de una persona en un tribunal con jurisdicción competente impedía que se le encausara nuevamente por la misma ofensa en los tribunales de Inglaterra.^[223] Es decir, antes de que se incorporara la protección contra la doble exposición en la Constitución federal, los tribunales de Inglaterra ya habían rechazado la doble soberanía como una excepción a la protección contra la doble exposición.

Siendo ello así, difícilmente podría sostenerse que la intención de los constituyentes estadounidenses fuera incluir la doble soberanía como una excepción a la protección contra la doble exposición. Máxime, cuando los fundamentos de la doctrina de la doble soberanía no están articulados en la Constitución federal, sino que se desarrollaron jurisprudencialmente para acomodar los conflictos de jurisdicción concurrente entre los estados de la Unión y el Gobierno federal. Pero además de ser contrarias al desarrollo del derecho común inglés, las decisiones del Tribunal Supremo federal - particularmente *Heath v. Alabama*- confieren un valor injustificado a la soberanía del gobierno, ya sea el estatal o el federal, sacrificando el interés del individuo a no ser procesado criminalmente una segunda vez. Como vimos en *Lanza*, el

Tribunal articuló la doctrina de la doble soberanía sin discutir los intereses que informan la protección contra la doble exposición de la Quinta Enmienda, los cuales van dirigidos a proteger al individuo frente al poder inmenso del Estado. Por el contrario, la doctrina de la doble soberanía permite, injustificadamente, que dos gobiernos logren, en tándem, lo que cada uno no puede hacer por su cuenta: someter a un ciudadano a procedimientos y castigos múltiples por la misma ofensa.

Las Opiniones disidentes del Juez Black en *Abbate* y *Bartkus* señalan claramente las principales deficiencias e inconsistencias de la doctrina de la doble soberanía como una excepción a la protección contra la doble exposición. En *Bartkus*, el Juez Black señaló que la decisión de la mayoría debilitaba la protección constitucional contra la doble exposición, uno de los valores principales del Pueblo estadounidense y un valor fundamental para toda la tradición occidental. También señaló que la excepción de la doble soberanía no atendía responsablemente el propósito de la prohibición contra la doble exposición, que no es otro que proteger al individuo frente al poder del Estado. Desde el punto de vista del individuo, poco importa el que lo castiguen dos soberanos distintos en vez de uno. En ambos casos, el ciudadano está expuesto dos veces a ser procesado o castigado por la misma conducta.

Por otro lado, en *Abbate* el Juez Black señaló que la excepción de la doble soberanía permite que dos soberanos logren juntos lo que cada uno no puede hacer por su cuenta. Reconociendo que la mayoría de las naciones con sistemas legales fundamentados en el derecho común consideran que una convicción en

otra jurisdicción es un impedimento para encausar en la propia, Black caracterizó como insostenible concluir que los estados de la Unión son más extranjeros en relación al Gobierno federal que dos países totalmente desvinculados entre sí.

El Supremo federal ha intentado levantar unas justificaciones prácticas, sobre la base del federalismo estadounidense, para sostener que la doctrina de la doble soberanía es necesaria. Por ejemplo, ha razonado que sin la doctrina de la doble soberanía, un soberano -i.e. un estado de la Unión- podría legislar una pena insignificante para impedir que otro soberano encause a sus ciudadanos por un delito más grave. Según el Tribunal, esto menoscabaría la legislación penal del segundo soberano y le impediría poder hacer cumplir sus leyes. Por consiguiente, cuando haya jurisdicción criminal concurrente, ambos soberanos simplemente competirían para ser el primero en traer a la persona imputada ante sus tribunales.

Sin embargo, hay otras alternativas para atender la fricción que genera el federalismo estadounidense y que tanto preocupa al Tribunal Supremo federal. Por ejemplo, si existe una preocupación nacional por algún tema particular en el que el Gobierno federal y otro soberano compartan jurisdicción, como la comisión de un crimen o delito particularmente ofensivo o peligroso para la seguridad nacional, el Congreso puede simplemente legislar y ocupar el campo.

Otra justificación práctica que ofreció el Supremo federal para sostener la doctrina de la doble soberanía es que esta promueve la administración eficiente de la justicia en la jurisdicción federal. Según esta postura, resultaría impráctico

requerir que las autoridades federales se mantengan informadas de las investigaciones que realizan las autoridades estatales. La misma lógica aplicaría a los Estados. Sin embargo, dado el alto grado de cooperación entre el gobierno federal y las agencias estatales de orden público, esta justificación responde a una concepción anticuada del federalismo estadounidense, algo que muchos comentaristas han criticado. Esto es particularmente preocupante hoy en día, considerando la colaboración estrecha que existe entre el Gobierno federal y otros soberanos en asuntos criminales. Puerto Rico no es la excepción, pues hemos realizado varios acuerdos de colaboración con las autoridades federales en varias áreas.

CAPÍTULO 7:

SEGUNDO GOLPE, FRANKLIN CALIFORNIA TAX Y LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

La situación fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico durante la última década ha sido la más crítica que ha atravesado el país en su historia. Cuando el Partido Popular Democrático asumió el poder en enero de 2013 se proyectaba que el déficit del Fondo General para el año fiscal 2012-2013 sobrepasaría los \$2,200 millones. Mediante distintas medidas llevadas a cabo, el Gobierno logró reducir dicho déficit a aproximadamente \$1,290 millones al 30 de junio de 2013. Para el año fiscal 2013-2014, la Asamblea Legislativa aprobó varias medidas de disciplina fiscal que permitieron una reducción de asignaciones por una cantidad por \$170 millones por debajo de lo presupuestado. No obstante, el propio Departamento de Hacienda de Puerto Rico, al 10 de junio de 2014, señalaba que los recaudos proyectados para ese año fiscal estaban por debajo de la cifra estimada por \$320 millones. El Gobierno de Alejandro García Padilla tomó medidas para tratar de cerrar dicha brecha y alcanzar la meta de cerrar el año fiscal con un déficit de \$650 millones.³¹

La situación encontrada en enero de 2013 en las corporaciones públicas no era distinta, pues el déficit combinado de las principales tres corporaciones públicas del país (la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante la “AEE”), la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (en adelante la “AAA”) y la Autoridad

³¹ “Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico”, Ley Núm. 71 de 28 de junio de 2014.

de Carreteras y Transportación (en adelante la “ACT”)) para el año fiscal 2012-2013 fue de aproximadamente \$800 millones, todas con un nivel de deuda combinado que alcanzaba los \$20,000 millones. Para asistir a las corporaciones públicas en convertirse nuevamente en entidades financieramente autosuficientes, la Administración de García Padilla tomó varias medidas para mejorar sus finanzas. Por ejemplo, el 27 de febrero de 2013, se completó la transacción que involucraba la Concesión Administrativa del Aeropuerto Internacional Luis Muñoz Marín a través de una Alianza Público Privada, la cual fortaleció la posición fiscal de la Autoridad de los Puertos y redujo las dificultades financieras de dicha corporación pública y del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (en adelante, “BGF”) al repagarse sobre \$490 millones adeudados a, o garantizados por, el BGF. El 25 de junio de 2013, fueron aprobadas las leyes 30-2013 y 31-2013 que aumentaron los ingresos de la ACT por aproximadamente \$270 millones y permitieron que dicha corporación pública comenzara a amortizar todas las líneas de crédito que adeudaba al BGF, ascendentes a aproximadamente \$1,800 millones, y a cubrir gastos operacionales. En julio de 2013, la Junta de Gobierno de la AAA implementó un aumento promedio de 60% en la tarifa del servicio de agua que había aprobado la administración de Luis Fortuño para cubrir gastos operacionales y mejorar la cubierta del servicio de deuda, lo que permitió a dicha corporación pública no continuara dependiendo de subsidios del Fondo General para cubrir sus déficits operacionales; y, a pesar de los pronósticos, en agosto de 2013, la AEE logró

colocar una emisión de bonos por \$673 millones que le permitió parcialmente financiar su programa de mejoras capitales.³²

Las medidas tomadas no fueron suficientes para solucionar el problema económico y fiscal de Puerto Rico. Es de conocimiento público, que durante ese período, y por primera vez en la historia constitucional del Estrado Libre Asociado de Puerto Rico, su crédito público se vio comprometido a raíz de la degradación a nivel especulativo de sus bonos de obligación general por las principales agencias clasificadoras de crédito. Lo cierto es que la pérdida del grado de inversión de la deuda pública puso en peligro la salud fiscal y económica del pueblo de Puerto Rico, y comprometió indebidamente el crédito del Gobierno Central y las corporaciones públicas.³³

A lo anterior se añade que durante el año fiscal 2013-2014, la liquidez del gobierno y del BGF se vio afectada adversamente por varios factores que limitaron significativamente los recursos disponibles y la flexibilidad financiera del gobierno para sufragar sus operaciones gubernamentales. Estos factores incluyen un incremento significativo en las tasas de interés y el rendimiento en el mercado de las obligaciones del gobierno, sus instrumentalidades y corporaciones públicas, el acceso limitado de estas entidades a los mercados de capital estadounidenses y una reducción marcada en la liquidez del mercado de capital de la isla. Esta crisis, además, limitó la capacidad del BGF de proveer financiamiento interino a corporaciones públicas y otras entidades. Ante este marco, las instituciones financieras privadas, locales e internacionales, las cuales en el pasado sirvieron

³² Ibid.

³³ Ibid.

también como fuente de liquidez interina para el Gobierno Central y las corporaciones públicas, redujeron de manera significativa el crédito extendido al Estado Libre Asociado y a las corporaciones públicas, dejando de ser una opción viable de financiamiento interino. La reducción en el acceso a los mercados de capital y al crédito provisto por instituciones financieras privadas, también limitó el volumen de la deuda que podía ser emitida y, por lo tanto, imposibilitó que el gobierno usara el financiamiento para sufragar el costo de sus operaciones gubernamentales.³⁴

La función estatutaria del BGF de servir como asesor financiero y agente fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado, sus instrumentalidades, municipios y corporaciones públicas y, además, ha servido también como fuente de financiamiento interino para todo el aparato gubernamental, vio afectada su liquidez precisamente por financiar déficits operacionales en varias de las corporaciones públicas. En los estados financieros del BGF para el año fiscal terminado el 30 de junio de 2013, los auditores enfatizaron que el BGF tenía préstamos por cobrar al Estado Libre Asociado y a sus corporaciones públicas por \$6,900 millones o el 48% de los activos totales del BGF. Por otro lado, los préstamos por cobrar a los municipios totalizaron \$2,212 millones o el 15% de los activos totales del BGF. Por lo tanto, la liquidez y condición financiera del BGF dependía significativamente de la capacidad del Estado Libre Asociado y sus corporaciones públicas para repagar su deuda, la cual como hemos indicado anteriormente, está severamente afectada.³⁵

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

En el marco de lo anterior, la Administración de García Padilla tomó varias medidas para mejorar la liquidez del BGF. Por ejemplo, en marzo de 2014 realizó una histórica emisión de bonos de obligaciones generales del Estado Libre Asociado por la cantidad de \$3,500 millones, cuyo producto neto fue utilizado, principalmente, para el repago de obligaciones del Estado Libre Asociado con el BGF. También, aprobó la Ley Núm. 24-2014 para que el BGF pudiera, entre otros, requerir a ciertas entidades gubernamentales que transfieran al BGF el balance de sus cuentas de efectivo que mantenían en instituciones del sector privado. Además, dicha Ley, prohibió al BGF aprobar préstamos a corporaciones públicas que no pudieran demostrar que contaban con las fuentes de ingresos suficientes para cubrir el servicio de la deuda del nuevo financiamiento. Es decir, el propósito de dicha Ley era imponer disciplina fiscal a las entidades públicas y preservar la liquidez y situación financiera del BGF.

El Gobierno de García Padilla alegó que estas medidas, junto a otros esfuerzos, lograron aumentar la liquidez del Banco, pero no consiguieron darle la solidez financiera suficiente como para satisfacer por sí solo las necesidades de financiamiento del Gobierno del ELA y, especialmente, de sus corporaciones públicas, máxime con el acceso limitado al mercado de estas entidades.³⁶

Como consecuencia de esta situación de liquidez que recrudeció el difícil panorama fiscal y financiero del país, el Gobierno de Puerto Rico se propuso aprobar un presupuesto balanceado para el Estado Libre Asociado sin financiamientos de déficits operacionales ni refinanciamientos de deuda para el año fiscal 2014-2015.

³⁶ Ibid.

La administración de García Padilla entendió que junto a las medidas de reducción de gastos y de reorganización operacional a nivel de agencias y de corporaciones públicas, (incluyendo la promulgación de la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Ley 66-2014), tanto el Gobierno Central como las corporaciones públicas podrían cubrir sus gastos operacionales con los ingresos recaudados por dichas entidades y no mediante fondos no recurrentes, como lo son préstamos o refinanciamientos de deuda.³⁷

Por ejemplo, la Ley 66-2014 declaró una emergencia fiscal en el país:

La recuperación fiscal y económica, tras la degradación del crédito de Puerto Rico y la disminución de recaudos que afecta la liquidez del Estado, salvaguardando el mandato constitucional para el pago de intereses y amortización de la deuda pública, se adopta un plan para manejar las consecuencias de la misma y establecer una gerencia estructurada que permita cumplir con los compromisos del País.

De igual manera, se garantiza la continuidad de la gestión pública en áreas esenciales de salud, seguridad, educación, trabajo social y desarrollo, entre otros, así como la prestación de los servicios necesarios e indispensables para la ciudadanía. Esta Ley tendrá como política pública la restauración del crédito público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico mediante la eliminación a corto plazo del déficit del Fondo General y mejoras en la

³⁷ Ibid.

condición fiscal de las corporaciones públicas, sin recurrir al despido de empleados públicos de carrera o regulares, ni afectar las funciones esenciales de las agencias de gobierno que brindan servicios de seguridad, educación, salud o de trabajo social. Este plan estructurado resulta indispensable para proteger la disponibilidad de efectivo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de forma tal que no se afecte la prestación de los servicios indispensables que recibe la ciudadanía. Este plan considera los retos que Puerto Rico enfrenta para restaurar el crédito público y atender la incertidumbre sobre la duración, magnitud y costo del acceso a los mercados de capital en ausencia de una calificación de grado de inversión.³⁸

La implantación de la Ley 66-2014 debía redundar en aproximadamente \$230 millones en ahorros combinados para todas las corporaciones públicas. Sin embargo, esas medidas de control fiscal no fueron suficientes para solucionar la situación fiscal inmediata de muchas de las corporaciones públicas del país. La mayoría de las corporaciones públicas del Estado Libre Asociado que proveen servicios públicos esenciales (como la Autoridad de Energía Eléctrica) enfrentan significativos retos operacionales, fiscales y financieros. Durante los pasados años, estas corporaciones públicas han recurrido a financiamientos, en forma de emisiones de bonos en los mercados de capital o mediante la obtención de préstamos, garantías u otro apoyo financiero del BGF o instituciones financieras privadas, para cubrir déficits presupuestarios recurrentes. Estas condiciones

³⁸ Ibid.

fiscales y financieras se recrudecieron por la necesidad de estas corporaciones públicas de invertir cantidades sustanciales en su plan de mejoras de capital, muchas veces requerido por la reglamentación federal aplicable. Como resultado de lo anterior, algunas de estas corporaciones públicas también cargaron con un alto nivel de obligaciones financieras en relación a la disponibilidad de recursos para cubrir el servicio de deuda de las mismas.³⁹

Al presente, según lo discutido anteriormente, estas corporaciones públicas tienen acceso limitado a los mercados de capital y su habilidad para repagar sus deudas a corto plazo está severamente comprometida. Consciente de implantar políticas públicas responsables, el Gobierno de Puerto Rico ordenó al BGF dejar de proveer financiamiento para cubrir los déficits operacionales de las corporaciones públicas, y del Departamento de Hacienda del Estado Libre Asociado debido a que, además de que se trata de prácticas que no son financieramente saludables, el BGF y el Gobierno Central no están en condición de cubrir dichos déficits. A la par, las corporaciones públicas bajo esa Administración no tomaron las medidas necesarias para lograr su autosuficiencia económica, pues alcanzar dicha autosuficiencia es fundamental en la nueva política de responsabilidad que exigen los puertorriqueños. Ahora bien, la falta de acceso a financiamiento público o subsidios para cubrir estos déficits podría resultar en que algunas corporaciones públicas advengan incapaces de pagar sus deudas a su vencimiento, honrar sus otras obligaciones contractuales y continuar realizando funciones públicas importantes, y a la vez proveer mantenimiento y

³⁹ Ibid.

mejoras adecuadas a infraestructura existente o hacer nuevas inversiones necesarias para poder continuar brindando servicios vitales y cumplir con requisitos reglamentarios.⁴⁰

Por ejemplo, desde hace varios años la ACT, a pesar de la aprobación de las Leyes Núm. 30 y 31 de 2013 para asignarle recaudos adicionales, atraviesa por una situación precaria producto de la pérdida general de sus ingresos y los aumentos en el costo de su operación. Basado en los estados financieros auditados de dicha corporación para los años fiscales 2010 al 2013, la ACT tuvo pérdidas operacionales acumuladas (antes de depreciación) por \$349 millones. Estas deficiencias fueron subsanadas por el BGF durante los pasados años, de modo que dicha corporación continuara manteniendo su operación y realizando sus pagos a sus principales acreedores. Durante el cuatrienio 2009-2012, el panorama fiscal de la ACT se recrudeció ante un patrón severo de subsanar su desfase operacional mediante líneas de crédito del BGF, que durante dicho periodo totalizaron \$2,113 millones, sin que se identificaran fuentes de repago para cumplir con dichas obligaciones.⁴¹

Por otro parte, el Gobierno de Puerto Rico tomó medidas con relación al servicio de energía eléctrica en Puerto Rico a través de la Ley de Transformación y ALIVIO Energético de Puerto Rico, Ley 57-2014. Es un hecho que que los altos costos energéticos, que a finales de 2012 alcanzaron su máximo histórico de 31 centavos el kilovatio-hora, han detenido el desarrollo económico de Puerto Rico. Esos altos costos son el resultado de la dependencia de la AEE en el petróleo

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

para la generación de electricidad y su alto nivel de deuda, la cual ha dificultado durante varios años su capacidad de implantar mejoras de capital necesarias para sus sistemas de generación, transmisión y distribución de energía.⁴²

Estas dos corporaciones públicas, la ACT y la AEE, ejemplifican la naturaleza y el alcance de la crisis que varias de las corporaciones en Puerto Rico enfrentan actualmente, que las pudiese llevar a una situación sin precedentes en la cual éstas se vean impedidas de continuar proveyendo servicios gubernamentales esenciales que promueven el bienestar público, mientras honran sus deudas y sus otras obligaciones.⁴³

Los retos financieros que enfrentan algunas de las corporaciones públicas se han agravado aún más por los propios retos fiscales y económicos del Gobierno Central, según mencionado anteriormente. Los déficits presupuestarios por décadas, la recesión económica prolongada (desde el 2006), el alto nivel de desempleo que en el año 2010 alcanzó el 16%, la disminución de la población y los altos niveles de deuda y obligaciones de pensiones han contribuido a los problemas financieros de las corporaciones públicas. Todos estos factores han llevado a la ampliación del diferencial crediticio (*credit spread*) de la deuda del sector público y a la degradación de la clasificación crediticia, según discutido anteriormente. Esto, a su vez, ha comprometido la liquidez del Estado Libre Asociado y de sus corporaciones públicas y ha afectado adversamente su acceso

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

a los mercados de capital y a fuentes privadas de financiamiento, así como el costo de tomar dinero prestado.⁴⁴

Muchas han sido las reformas que el Gobierno de Puerto Rico ha tenido que implementar para asegurar que los retirados continúen recibiendo sus pensiones mientras se atienden las necesidades de flujo de efectivo del Estado Libre Asociado, a saber: reformas integrales al Sistema de Retiro de Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado a través de la Ley Núm. 3-2013, según enmendada; al Sistema de Retiro de Maestros, a través de la Ley Núm. 160-2013, y al Sistema de Retiro de la Judicatura, a través de la Ley Núm. 162-2013,. También se ha aprobado legislación para una reforma integral de energía, Ley 57-2014, para promover el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos del Estado Libre Asociado.⁴⁵

Incluso, como parte de las gestiones administrativas para balancear el presupuesto durante el Gobierno de Alejandro García Padilla, se les requirió a las corporaciones públicas del Estado Libre Asociado alcanzar auto-suficiencia financiera. Obviamente el reto ha sido alcanzar esa suficiencia financiera sin aumentos en las tarifas básicas, las cuales obstaculizan y deprimen la actividad y el desarrollo económico. Y ese es el problema: toda vez que las corporaciones públicas ya no pueden depender de préstamos del BGF, subsidios del Estado Libre Asociado o aumentos en las tarifas para cubrir sus gastos operacionales, éstas podrían no ser capaces de pagar sus deudas según éstas vencen y honrar sus otras obligaciones contractuales, mientras tratan al mismo tiempo de cumplir

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

con sus obligaciones de proveer servicios a nuestra ciudadanía. Si las corporaciones públicas dejaran de pagar sus obligaciones y sus acreedores ejercitaran sus remedios, la falta de una estructura eficaz y un proceso ordenado para manejar los intereses de los acreedores y de los consumidores, impediría al Gobierno del Estado Libre Asociado proteger los intereses de la ciudadanía de continuar recibiendo servicios públicos esenciales y promover el bienestar general del pueblo de Puerto Rico.⁴⁶

LEGISLAR PARA REESTRUCTURAR LA DEUDA

Hasta el año 2014, Puerto Rico no disponía de una ley local que permitiera un procedimiento ordenado de recuperación para las corporaciones públicas en estado de insolvencia. Las leyes orgánicas de la AEE y la AAA, por ejemplo, contienen disposiciones en caso de incumplimiento de sus obligaciones, permiten la designación de un síndico en el proceso judicial que se haría cargo de las operaciones de la corporación pública y distribuiría sus ingresos según ordenase el tribunal. Si bien es cierto que ese mecanismo permite que un síndico permanezca a cargo de la corporación pública hasta que se hayan subsanado todos los incumplimientos de dicha corporación pública, dichas disposiciones generales son inapropiadas para atender las complejidades involucradas en un proceso de recuperación en caso de insolvencia. A ese momento, las

⁴⁶ Ibid.

disposiciones de las leyes federales aplicables a corporaciones en estado de insolvencia, no aplican a las corporaciones públicas del Estado Libre Asociado.⁴⁷

En este sentido, la Ley iba dirigida a resolver la brecha legal existente de una manera que sea consistente con los requisitos constitucionales del Estado Libre Asociado y de los Estados Unidos aplicables, permitiendo que las corporaciones públicas del Estado Libre Asociado puedan atender sus emergencias fiscales y financieras en una manera que maximice el valor para los acreedores mientras protege funciones públicas importantes para la salud, seguridad y bienestar público, colocando al Estado Libre Asociado en posición de hacer crecer su economía para el beneficio colectivo de todas las partes afectadas. Esta Ley toma en cuenta la complejidad de estos procedimientos y provee procedimientos especiales a través de los cuales la Jueza Presidenta del Tribunal Supremo de Puerto Rico puede designar a jueces a supervisar estos procedimientos, los cuales, a su vez, podrán nombrar comisionados especiales con la experiencia necesaria para asistir en el manejo de dichos procedimientos. Esta no es una ley de quiebras, sino una ley para lograr el cumplimiento ordenado de las deudas de una corporación pública elegible.⁴⁸

La Legislatura entendió que las normas esbozadas en esta ley eran consistentes con la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos con relación a las reglas y procedimientos apropiados para la recuperación fiscal de las entidades que no son elegibles para alivio bajo las leyes federales aplicables. Según se discute a continuación, entendían que el Estado Libre

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

Asociado tenía el poder de promulgar legislación que permitiera que una corporación pública modificara los términos de su deuda con el consentimiento de un número sustancial de acreedores afectados o a través de un procedimiento supervisado por un tribunal, debido a que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha reconocido el poder de los estados para establecer sus propias leyes para entidades que el Congreso no ha hecho elegibles para solicitar protección bajo las leyes federales aplicables como lo es el caso de Puerto Rico. También, como veremos a continuación, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico basó la Ley 71-2014 en el poder de razón de estado (*police power*) para aprobar leyes para el repago ordenado de las deudas cuando enfrentan una emergencia económica, pues el Congreso promulgó legislación en 1950 y en 1952 otorgando al Estado Libre Asociado el poder de gobernar bajo su propia constitución.⁴⁹

Según el análisis llevado a cabo por el Gobierno de Puerto Rico en ese cuatrienio, los estados tienen el poder de promulgar sus propias leyes estableciendo un proceso para ajustar deudas. Para llegar a esa conclusión utilizaron la validez de leyes promulgadas con el propósito de permitir que compañías aseguradoras y bancos, ambos inelegibles bajo disposiciones como por ejemplo los Capítulos 9 y 11 del título 11 del Código de los Estados Unidos, ajusten sus deudas. Los estados también pueden promulgar su propio estatuto de ajuste y cumplimiento con sus deudas en virtud de su poder de razón de estado (*police power*).⁵⁰

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

También evaluaron jurisprudencia relacionada al poder de razón de estado. Por ejemplo en el caso *Faitoute Iron & Steel Co. V. City of Asbury Park*, 316 U.S. 502 (1942), el tribunal explicó que el estado retiene su poder con relación al bienestar económico del estado: “Si un estado retiene poder de razón de estado (*police power*) en relación a sus asociaciones de construcción y préstamos... debido a la relación de estas con el bienestar económico del Estado, y si puede autorizar la reorganización de un banco insolvente tras la aprobación del superintendente estatal de bancos y de un tribunal,... a un Estado ciertamente no debería negársele un poder similar para el mantenimiento de sus subdivisiones políticas y la protección no sólo de su crédito, sino de todos los acreedores...”. *Faitoute Iron & Steel Co.*, 315 U.S. a las págs. 313-14. Este poder de razón de estado (*police power*) cubre tanto la promulgación del estatuto modificado donde el Congreso no ha actuado, como el uso del poder de razón de estado (*police power*) durante periodos de emergencia.⁵¹

La Asamblea Legislativa recurre al concepto de soberanía que hemos discutido en capítulos anteriores para fundamentar su postura. A esos fines señalan que los tribunales han reconocido la autoridad soberana del Estado Libre Asociado. El Tribunal Supremo de Estados Unidos declaró que el Estado Libre Asociado es “soberano sobre asuntos no basados en la Constitución”. El Tribunal ha reiterado esta posición en dos ocasiones. En particular, en *Examining Board of Engineers v. Flores de Otero*, 426 U.S. 572, 594 (1976), donde el Tribunal señaló que el “propósito del Congreso en la legislación de 1950 y 1952 fue conceder a

⁵¹ Ibid.

Puerto Rico el grado de autonomía e independencia normalmente asociado con un estado de la unión”. En *Rodríguez v. Popular Democratic Party*, 457 U.S. 1, 8 (1982), el Tribunal explicó, además, que “...Puerto Rico, . . . , es una entidad política autónoma, soberana con relación a asuntos no regidos por la Constitución”. Más aún, en *Córdova & Simonpietri Insurance Agency, Inc. v. Chase Manhattan Bank*, 649 F.2d 36, 41 (1st Cir. 1981), caso que fue citado con aprobación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en *U.S. v. Lara*, 541 U.S. 193, 204 (2004), el Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos para el Primer Circuito concluyó que:

In sum, Puerto Rico’s status changed from that of a mere territory to the unique status of Commonwealth. And the federal government’s relations with Puerto Rico changed from being bounded merely by the territorial clause, and the rights of the people of Puerto Rico as United States citizens, to being bounded by the United States and Puerto Rico Constitutions, Public Law 600, the Puerto Rican Federal Relations Act and the rights of the people of Puerto Rico as United States citizens.⁵²

De igual forma, el poder de razón de estado está contemplado en el Artículo II, Sección 18 de la Constitución del Estado Libre Asociado. En virtud del dicho artículo los ciudadanos del Estado Libre Asociado tienen derecho a organizarse y a negociar colectivamente. Ese derecho, sin embargo, no afecta el poder de razón de estado del Estado Libre Asociado: “Nada de lo contenido en esta sección menoscabará la facultad de la Asamblea Legislativa de aprobar leyes para casos

⁵² Ibid.

de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud o la seguridad públicas, o los servicios públicos esenciales”. Además, el Artículo II, Sección 19, reconoce explícitamente el poder de razón de estado del Estado Libre Asociado: “Tampoco se entenderá como restrictiva de la facultad de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo”. Igualmente, la Sección 2 del Artículo V de la Constitución del Estado Libre Asociado le otorga a la Asamblea Legislativa autoridad para crear los tribunales del Estado Libre Asociado. Por lo tanto, la Asamblea Legislativa tiene el poder de promulgar, y un tribunal de Puerto Rico tiene el poder de hacer valer, un estatuto para el cumplimiento ordenado de las deudas.⁵³

A la luz de todo lo planteado, la Asamblea Legislativa consideró que la situación de emergencia fiscal que padece Puerto Rico requería legislación que permitiera a las corporaciones públicas, entre otras cosas, (i) ajustar sus deudas en el interés de todos los acreedores afectados por dicho ajuste, (ii) establecer procedimientos para el cumplimiento ordenado y, si fuera necesario, la reestructuración de la deuda de manera consistente con la Constitución del Estado Libre Asociado y la Constitución de los Estados Unidos, y (iii) maximizar los valores que pueden recibir las partes interesadas, proporcionándoles el valor corriente a base de la capacidad de pago de cada deudor. Con estas medidas, se apuesta a que las corporaciones públicas puedan regresar a una posición de solvencia y buen crédito al posponer o reducir el servicio de la deuda con el

⁵³ Ibid.

consentimiento de la gran mayoría de los acreedores, como parte del programa de recuperación, según se contempla en el Capítulo 2 de esta Ley.⁵⁴

Por estas razones, la Asamblea Legislativa optó por promulgar una Ley que a su juicio es consistente con los preceptos dispuestos por los tribunales de Puerto Rico y de los Estados Unidos.⁵⁵ Como veremos más adelante, los tribunales entendieron que no le asistía la razón.

LOS ARTÍCULOS DE LA LEY 71-2014

La Ley contemplaba dos tipos de procedimientos para atender el alto nivel de deuda de las corporaciones públicas. El primero es un procedimiento consensual de modificación de deuda que culmina con un programa de recuperación (Capítulo 2 de esta Ley) y el segundo es un procedimiento supervisado por el tribunal que culminaría en un plan ordenado de cumplimiento con las deudas (Capítulo 3 de esta Ley). Una corporación pública puede solicitar alivio bajo el Capítulo 2 o el Capítulo 3, o bajo ambos de forma consecutiva o concurrente. Esta Ley está diseñada en muchos aspectos para que refleje ciertas disposiciones claves del título 11 del Código de los Estados Unidos, y tanto el Tribunal como las partes interesadas deben revisar y considerar el precedente existente al amparo del título 11 del Código de Estados Unidos, de ser aplicable, al momento de interpretar e implementar esta Ley.⁵⁶

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

La Ley establecía las entidades que serían elegibles para acogerse al procedimiento establecido en la misma. A esos fines, disponía que no eran elegibles para solicitar alivio bajo esta Ley: el Estado Libre Asociado (para evitar cualquier duda, se aclara que las disposiciones de esta Ley no son aplicables a la deuda de obligación general del Estado Libre Asociado ni a la deuda garantizada por el Estado Libre Asociado), los setenta y ocho (78) municipios del Estado Libre Asociado, el BGF y sus subsidiarias, afiliadas y las entidades adscritas al BGF; el Fideicomiso de Niños, el Sistema de Retiro de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus instrumentalidades, el Sistema de Retiro de la Judicatura, la Agencia para el Financiamiento Municipal, la Corporación de Financiamiento Municipal, la Corporación para el Financiamiento Público de Puerto Rico, la Autoridad para el Financiamiento de Facilidades Industriales, Turísticas, Educativas, Médicas y de Control Ambiental; la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, la Corporación del Fondo de Interés Apremiante (COFINA), el Sistema de Retiro para Maestros, y la Universidad de Puerto Rico.⁵⁷

El Capítulo 1 de la Ley establecía que las disposiciones generales de la misma e incluye tres Subcapítulos, el primero titulado “Título, Propósito, Terminología e Interpretación”, el segundo titulado “Jurisdicción y Procedimiento” y el tercero titulado “Protecciones de los Acreedores y Gobernanza”. El Subcapítulo I incluye disposiciones relacionadas con, entre otros, definiciones, estándares de interpretación y probatorios, cláusula de separabilidad e

⁵⁷ Ibid.

inaplicabilidad de otras leyes. El Subcapítulo II establece las normas sobre jurisdicción, las responsabilidades y poderes del Tribunal, elegibilidad, emplazamiento y apelaciones, entre otros. El Subcapítulo III contiene disposiciones relacionadas a las garantías constitucionales de los acreedores, el rol del BGF en procedimientos bajo esta Ley, el poder del Gobernador de nombrar un administrador de emergencia y las herramientas básicas disponibles a una corporación pública elegible que se acoge a la Ley, tales como la continuación de las operaciones y el recobro limitado de compensaciones y traspasos preferentes.⁵⁸

El Capítulo 2 proveía un mecanismo para que una corporación pública adopte un programa de recuperación y busque una solución principalmente transaccional para el alivio de la deuda, basada en un programa de recuperación que vincule a todos los tenedores de deuda con el consentimiento de una súper mayoría de dichos tenedores. El programa de recuperación que se contempla en el Capítulo 2 tiene como objetivos: permitir que un deudor elegible logre la autosuficiencia financiera; distribuir de forma equitativa entre todas las partes interesadas las cargas de cualquier programa de recuperación; y tratar a todos los acreedores por igual a menos que un acreedor acepte tratamiento menos favorable.⁵⁹

El Capítulo 2 fue diseñado a base de la jurisprudencia que ha determinado que no se viola la cláusula constitucional que prohíbe el menoscabo de las obligaciones contractuales al promulgar un régimen de ajuste de deudas cuando

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

se cumple con las siguientes características principales: la existencia de una emergencia fiscal que hace necesaria la aprobación de legislación, el voto de una súper mayoría para vincular a la minoría, la creación de una junta supervisora imparcial que supervise el cumplimiento con el programa de recuperación, distribuciones proporcionales a los acreedores y aprobación del tribunal.⁶⁰

El proceso del Capítulo 2 comenzaría cuando la junta de gobierno de la corporación pública y el BGF o el BGF a solicitud del Gobernador, según sea el caso, autoriza a la corporación pública a buscar alivio consensual de deuda con los tenedores de ciertos instrumentos de deuda (los que el Capítulo 2 identifica como instrumentos de deuda afectados). Cualquier entidad gubernamental, que no sea una de las que la Ley expresamente excluye, es elegible para comenzar un proceso de recuperación bajo el Capítulo 2 de esta Ley. El alivio disponible bajo el Capítulo 2 consistía en cualquier combinación de enmiendas, modificaciones, relevos o intercambios (a los cuales se les llama colectivamente, enmiendas) a los instrumentos de deuda afectados, siempre que las enmiendas se combinen con el compromiso de la corporación pública de estar sujeta al plan de recuperación. Las enmiendas podían incluir elementos diversos, tales como ajustes a las tasas de interés, extensión del vencimiento, reducción de principal y otras revisiones a los instrumentos de deuda afectados. Después del anuncio público del periodo de suspensión, todos los remedios que de otra manera tendrían los tenedores de, todas las partes interesadas en, y los fiduciarios (*trustees*) y fiduciarios de bonos (*indenture trustees*) y representantes similares

⁶⁰ Ibid.

relacionados con, los instrumentos de deuda afectados, se suspenderán temporalmente por un periodo de tiempo suficiente para permitir que la corporación pública pueda llevar a cabo discusiones con las partes interesadas, solicitar el consentimiento de los acreedores requerido y obtener la aprobación judicial de las enmiendas. La corporación pública tendría el poder, a través de una orden del Tribunal, de hacer valer la suspensión temporal de los remedios. Una corporación pública que solicita la aprobación de una transacción de alivio de deuda tiene que comprometerse a, y en efecto formular un, programa de recuperación. El programa de recuperación tiene que permitir que la corporación pública logre la auto-suficiencia financiera en base a los ajustes financieros y operacionales necesarios para distribuir la carga del alivio consensual de deuda equitativamente entre todas las partes interesadas. El programa de recuperación, el cual pudiese incluir objetivos de desempeño interinos, necesariamente requeriría que los acreedores afectados compartan la carga del mismo y podrían también incluir medidas diseñadas para mejorar márgenes de operación; aumentar ingresos operacionales; reducir gastos operacionales; transferir o de otra forma disponer de activos operacionales existentes; adquirir activos operacionales nuevos; o cerrar o reestructurar operaciones o funciones existentes.⁶¹

Las enmiendas propuestas tenían que ser sometidas a los tenedores de los instrumentos de deuda afectados para su consentimiento o aprobación. Si los tenedores de al menos tres cuartas partes de la suma agregada de deuda que

⁶¹ Ibid.

participa en la votación o solicitud de consentimiento aprueban las enmiendas, siempre que los tenedores de al menos la mitad de la cantidad de la deuda con derecho al voto o a consentir en una clase en particular hayan participado, la corporación pública podrá solicitar la aprobación judicial de las enmiendas con el fin de vincular a todos los acreedores de esos instrumentos de deuda afectados con dichas enmiendas.⁶²

El proceso judicial estaba diseñado para ser eficiente y práctico, a la luz de la naturaleza consensual de la transacción. La sala del tribunal creada por esta Ley, la cual formaría parte del Tribunal de Primera Instancia, Centro Judicial de San Juan, tendría jurisdicción original para resolver cualquier disputa relacionada a cualquier disposición al amparo del Capítulo 2, incluyendo la transacción consensual de alivio de deuda. Una vez la corporación pública solicitara la aprobación de las enmiendas, el tribunal tendría que determinar si (i) las enmiendas propuestas en esa transacción eran consistentes con los objetivos del Capítulo 2 y si (ii) el procedimiento de votación se llevaría a cabo de forma consistente con el Capítulo 2. Si el tribunal entendía que se cumplieron estos requisitos, el tribunal debía ordenar que las enmiendas propuestas fueran efectivas inmediatamente y que todos los tenedores de los instrumentos quedaran vinculados por los nuevos términos del instrumento. Las enmiendas serían vinculantes para la corporación pública y cualquier entidad ejerciendo reclamaciones u otros derechos, incluyendo a cualquier beneficiario, respecto a la deuda afectada.⁶³

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

Con el fin de monitorear el cumplimiento de la corporación pública con el programa de recuperación, el Capítulo 2 establecía una comisión de supervisión compuesta por tres expertos independientes nombrados por el Gobernador. La comisión también tenía la responsabilidad de proveer a los acreedores y al público informes periódicos sobre el cumplimiento con el programa de recuperación. Si la corporación pública no lograba cumplir con sus objetivos interinos de desempeño, por ejemplo, la comisión podía expedir unas determinaciones de incumplimiento y hacer recomendaciones para subsanar dichos incumplimientos.⁶⁴

El Capítulo 3 atendía el problema de la deuda de las corporaciones públicas del Estado Libre Asociado a través de una solución judicial que exige los mismos requisitos de consentimiento que exigen, por ejemplo, los Capítulos 9 y 11 del título 11 del Código de los Estados Unidos. El Capítulo 3 permitía que las corporaciones públicas que cualifiquen puedan aplazar el repago de su deuda y reducir el interés y el principal, según sea necesario, de modo que la entidad pueda continuar cumpliendo con sus funciones públicas vitales. Los convenios colectivos podían ser modificados o rechazados bajo ciertas circunstancias y la deuda comercial podrá ser reducida cuando sea necesario. Al diseñar el Capítulo 3, la Asamblea Legislativa había adoptado un modelo similar al del Capítulo 9 del título 11 del Código de los Estados Unidos con el propósito de proveer un concepto familiar para los acreedores y así eliminar la incertidumbre. Como resultado, la Asamblea Legislativa expresó claramente su intención de que la jurisprudencia federal que interpretaba las disposiciones del Capítulo 9 del título 11 del Código

⁶⁴ Ibid.

de los Estados Unidos fuese utilizada, siempre que fuera aplicable, para interpretar el Capítulo 3 de esta Ley. ⁶⁵

A pesar de los conceptos comunes que tiene esta legislación con leyes federales análogas, como hemos dicho antes, esta no era una legislación de quiebras, sino un régimen para garantizar el cumplimiento ordenado con las deudas, a medida de la capacidad de cada corporación pública para así hacerlo. Para atender la preocupación del Tribunal Supremo de los Estados Unidos sobre que una municipalidad legisle los términos bajo los cuales las deudas de sus propias instrumentalidades serán manejadas, el Capítulo 3 adoptó estándares económicos aún más estrictos que los que adoptó el Congreso para los Capítulos 9 y 11 del título 11 del Código de los Estados Unidos. De igual manera, la premisa que subyace al Capítulo 3 es que éste debía servir como un mecanismo ordenado para atender la deuda que colocara a los acreedores en una mejor posición que la que estarían si todos hicieran valer simultáneamente sus reclamaciones de manera inmediata. Principalmente, el Capítulo 3 requería que cada acreedor recibiera (i) al menos el valor que recibiría si a todos los acreedores se les permitiera poner en vigor simultáneamente sus respectivas reclamaciones contra la corporación pública y, donde fuere posible, el valor corriente (*going concern value*) más alto de la corporación pública, más (ii) un pagaré con un valor adicional basado en la cantidad por la cual los resultados financieros futuros de la corporación produzcan un flujo de caja positivo. Este pagaré serviría como protección en contra de que se le pague a los acreedores menos del valor

⁶⁵ Ibid.

corriente y como una representación del monto que cada acreedor pudiera recibir en el futuro en ausencia del Capítulo 3.⁶⁶

El Capítulo 3 fue diseñado a base del deseo de las corporaciones públicas del Estado Libre Asociado de satisfacer sus obligaciones contractuales en la medida mayor posible. Siempre que fuera factible, el Capítulo 3 optaría por maximizar las distribuciones a los acreedores de manera consistente con la ejecución de funciones públicas vitales, sin las cuales todos los acreedores estarían en una peor posición. Por ejemplo, en algunas circunstancias, si los recaudos pignorados se entregaban a los acreedores y no se usaban para sostener la corporación pública, habría menores recaudos en el futuro para pagar a los acreedores. La Asamblea Legislativa enfatizó, sobre todo, que los activos que respaldan los planes de retiro y los planes de beneficios para empleados y ex-empleados siguen siendo inviolables bajo el Capítulo 3. Las obligaciones de sueldos y salarios a empleados, las obligaciones por bienes adquiridos o servicios rendidos por debajo de cierta cantidad (que no podrá ser menor de \$1 millón) y aquellas cantidades adeudadas a los Estados Unidos de América serán pagadas en su totalidad.⁶⁷

Un caso bajo el Capítulo 3 solo podía comenzar si se presentaba una petición de alivio, según se define dicho concepto en el Capítulo 3. Para ser elegible para el Capítulo 3, un peticionario tenía que (i) ser incapaz o estar en serio riesgo de advenir incapaz de pagar sus deudas válidas según éstas vencen mientras continua realizando sus funciones públicas sin asistencia legislativa o

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

financiera adicional, (ii) ser inelegible para un remedio bajo el Capítulo 11 del título 11 del Código de los Estados Unidos y (iii) estar autorizado a presentar una solicitud por su junta de gobierno y el BGF, o por el Gobernador solicitando a que el BGF lo haga en nombre de la junta de gobierno. La petición debía contener información de los tipos y montos de reclamaciones que el peticionario pretende afectar bajo su plan de reestructuración de deuda. Cualquier acción judicial para recuperar el pago de dichas reclamaciones sería paralizada a la fecha en que se presentara la petición, canalizando su adjudicación a un solo foro —la sala designada dentro del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan, establecida por esta Ley. Una notificación de la petición, de la identificación de las reclamaciones a ser afectadas y de la paralización automática debía ser provista a los acreedores, junto con una notificación de la oportunidad de servir como voluntario en un comité general a ser nombrado por el tribunal. La notificación también debía contener una fecha establecida por el tribunal para una vista para determinar si el peticionario es elegible para alivio bajo el Capítulo 3 y las fechas límites para presentar cualquier objeción a la elegibilidad. La vista de elegibilidad debía celebrarse no más tarde de 30 días luego de que se presentara la petición. Durante la pendencia de su caso bajo el Capítulo 3, un peticionario se mantenía en posesión y control de sus activos y operaciones. Luego de que se presentara la petición, cualquier gasto en que el peticionario incurría relacionado con dicha petición era un gasto administrativo, a ser pagado en su totalidad en el curso ordinario, y no quedaría afectado por el plan del peticionario. El peticionario podría obtener un crédito no colateralizado o incurrir en deuda en el curso ordinario como

un gasto administrativo; si el peticionario no podía obtener un crédito o incurrir en deuda en esos términos, el Capítulo 3 proveía al tribunal el poder de autorizar protecciones adicionales significativas para las entidades que estén dispuestas a extenderle crédito al peticionario. El peticionario también tendría el poder de ceder o rechazar contratos en los que sea parte si el tribunal encuentra que esto adelanta el mejor interés del peticionario. Las contrapartes a los contratos rechazados tendrían reclamaciones de incumplimiento de contrato, a ser atendidas bajo el plan del peticionario. Los convenios colectivos no estaban sujetos a ser rechazados o modificados, a menos que el tribunal determinara que, ausente un rechazo o modificación, el peticionario probablemente advendría incapaz de cumplir con sus funciones públicas. Esta determinación debía hacerse sólo a base del precedente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, luego de que la información subyacente a la petición de rechazo haya sido compartida con los representantes de la unión y los esfuerzos razonables de negociar una modificación voluntaria hayan fracasado.⁶⁸

Sólo el peticionario o el BGF, a solicitud del Gobernador, podían proponer un plan de ejecución de deuda bajo el Capítulo 3. Los acreedores debían dividirse en diferentes clases (a base de las diferentes garantías de colateral, prioridades o bases racionales para clasificar reclamaciones similares por separado) para trato bajo el plan. El trato bajo el plan debía ser uno en el que cada acreedor reciba pagos y/o propiedad con un valor presente de al menos el monto que las reclamaciones en un grupo hubieran recibido si a todos los acreedores de ese

⁶⁸ Ibid.

grupo que tuviesen reclamaciones contra el peticionario se les hubiera permitido hacerlas valer en la fecha en que la petición fue presentada y las distribuciones se maximizaran bajo las circunstancias. Bajo el plan, cada acreedor afectado también debía recibir una nota que provea para un 50% del flujo de caja positivo del peticionario por diez (10) años luego de la fecha de efectividad del plan. Ningún plan podía ser confirmado a menos que al menos un grupo de deuda afectada vote para aceptar dicho plan, pero todas las reclamaciones de los otros grupos podrán ser tratadas de la manera que se describe arriba independientemente de si acepta el plan o no. Esto protegía a la corporación pública de entrar en planes de repago que no puede costear.⁶⁹

La intención de esta Ley era que las controversias fueran resueltas por un solo Tribunal. Esta Ley crea la Sala de Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas en el Tribunal de Primera Instancia, Centro Judicial de San Juan (en adelante la “Sala Especializada”), la cual tendrá jurisdicción y competencia exclusiva sobre todos los asuntos relacionados con esta Ley. Conforme a ello, es la intención de esta Asamblea Legislativa que todas las controversias que surjan sobre o relacionadas con esta Ley (o relacionadas con cualquier deuda afectada por esta Ley), donde sea que sean presentadas, sean dirigidas para ser resueltas por la Sala Especializada creada por esta Ley (o al Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, de ser aplicable) y que los tribunales en los Estados de los Estados Unidos (y en cualquier tribunal federal localizado fuera del Estado Libre Asociado) declinen

⁶⁹ Ibid.

adjudicar dichas controversias de la misma manera en que esta Asamblea Legislativa entiende que los tribunales del Estado Libre Asociado se abstendrían de atender controversias en contra de Estados de los Estados Unidos y sus instrumentalidades que encaren una crisis fiscal y financiera similar a la del Estado Libre Asociado.⁷⁰

La Ley concluía que la Asamblea Legislativa tiene el poder de promulgar legislación que permita que una corporación pública modifique los términos de su deuda con el consentimiento de un número sustancial de acreedores afectados o a través de un procedimiento supervisado por un tribunal. Ciertas corporaciones públicas están operando bajo condiciones fiscales y financieras que, de no tomarse acción de emergencia para evitar su insolvencia, tendrían que someterse a un proceso de ajuste de deudas pues con su actual estructura de ingresos no serán capaces de pagar sus deudas según éstas vencen y honrar sus otras obligaciones contractuales, mientras continúan brindando servicios a la gente. Con esta Ley, el Gobierno entendería podía proveer el andamiaje necesario para establecer un proceso ordenado que permitiera a aquellas corporaciones públicas que así lo necesitaran satisfacer sus deudas y otras obligaciones contractuales al máximo de sus habilidades, mientras garantizaban la continuidad de las funciones gubernamentales en la provisión de servicios públicos esenciales.⁷¹

La intención fue encomiable. Sin embargo, otro sería el destino de esta Ley. Como era de esperarse, los acreedores reaccionaron inmediatamente impugnando la Ley 71-2014 ante los tribunales de Estados Unidos en Puerto Rico.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

LA REACCIÓN DE LOS ACREEDORES A LA LEY DE REESTRUCTURACIÓN

Las reacciones no se hicieron esperar. Un grupo de inversionistas demandaron al Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante ELA) y sus funcionarios. Los demandantes, Franklin California Tax- Free Trust y Blue Mountain Capital Management, LLC, entre otros) alegaron que eran tenedores de \$2 mil millones en bonos emitidos por la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante AEE) y que el ELA no podía legislar su propia ley de quiebra porque dicha facultad era exclusiva del Congreso de los Estados Unidos. Lo cierto es que el Código de Quiebra de los Estados Unidos (a nivel federal) había incluido a Puerto Rico bajo la definición de “estado” en el Capítulo 9 hasta el año 1984, fecha en la que el Congreso de los Estados Unidos enmendó la definición y excluyó a Puerto Rico de la definición de deudor bajo el Capítulo 9.

El Tribunal federal para el Distrito de Puerto Rico concluyó que la legislación aprobada por el ELA era improcedente en Derecho porque la legislación de un Capítulo 9 de quiebra local es *campo ocupado* por la Constitución de los Estados Unidos y le corresponde exclusivamente al Congreso realizar ese tipo de legislación. Inconforme, el ELA acudió al Tribunal de Apelaciones para el Primer Circuito. El Primer Circuito confirmó al Tribunal de Distrito. Inconforme nuevamente, el ELA acudió al Tribunal Supremo de los Estados Unidos.⁷²

⁷² Es importante señalar que en la página 4 de la opinión mayoritaria, se insertó una nota al calce indicando que luego de la presentación de las partes de este caso ante el Supremo federal, se presentó un proyecto de ley en el Congreso que proponía la creación de una junta de control fiscal para Puerto Rico y que no disponía ninguna enmienda al Código federal de Quiebra con relación a Puerto Rico.

LA LEY DE MORATORIA DE EMERGENCIA Y REHABILITACIÓN FINANCIERA

En espera de la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos sobre la constitucionalidad de la Ley 71-2014 el Gobierno de Puerto Rico se vio en la obligación de tomar medidas provisionales, por lo que aprobó la Ley núm. 21 de 6 de abril de 2016, titulada la “Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico”; para disponer la declaración de un estado de emergencia fiscal e instauró procesos de declaración, establecimiento y condiciones de dicho periodo de emergencia. En la Exposición de Motivos de la Ley 21-2016 se hace un recuento de las medidas fiscales aprobadas por el gobierno en ese período y discute el impacto del Informe Krueger, el Plan de Ajuste Fiscal y Crecimiento Económico, y la Reestructuración de la Deuda. Veamos.

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico señala que a pesar de las medidas aprobadas por dicha Administración para tratar de reencaminar a Puerto Rico hacia la recuperación económica y la sostenibilidad fiscal el impago de la deuda era inevitable. No es un secreto que los tres factores fundamentales de la crisis fiscal del Gobierno son: la falta de acceso a los mercados de capital, el elevado nivel de deuda y el deteriorado clima económico que persiste. La Administración gubernamental realizó múltiples esfuerzos para continuar con el pago de las obligaciones generales del ELA, el pago de las deudas de otras instrumentalidades y continuar brindando servicios esenciales al país. La situación llegó al punto que el Gobierno de Puerto Rico tenía que escoger entre cumplir con sus compromisos con los acreedores o continuar proveyendo

servicios básicos y esenciales al pueblo de Puerto Rico. Ante esa situación, el Gobierno de turno entendió que su obligación primordial, legal y moral era “su deber para con el pueblo a quien sirve y a quien responde”. Ante esta coyuntura histórica, el Gobierno decidió ejercer su poder de razón de estado para proteger la vida, salud, y el bienestar del Pueblo de Puerto Rico garantizando los servicios básicos.⁷³

Durante ese cuatrienio, el Gobierno llevó a cabo medidas fiscales para paliar la crisis fiscal y económica de Puerto Rico, tales como corregir problemas estructurales que drenaban las finanzas del ELA, detener las prácticas fiscales erradas del pasado; y allegar el financiamiento necesario para lograr la sostenibilidad fiscal del ELA. En busca de una urgente fuente de financiamiento, en marzo del 2014 el ELA emitió \$3.5 mil millones en bonos de obligación general. El producto de esa emisión se utilizó para el pago de ciertas obligaciones y como fuente de financiamiento interino mientras se implementaban una serie de reformas fiscales. Con el fin de aumentar los recaudos del fisco, el Gobierno impuso un sustancial aumento en la tasa del Impuesto Sobre Ventas y Uso de un siete por ciento (7%) a un once punto cinco por ciento (11.5%) a través de la aprobación de la Ley 72-2015. También aprobó un aumento al arbitrio sobre el crudo a través de la implementación de la Ley 1-2015. Los recaudos fueron destinados a la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (“AFI”), y autorizó a ésta a emitir bonos con el fin de utilizar el producto de la venta de dichos bonos para asumir y repagar la deuda

⁷³ Ley núm. 21 de 6 de abril de 2016, titulada la “Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico” en adelante, Ley 21-2016,

de \$2.2 mil millones de la Autoridad de Carreteras y Transportación (“ACT”) con el BGF, y para la cual no existía una fuente de pago. Lo cierto es que la deuda de la ACT con el BGF fue el resultado de prácticas irresponsables del pasado - particularmente durante el periodo comprendido entre el 2009 y el 2012 - cuando el BGF otorgaba financiamientos al ELA y sus instrumentalidades, sin fuentes de repago fijas y comprometidas.⁷⁴

No se puede obviar que la derogación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos dio paso a la pérdida de una de las fuentes de financiamiento más importantes para el BGF dado a que las empresas elegibles bajo la Sección 936 tenían que mantener cierto porcentaje de sus depósitos con el Banco. La conclusión de su eliminación gradual durante un periodo de diez (10) años resultó en una profunda transformación en la estructura de financiamiento del BGF. Asimismo, contribuyó a la pérdida de miles de empleos en la manufactura, provocando efectos catastróficos a la economía del ELA. Consecuentemente, el BGF se vio obligado a buscar a otras fuentes de fondos para continuar proveyendo financiamiento al ELA y sus instrumentalidades. Más aun, durante la segunda fase de la eliminación gradual durante diez (10) años de la Sección 936 (2001-2006), el BGF comenzó a depender cada vez más de un robusto programa de pagarés (*promissory notes*) como una fuente clave de financiación, habilitado por la excelente calificación crediticia del BGF y del ELA. A medida que el ELA y, posteriormente, el BGF, comenzaron a experimentar las primeras degradaciones de la calificación de su crédito entre los años 2004 y

⁷⁴ Ibid.

2006, la viabilidad del programa de pagarés del BGF peligró, por lo tanto, dejando a éste una vez más sin una fuente clave de financiación para continuar ejerciendo su rol de agente financiero del ELA.⁷⁵

La situación se agravó en 2006 cuando el BGF emitió su primera serie de notas cuya cantidad entonces aumentó drásticamente durante los años 2009 al 2012. La administración de turno durante ese cuatrienio aumentó la deuda pendiente del BGF a un total de \$5.6 mil millones para el 30 de junio de 2012. Para agravar el cuadro del agente fiscal, la hoja de balance del BGF durante ese período quedó seriamente comprometida, pues el Banco dio un sinnúmero de préstamos a largo plazo – con términos de vencimiento de más de veinte (20) años - mientras que las notas emitidas durante ese mismo período todas cuentan con vencimientos de entre cinco (5) a quince (15) años. En otras palabras, el BGF asumió, del 2009 al 2012 una serie de obligaciones a mediano plazo, pero postergó el recibo de sus ingresos para el futuro lejano, creando un desbalance dramático entre sus activos y pasivos.⁷⁶

Era de esperarse que la degradación de varios créditos del ELA por parte de *Moody's Investor Services* creara una gran incertidumbre en los mercados, lo que aumentó drásticamente la prima de riesgo de la transacción y provocó que los inversores que potencialmente hubieran comprado notas exigieran condiciones sumamente onerosas e irrazonables como condición para participar de la transacción. Entiéndase que, aunque el repago de la deuda de la ACT con BGF hubiera fortalecido la situación financiera y la liquidez del BGF, las

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

condiciones del mercado no eran favorables. El Gobierno tomó la decisión de no acceder a una transacción de financiamiento irrazonable que hubiera resultado excesivamente onerosa para Puerto Rico.⁷⁷

El mismo año que asumió el poder, el gobernador Alejandro García Padilla firmó varias leyes que generaron el rechazo del pueblo. Por ejemplo, se aprobó la Ley del Sistema de Retiro y otras Leyes Relacionadas (Ley 3-2013)⁷⁸ y la Ley del

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ley núm. 3 de 4 de abril de 2013 para enmendar la Ley Núm. 447 de 1951, Ley del Sistema de Retiro y otras Leyes Relacionadas. Específicamente Para enmendar los Artículos 1-101, 1-102, 1-104, 2-101, 2-103; derogar los Artículos 2-104, 2-115 y 2-116; reenumerar el Artículo 2-104-A como Artículo 2-104; reenumerar los Artículos 2-117 al 2-120 como Artículos 2-115 al 2-118; derogar los Artículos 3-104 y 3-105 y reenumerar los Artículos 3-106 al 3-112 como Artículos 3-104 al 3-110; añadir los nuevos Artículos 4-108 y 4-109 y reenumerar los Artículos 4-108 al 4-114 como Artículos 4-110 al 4-116; crear el Capítulo 5 con el título de “Programa Híbrido de Contribución Definida”; y añadir los Artículos 5-101, 5-102, 5-103, 5-104, 5-105, 5-106, 5-107, 5-108, 5-109, 5-110, 5-111, 5-112, 5-113 y 5-114 de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, con el propósito de establecer que los beneficios del Capítulo 5 de esta Ley no estarán coordinados con los beneficios del Título II de la Ley Federal de Seguridad Social, excepto según aplique bajo las disposiciones del Capítulo 5, establecer la definición de Programa Híbrido de Contribuciones Definidas, enmendar la definición de fecha normal de retiro, aumentar la pensión mínima a \$500, establecer las disposiciones que regulan cuando un pensionado reingresa al servicio, aumentar la edad de retiro, establecer el tratamiento de los beneficios acumulados de pensionados y participantes, establecer un proceso de presentación de solicitudes antes del 30 de junio de 2013, crear el Programa Híbrido de Contribución Definida, y para otros fines; para enmendar la Ley Núm. 105 del 28 de junio de 1969, según enmendada, para establecer que los beneficios allí provistos no aplicarán a los pensionados que se retiren bajo el Capítulo 5 de la Ley 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada; para enmendar el Artículo 1 de la Ley 37-2001 para eliminar el Bono de Verano para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para enmendar el Artículo 1 de la Ley 155-2003 para eliminar el Bono de Medicamentos para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para enmendar la Sección 8 de la Ley Núm. 95 de 29 de junio de 1963, según enmendada, para eliminar la aportación del Gobierno al plan médico de los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para enmendar el Artículo 1 de la Ley Núm. 98 de 4 de junio de 1980, según enmendada, para eliminar el Aguinaldo de Navidad para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para establecer el Programa de Beneficios Adicionales para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y añadir el nuevo artículo 5-115 del Capítulo 5 a los efectos de establecer las disposiciones

Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley 160-2013)⁷⁹ para atender los déficits actuariales históricos de los sistemas de retiro de los empleados públicos y de los maestros del sistema de educación pública.

Una de las leyes más cuestionadas durante el mandato del gobernador Alejandro García Padilla fue la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, aprobada en el 2014. La conocida Ley 66-2014⁸⁰, a través de la cual se introdujeron recortes profundos y

transitorias y otorgarle una causa de acción a los pensionados y participantes del Sistema.

⁷⁹ Ley Núm. 160 de 24 de diciembre de 2013 para establecer la “Ley del Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”; para derogar la Ley 91-2004, según enmendada, conocida como la “Ley del Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”; derogar la Ley 38-2001, según enmendada; derogar la Ley 162-2003, según enmendada; derogar la Ley Núm. 49 de 23 de mayo de 1980, según enmendada; y para otros fines relacionados.

⁸⁰ Ley núm 66 de 17 de junio de 2014 para crear la "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", a los fines de declarar un estado de emergencia fiscal; adoptar un plan para manejar las consecuencias de la crisis fiscal y económica, de la degradación del crédito de Puerto Rico; establecer una gerencia estructurada para atender esta situación; disponer sobre la primacía de esta Ley y su aplicabilidad; establecer las pruebas de sostenibilidad fiscal que se fijan como metas y disponer sobre informes trimestrales; establecer medidas de reducción de gastos de la Rama Ejecutiva tales como la reducción de la contratación de servicios profesionales y comprados, ajustes en tarifas de servicios comprados y profesionales, reducción en la nómina de empleados de confianza, establecer controles para la ocupación de puestos vacantes y flexibilizar la facultad gubernamental para efectuar destacados o traslados debido a necesidades de servicio, normas y restricciones sobre concesión de aumentos en beneficios económicos o compensación monetaria extraordinaria, disposiciones sobre negociación de convenios colectivos y foros para dirimir controversias, disposiciones sobre transporte escolar, prohibición contra sobregiros presupuestarios; disponer sobre el control fiscal en las corporaciones públicas; proveer para la aportación de ahorros de corporaciones públicas al Fondo General; proveer sobre el presupuesto de la Comisión Estatal de Elecciones, la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Contralor Electoral y el Panel del Fiscal Especial Independiente; disponer prohibiciones respecto a escoltas, viajes, contratación de servicios, entre otros; establecer un plan de reducción de gastos y contratos por concepto de arrendamientos; disponer de un plan de reducción de consumo energético y consumo de servicio de acueductos y alcantarillados; proveer medidas sobre el presupuesto en la Rama Judicial, Rama Legislativa, y otras entidades gubernamentales; establecer planes

abarcadores en el gasto público del ELA y todas sus instrumentalidades, y logró ahorros para el erario, sin recurrir al despido de empleados públicos.⁸¹

La última de estas controversiales leyes fue la Ley 71-2014 previamente discutida en este capítulo y la cual fue declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Como hemos señalado esta Ley proveía un andamiaje jurídico para la reestructuración de las deudas de nuestras corporaciones públicas, donde se respetan los derechos de nuestros acreedores, y se garantiza que los servicios esenciales que proveen nuestras corporaciones públicas.⁸²

Simultáneamente, el Gobierno de turno encomendó a la ex Economista Jefa del Banco Mundial y Sub-Directora del Fondo Monetario Internacional, la Dra. Anne Krueger, que llevara a cabo un estudio abarcador sobre la situación fiscal y económica de Puerto Rico. La Dra. Krueger y su equipo de economistas de renombre mundial produjeron su informe, *Puerto Rico: A Way Forward* (“Informe Krueger”), que retrata el alcance de los problemas fiscales y económicos de Puerto Rico y traza un camino hacia adelante. El Informe Krueger sostiene tres conclusiones fundamentales. En primer lugar, concluyó que los problemas fiscales y económicos de Puerto Rico son de naturaleza estructural - y no cíclica – y, por ende, solo pueden ser corregidos con medidas estructurales abarcadoras. En segundo lugar, concluyó que el Gobierno de Puerto Rico históricamente

para las sentencias finales y firmes pendientes de pago; establecer prohibición respecto a reclamaciones sobre obligaciones suspendidas temporariamente por esta Ley; disponer sobre las responsabilidades, poderes y deberes de la Oficina de Gerencia y Presupuesto; disponer sobre inmunidad en cuanto a pleitos y foros; y para otros fines relacionados.

⁸¹ Ley 21-2016.

⁸² Ibid.

subestimaba el verdadero déficit del Fondo General, pues no tomaba en cuenta las inversiones de mejoras capitales, y los déficits de otras entidades del Gobierno que, aunque debieran ser independientes en términos fiscales, el ELA las sostiene con sus recaudos. Por ende, el verdadero déficit del ELA es mucho mayor al que históricamente se estimaba. En tercer lugar, y más importante aún, el Informe Krueger concluye que la deuda de Puerto Rico es insostenible sin un crecimiento económico robusto. El Informe Krueger además contiene los lineamientos generales de las reformas que el ELA debería implementar para encaminar a Puerto Rico hacia la recuperación económica.⁸³

Ante los hallazgos y recomendaciones plasmadas en el Informe Krueger, el 29 de junio de 2015, el Gobernador García Padilla optó por declarar impagable la deuda de Puerto Rico y ordenó emprender la reestructuración de la deuda a través de un proceso de intercambio consensuado con los acreedores. Poco después, el Gobernador creó el Grupo de Trabajo Para la Recuperación Fiscal y Económica de Puerto Rico (el “Grupo de Trabajo”) a través de la Orden Ejecutiva OE 2015-022, y les ordenó componer el Plan de Ajuste Fiscal y Crecimiento Económico de Puerto Rico, con las medidas económicas y fiscales indicadas para devolver a Puerto Rico a la sustentabilidad fiscal y al crecimiento económico (“Plan”). Así las cosas, el 9 de septiembre de 2015, el Grupo de Trabajo publicó el Plan. El Plan proveyó un programa comprehensivo, con reformas fiscales y económicas abarcadoras diseñadas para despertar y avivar el crecimiento económico, institucionalizar la disciplina fiscal a través del E.L.A y sus instrumentalidades, y

⁸³ Ibid.

recuperar la credibilidad financiera del Gobierno. El Grupo de Trabajo comenzó poco después con la implantación de las medidas del Plan.⁸⁴

Por espacio de tres años, el Gobierno recurrió a un sinnúmero de medidas extraordinarias de preservación de liquidez y manejo de efectivo con el fin de asegurar la provisión de servicios a la ciudadanía y de proveer tiempo para que las reformas estructurales ya encaminadas rindan fruto. Entre estas medidas extraordinarias, están: 1) financiamientos a corto plazo (*Tax and Revenue Anticipation Notes* o *TRANS*, por sus siglas en inglés) de entidades del sector público (de parte de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (“Fondo”), la Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles y el Seguro de Incapacidad No Ocupacional Temporero); 2) el recibo de dividendos especiales de entidades del sector público de parte del Fondo; 3) que el Departamento de Hacienda exigiera al Sistema de Retiro de los Empleados del ELA y al Sistema de Retiro para Maestros el adelanto de los fondos necesarios para el pago de pensiones, en lugar de los reembolsos habituales realizados por los Sistemas de Retiro a Hacienda; 4) la suspensión durante el año fiscal 2016 del envío de fondos al Fondo de Redención de la Deuda Estatal, según exige la Ley Núm. 39 de 13 de mayo de 1976, según enmendada, para el pago de los bonos de obligaciones generales; 5) el retraso en el pago de las deudas de suplidores y de las cantidades adeudadas a las corporaciones públicas; 6) el aplazamiento en el desembolso de ciertas asignaciones presupuestarias; 7) el retraso en el pago de reintegros a contribuyentes; por mencionar algunas.⁸⁵

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

El 30 de noviembre de 2015, el Gobernador García Padilla emitió la Orden Ejecutiva OE-2015-046 conforme a la Sección 8 del Artículo VI de la Constitución del ELA. Dicha orden redirigió hacia el pago de obligaciones generales ciertas fuentes de recaudos asignadas para el pago de las obligaciones de AFI, ACT, la Autoridad Metropolitana de Autobuses y la Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones, ya que dichos recursos son “recursos disponibles” conforme a la Sección 8 del Artículo VI de la Constitución del ELA. De igual forma el BGF también tomó medidas extraordinarias con el fin de preservar sus activos, optimizar el manejo de efectivo, continuar con sus funciones y cumplir con sus propias obligaciones.⁸⁶ Lamentablemente, todas estas medidas de emergencia eran de “carácter extraordinario, no recurrentes, insostenibles a largo plazo, y sus efectos llegaron al límite”.⁸⁷

El Gobierno de García Padilla albergaba la esperanza de llegar a acuerdos con los acreedores que salvaguardaran los derechos de los acreedores, y que al mismo tiempo se lograra reducir el pago del servicio de la deuda del ELA a una cantidad sostenible. Por otro lado, apostó a la constitucionalidad de la Quiebra Criolla. Confiaba que Tribunal Supremo de los Estados Unidos fallaría a su favor y determinaría que la Ley de Quiebra Criolla no era contraria a la Constitución de Estados Unidos, y que el Congreso no pudo haberle arrebatado a Puerto Rico los beneficios del Capítulo 9 del Código de Quiebras y, a la vez, prohibirle disponer sobre su propio régimen de reestructuración de las deudas de las corporaciones

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

públicas para así garantizar que el Gobierno pueda continuar brindando servicios esenciales a la ciudadanía.⁸⁸

También el Gobierno y sus cabilderos se sumergieron en el proceso político a nivel de Estados Unidos trabajando con sus aliados en el Congreso y en la Casa Blanca con la meta de que el gobierno de los Estados Unidos proveyera a Puerto Rico un mecanismo de reestructuración de deuda por vía de legislación federal. Surgieron varias propuestas las cuales fueron torpedeadas por los acreedores.⁸⁹ Las esperanzas de que el Congreso atendiera con “templanza y equidad” la crisis fiscal de Puerto Rico se hicieron “sal y agua” con la aprobación de PROMESA, la cual se discute al final de este capítulo.⁹⁰

Reconociendo la complejidad y lentitud de los procesos, el Gobierno entendió apremiante legislar remedios contundentes e inmediatos. Tanto el ELA como el BGF, se enfrentaban a pagos de servicio de deuda sustanciales. Para el 1 de mayo de 2016, el BGF debía responder por un pago de principal de \$400 millones de notas del BGF. No obstante, para el 1 de abril de 2016 el BGF solo contaba con \$562 millones. Para colmo, el 1 de julio de 2016 el ELA enfrentaba un pago de \$780 millones de obligaciones generales. Era evidente que el Gobierno de Puerto Rico y el BGF no contaban con los recursos suficientes para responder con sus respectivos pagos sin poner en riesgo la habilidad del Gobierno de Puerto Rico de proveer servicios esenciales a la ciudadanía. Los salarios de los policías, bomberos y otros trabajadores de auxilio; los fondos necesarios para

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

operar las facilidades de salud pública y para proveer instrucción y alimento a los niños; y la habilidad de las corporaciones públicas de proveer servicios esenciales tan vitales como agua y luz eléctrica, quedarían comprometidas. El momento histórico exigió de la Asamblea Legislativa que actuara para proteger la vida, la salud y el bienestar del pueblo de Puerto Rico: así que otorgó al Ejecutivo el poder de declarar una moratoria sobre las deudas del E.L.A y sus instrumentalidades, como ejercicio del poder de razón de estado del Gobierno.⁹¹

Para ello, la Asamblea Legislativa recurrió a la doctrina legal del poder de razón de estado. En el caso de Puerto Rico, el poder de razón de estado emana directamente de la Sección 19, del Artículo II de la Constitución del ELA, que provee sobre la “facultad de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo.” Ciertamente, el poder inherente del ELA de legislar para la protección y el bienestar de la ciudadanía es abarcador. *Domínguez Castro v. E.L.A.*, 178 D.P.R. 1 (2010). Y entre los poderes inherentes del estado de legislar para el bienestar general de sus ciudadanos, está el poder de suspender pagos y extender el vencimiento de las obligaciones del gobierno y sus instrumentalidades, con el fin de aliviar una crisis fiscal o financiera, y evitar una crisis humanitaria. *Ropico, Inc. v. City of New York*, 425 F. Supp. 970 (S.D.N.Y 1976).⁹²

Específicamente, la Asamblea Legislativa otorgó al Gobernador el poder de declarar una situación de emergencia para el E.L.A y sus instrumentalidades, y

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

declarar una moratoria sobre el pago de sus respectivas obligaciones. El fin último era brindar las herramientas necesarias dentro de los límites del marco legal vigente para permitirle al E.L.A y sus instrumentalidades continuar brindando servicios esenciales a los residentes de Puerto Rico mientras se atendía la necesidad crítica de implementar reformas estructurales, reformas fiscales y reestructurar la deuda.

Las medidas de moratoria son de naturaleza temporera y sólo aplican si hay una determinación por el Gobernador que justifiquen la invocación de las disposiciones de la Ley a los fines de proteger la salud, la seguridad y el bienestar de los residentes del ELA. Además, tales medidas (incluyendo la suspensión de pleitos de los acreedores) se invocan de manera individual, es decir, entidad-por-entidad y, salvo una especificación por el Gobernador mediante Orden Ejecutiva de obligaciones categorizadas como obligaciones enumeradas, según definidas por esta Ley, se afectaría solamente a ciertas obligaciones de deuda financiera que advengan pagaderas durante un período temporero.⁹³

La Asamblea Legislativa intentó a todas luces atender la crisis con el debido respeto a los derechos de los acreedores de Puerto Rico. Se aclaró que la Ley no proveía para una composición o liquidación de las deudas; al contrario, todos los derechos y prioridades se conservaban, y cualquier cantidad no pagada de las obligaciones del ELA y sus instrumentalidades no se perdonarían y continuarían siendo pagaderas al final de cualquier periodo de moratoria, según establecido en la Ley y en la manera permitida por otra ley aplicable. Además, la Ley respetaba

⁹³ Ibid,

las prioridades constitucionales mediante el establecimiento de criterios mínimos para el pago de la deuda pública del ELA que pudiera convertirse pagadera durante la moratoria temporera. La Ley también proveía el reconocimiento *bona fide* de los derechos de propiedad y permitía el acceso a los acreedores a protecciones adecuadas o, en el caso de una expropiación, un mecanismo de justa compensación y reparación.

Por otro lado, el fin último era concederle al ELA la capacidad de estabilizar y hacer crecer la economía de Puerto Rico, evitando al mismo tiempo el cúmulo desmesurado de litigios, representan la mejor oportunidad para que los acreedores del ELA pudieran recuperar sus inversiones. Por ende, la Ley sólo pretendía capacitar al ELA para retrasar el pago de ciertas obligaciones al mismo tiempo que protegía los derechos de los acreedores, y ejerce su deber ineludible de proteger a los ciudadanos de Puerto Rico.⁹⁴

A su vez, según detalla el resumen a continuación, la Ley proveía remedios para atender la situación crítica del BGF. En términos generales, la Ley modernizaba las disposiciones de sindicatura de su ley orgánica, y autorizaba la creación de un banco puente, cuyo fin sería preservar la liquidez y activos para el beneficio del ELA, mientras facilitaba la transformación del BGF en una entidad más moderna y especializada en agencia fiscal. Finalmente, la Ley proveía para la creación de una subsidiaria del BGF específicamente diseñada para tomar mando de los esfuerzos de restructuración.⁹⁵

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

Según establecido en la Exposición de Motivos, la Ley tenía tres objetivos principales. El primer objetivo se atiende en el Capítulo 2 de la Ley, el cual autorizaba al Gobernador a: (i) declarar—en algún momento en el futuro—una moratoria temporera para los pagos del servicio de deuda del Estado Libre Asociado, el BGF, el Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (“BDE”), o cualquiera de las demás instrumentalidades gubernamentales de Puerto Rico; y (ii) suspender los remedios de los acreedores que pudiesen surgir como resultado de la moratoria. El segundo objetivo se atiende en los Capítulos 3 y 4 de la Ley, los cuales enmendaron la Ley Orgánica del BGF para proporcionarle al BGF opciones y herramientas que pudiese necesitar—en algún momento en el futuro—para enfrentar una sindicatura. Estas enmiendas pretendían: (a) modernizar las disposiciones de la Ley Orgánica del BGF sobre el nombramiento de un síndico para el BGF, (b) autorizar la creación de un banco “puente” temporero para llevar a cabo ciertas funciones del BGF y para honrar depósitos, y (c) permitir que el BGF creara una nueva subsidiaria que pudiera asumir las funciones de agente fiscal, asesor financiero y agente informativo del BGF, así como facilitar el esfuerzo de reestructuración. El tercer objetivo se atiende en el Capítulo 6 de la Ley, lo cual enmendó la Ley Orgánica del BDE para proporcionarle una modernización a las disposiciones sobre el nombramiento de un síndico.⁹⁶

UN VISTAZO A LA LEY DE MORATORIA

⁹⁶ Ibid.

El capítulo 1 de la Ley establecía las disposiciones generales de la Ley. Entre estas disposiciones estaban aquellas relacionadas con la declaración de un periodo de emergencia, definiciones, así como la autorización para la contratación de empleados por varias entidades gubernamentales. El Capítulo 1 también establecía inmunidades para aquellas personas que actuaran de conformidad con la Ley, al estipular que ninguna persona (incluyendo cualquier, director, funcionario, empleado, contratista, agente o representante) estarían sujeto a responsabilidad alguna por aquellas acciones u omisiones de buena fe de acuerdo con esta Ley.⁹⁷

El capítulo 2 autorizó al Gobernador a declarar una moratoria y suspender los remedios de los acreedores con respecto a las obligaciones de las entidades gubernamentales sujetas a dicha moratoria. También estableció condiciones para la declaración de una moratoria por parte del Gobierno y protecciones para los acreedores, tales como la preservación de garantías y colateral utilizados para garantizar diversas obligaciones. Las disposiciones de la Ley que autorizaron al Gobernador a declarar una moratoria entraron en vigor inmediatamente después de la aprobación de la Ley y se suponía vencerían al 31 de enero de 2017. El periodo durante el cual declaraba la moratoria se definió como el “periodo cubierto” y estaría sujeto a una prórroga de dos meses a discreción del Gobernador. Las disposiciones sobre moratoria clasificaron a las diversas entidades de Puerto Rico (incluyendo al mismo Estado Libre Asociado) en dos categorías, debido a que la Ley trata a éstas de manera distinta: (i) el “Banco”, el

⁹⁷ Ibid.

cual se define como BGF y/o el BDE; y (ii) “entidades gubernamentales”, lo que incluye al mismo Estado Libre Asociado, así como a las demás entidades gubernamentales de Puerto Rico con endeudamiento significativo (estén o no cubiertas por el Plan de Crecimiento Económico y Fiscal preparado por el Grupo de Trabajo para la Recuperación Fiscal y Económica de Puerto Rico). El Gobernador tenía el poder de declarar, mediante una orden ejecutiva -y cuya orden podía ser cancelada por el Gobernador- emergencias con respecto a cualquier entidad gubernamental durante el “periodo cubierto”, según definido por esta Ley. El periodo después de tal declaración con respecto a una entidad gubernamental, se le conoció como el “periodo de emergencia”, según definido por esta Ley, el cual, con respecto a todas las entidades, terminó el último día del periodo cubierto. La declaración del Gobernador de un periodo de emergencia convirtió las obligaciones de servicio de deuda de dicha entidad gubernamental en “obligaciones cubiertas”, según definidas por esta Ley. La orden ejecutiva del Gobernador también podía identificar obligaciones adicionales, ya sea específicamente o por categoría, tal como aquellas obligaciones de instrumentos derivados (*derivatives*) como obligaciones cubiertas. Si lo disponía una orden ejecutiva, no podrían hacerse pagos de obligaciones cubiertas durante el periodo de emergencia y las obligaciones cubiertas serán pagaderas el último día del periodo cubierto en la medida en que, de otro modo, hubiesen sido pagaderas antes o durante el periodo cubierto.⁹⁸

⁹⁸ Ibid.

La disposición más controversial fue la suspensión durante el periodo de emergencia para el Banco, de los pleitos contra el Banco relacionados con las obligaciones cubiertas, y que, en cualquier momento durante el periodo cubierto, el Gobernador tendría la potestad para adoptar cualquier y toda medida razonable y necesaria para permitirle al Banco continuar realizando sus operaciones. La definición de la frase “razonable y necesaria” incluye, entre otras cosas, la exención de requisitos sobre reservas de depósito, la suspensión de pagos de cartas de crédito y extensión de crédito, la prohibición de desembolsos de préstamos, así como la facultad para restringir solicitudes de retiro de depósitos a menos que dichos fondos vayan a ser utilizados para brindar servicios esenciales. Durante el periodo de emergencia para una entidad gubernamental, incluyendo el mismo Estado Libre Asociado, se suspenderían los pleitos contra dicha entidad gubernamental y el Gobernador podría tomar cualquier y toda acción que sea: (a) razonable y necesaria para preservar la capacidad del Estado Libre Asociado de continuar brindando servicios esenciales, o (b) razonable y necesaria para proteger la salud, la seguridad y el bienestar de los residentes del Estado Libre Asociado. Estas acciones incluyen la posibilidad de expropiar propiedad de manera permitida constitucionalmente.⁹⁹

La Ley también contemplaba que las obligaciones cubiertas recibirían pagos de intereses o devengarán intereses durante el periodo cubierto de la siguiente manera. El primer renglón disponía sobre la “deuda pública”, contraída de “buena fe y crédito” y protegida por la Constitución de Puerto Rico, a saber:

⁹⁹ Ibid.

Si una *obligación de intereses* del Banco o de una entidad gubernamental está garantizada por el Estado Libre Asociado, o si es una *obligación de intereses* del Estado Libre Asociado para la cual la buena fe y el crédito del Estado Libre Asociado está pignorada, se pagará dicha obligación en su totalidad hasta el 1 de julio de 2016 si adviene pagadera. Comenzando el 1 de julio de 2016, obligaciones de intereses que constituyan deuda pública se pagarán en la cantidad determinada por el Gobernador, luego de consultar con el Secretario de Hacienda, cuya cantidad debe ser consistente con la Constitución. No se pagarán obligaciones de deuda pública que consistan en *obligaciones de principal* (asumiendo que no hayan recursos disponibles para cubrir dichos pagos) u obligaciones enumeradas pagaderas en o antes del 1 de julio de 2016, según definidas en esta Ley.

Con relación a los “Depósitos de banco”, la ley disponía que los *depósitos del Banco* devengarán intereses de la siguiente manera: los depósitos a plazo fijo devengarán intereses a la tasa contractual hasta su vencimiento y los depósitos que podrían retirarse en cualquier momento, y los de plazo fijo después de su vencimiento, devengarán intereses a una tasa equivalente a la tasa de interés promedio que reciban los tenedores de las obligaciones de principal del Banco que no se hayan pagado.¹⁰⁰

Sobre las “Obligaciones de Principal e Intereses”, excepto la deuda pública, la Ley dispuso que no se harán pagos de *principal* durante el periodo de

¹⁰⁰ Ibid.

emergencia a menos que el emisor ya tenga fondos depositados con un fiduciario (o agente de pago) para hacer dicho pago; el principal que esté vencido y exigible devengará intereses a la tasa contractual. El principal y los intereses devengados sobre principal serán pagaderos, en la medida que sea permitido bajo la ley aplicable, al final del periodo de emergencia para el Banco o la entidad gubernamental, si dichos pagos vencen durante el periodo de emergencia, a menos que ocurra una reestructuración voluntaria o se adopte otra ley. Si no se pagan *intereses* durante el periodo cubierto, dichos intereses se acumularán a la tasa contractual. Los intereses acumulados serán pagados al final del periodo de emergencia para el Banco o la entidad gubernamental si dicho pago vence durante el periodo de emergencia, a menos que una reestructuración voluntaria se haya concretado o se adopte otra ley.¹⁰¹

Finalmente, sobre las “obligaciones enumeradas, excluyendo la deuda pública, la Ley dispuso que: “las *obligaciones enumeradas* devengarán intereses sólo si tienen derecho al mismo bajo sus respectivos acuerdos”. Bajo ciertas circunstancias, la Ley dispone para que se provea lo que se conoce como “protección adecuada”, a aquellos acreedores que tengan algún derecho real o garantía con respecto a algún pago atrasado del servicio de deuda.¹⁰²

Los capítulos 3 y 4 de la Ley contenían enmiendas a la Ley Orgánica del BGF que consistían en actualizar las disposiciones relacionadas al nombramiento de un síndico (capítulo 3), así como disposiciones sobre la creación de un banco

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

puente y procedimientos relacionados a esto (capítulo 4), cuyo propósito era proporcionar una alternativa a la liquidación del BGF y a una sindicatura según las leyes existentes. Con respecto a las disposiciones sobre *sindicatura*, el Capítulo 3 de la Ley reemplazaría las disposiciones obsoletas sobre sindicatura que se encuentran actualmente en la Ley Orgánica del BGF mediante el establecimiento de una serie de reglas más adecuadas para afrontar los retos que actualmente enfrenta el BGF por medio de la modificación del proceso del nombramiento de un síndico, la clarificación de las facultades de la sindicatura y el establecimiento de prioridades de gastos y reclamaciones no garantizadas en una sindicatura. La prioridad de los bonistas y los depositantes permanecería igual que bajo las leyes existentes. Con respecto a las disposiciones sobre el *banco puente*, el capítulo 4 de la Ley permitiría la creación de un banco puente, el cual podría asumir ciertas responsabilidades del Banco, incluyendo depósitos, y continuar determinadas funciones existentes del BGF. Aquellas obligaciones que el banco puente no asumiera permanecerían en el antiguo BGF, pero todos los acreedores tendrían derecho a recibir la cantidad que dichos acreedores hubiesen recibido si se hubiese liquidado el BGF en la fecha del nombramiento del síndico.¹⁰³

El capítulo 5 reemplazaría disposiciones obsoletas sobre sindicatura que se encuentran actualmente en la Ley Orgánica del BDE mediante la modificación del proceso de nombramiento de un síndico, la clarificación de las facultades de la sindicatura y el establecimiento de prioridades de gastos y reclamaciones no

¹⁰³ Ibid.

garantizadas en una sindicatura. Las enmiendas propuestas son consistentes con las enmiendas propuestas para el BGF.¹⁰⁴

El capítulo 6 de la Ley crearía una nueva instrumentalidad llamada la “Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico”, la cual estará estructurada como una corporación pública e instrumentalidad pública independiente del Estado Libre Asociado con una junta de directores compuesta de un miembro nombrado por el Gobernador. La Autoridad se crearía con el propósito de actuar como agente fiscal, asesor financiero y agente informativo del Estado Libre Asociado y sus corporaciones públicas, instrumentalidades, comisiones, autoridades, municipios y subdivisiones políticas y para asistir a dichas entidades a enfrentar la grave emergencia fiscal por la que atraviesa el Estado Libre Asociado. La Autoridad también supervisaría los asuntos relacionados a la reestructuración o el ajuste de una obligación cubierta y coordinará e implantará medidas de contingencia para dichas obligaciones cubiertas.¹⁰⁵

UNA GRANADA PARA LOS ACREEDORES

Como hemos señalado, la Ley de Moratoria fue aprobada a principios de abril de 2016. Esta dio paso a que se pusiera en estado de emergencia al Banco Gubernamental de Fomento (BGF). Con esta acción, se puso en moratoria un

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

pago de \$422 millones que el BGF debía hacer el 1ro de mayo de 2016. En ese entonces, solo se pagaron \$22 millones de este pago atribuibles a intereses.

Hasta ese momento, el Gobierno llevaba a cabo procesos de negociación con sus acreedores bajo estrictos los acuerdos de confidencialidad (NDA, por sus siglas en inglés). El Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF) y la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF), mantenían conversaciones con los bonistas y ambas partes habían presentado propuestas entre el 14 y el 20 de junio de 2016. Asimismo, el Gobierno llevaba a cabo negociaciones con grupos de bonistas organizados (Ad Hoc) que son dueños de bonos de obligación general (GO, por sus siglas en inglés) y de la Corporación para el Fondo de Interés Apremiante (Cofina).

Los acreedores se mantenían a la espera de la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso Commonwealth of Puerto Rico vs. Franklin California y otros para decidir el próximo paso a dar. Y la decisión llegó.

LA DECISIÓN DEL SUPREMO FEDERAL SOBRE LA LEY DE REESTRUCTURACIÓN

Dos meses después de la aprobación de la Ley de Moratoria por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, el Tribunal Supremo de Estados Unidos emitió su decisión en el caso Commonwealth of Puerto Rico vs. Franklin California Tax-Free Trust y otros. Como recordáramos, la Ley de Reestructuración (Ley 71-2017 buscaba permitir a las instrumentalidades públicas de Puerto Rico reestructurar sus deudas, proveyendo al deudor una protección ante los acreedores similar a la

que ofrece el Capítulo 9 del Código de Quiebras de Estados Unidos. Un grupo de inversionistas demandaron al Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante ELA) y sus funcionarios. Los demandantes, Franklin California Tax-Free Trust y Blue Mountain Capital Management, LLC, entre otros) habían alegado que eran tenedores de \$2 mil millones en bonos emitidos por la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante AEE) y que el ELA no podía legislar su propias leyes de quiebra porque dicha facultad era exclusiva del Congreso de los Estados Unidos.

Según señaláramos previamente, el Tribunal federal para el Distrito de Puerto Rico concluyó que la legislación aprobada por el ELA era improcedente en Derecho porque la legislación de un Capítulo 9 de quiebra local es *campo ocupado* por la Constitución de los Estados Unidos y le corresponde exclusivamente al Congreso realizar ese tipo de legislación. Inconforme, el ELA acudió al Tribunal de Apelaciones para el Primer Circuito. El Primer Circuito confirmó al Tribunal de Distrito. Inconforme nuevamente, el ELA acudió al Tribunal Supremo de los Estados Unidos.¹⁰⁶

El 4 de diciembre de 2015 el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América había expedido el auto de Certiorari solicitado por el ELA para revisar la decisión del Primer Circuito de Apelaciones de Boston sobre la llamada Ley de Quiebra criolla. La decisión adversa del Tribunal Supremo de los Estados Unidos llegó cinco meses después y fue un jaque mate al gobierno de turno pues significó

¹⁰⁶ Es importante señalar que en la página 4 de la opinión mayoritaria, se insertó una nota al calce indicando que luego de la presentación de las partes de este caso ante el Supremo federal, se presentó un proyecto de ley en el Congreso que proponía la creación de una junta de control fiscal para Puerto Rico y que no disponía ninguna enmienda al Código federal de Quiebra con relación a Puerto Rico.

que Puerto Rico no podría recurrir a la quiebra para reestructurar su deuda de \$72,000 millones.

La controversia ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos era si la inaplicabilidad del Capítulo 9 del Código de Quiebras de los Estados Unidos impedía que Puerto Rico legislaría mecanismos de reestructuración de deuda para sus corporaciones públicas. El Hon. Juez Clarence Thomas, en una opinión de pura hermenéutica estatutaria, emitió la opinión del Tribunal. El juez Thomas manifestó que el presente caso requiere examinar tres disposiciones del Código de Quiebra: (1) la disposición que indica quién será un deudor para propósitos del Capítulo 9 y, para evitar problemas de federalismo con la enmienda X, los estados deben autorizar la solicitud de quiebra de sus municipalidades e instrumentalidades- §109(c),- ; (2) la provisión que impide que los estados legislen sus propias legislaciones de quiebra para sus municipalidades e instrumentalidades -§903(1)-; y (3) la definición de “estado” bajo el Capítulo 9 del Código de Quiebra – §101(52)-.¹⁰⁷

La opinión de la corte resaltó que luego del caso *Faitoute Iron & Steel Co. v. Asbury Park*, 316 U. S. 502, 507–509 (1942) el Congreso aprobó una enmienda en el 1 de julio de 1946 e impidió a los “estados” el legislar sus propios esquemas de quiebra para sus instrumentalidades públicas y municipalidades. El juez Thomas reconoció que si se interpreta la exclusión de Puerto Rico en el año 1984 de la definición de “quien será deudor para propósitos del Capítulo 9” de manera amplia, se podría acoger la postura del ELA que alegó que era la intención del

¹⁰⁷ Véase *Commonwealth of Puerto Rico vs. Franklin California Tax-Free Trust et. Al.*

Congreso eximir a Puerto Rico de todo el Capítulo 9, incluyendo la provisión que impide que los “estados” legislen sus propias legislaciones de quiebra para sus municipalidades e instrumentalidades. Por consiguiente, Puerto Rico podría legislar su propio Capítulo 9 de quiebra.

Sin embargo, el Tribunal Supremo de Estados Unidos decidió interpretar la enmienda realizada en el año 1984 como la argumentaron los fondos de inversiones: la enmienda del año 1984 sólo tuvo el efecto de excluir a Puerto Rico de la definición de “quien será deudor para propósitos del Capítulo 9” y no tuvo el efecto de excluirlo de la definición de “estado” en la disposición que impide a los “estados” legislar sus propias legislaciones de quiebra para sus municipalidades e instrumentalidades. Por consiguiente, la cláusula de “ocupación de campo” es extensiva a Puerto Rico. Concluyó que el Congreso solamente excluyó a Puerto Rico de la sección §109(c), que impide al ELA autorizar a sus municipalidades e instrumentalidades públicas el acogerse al Capítulo 9 pero el Congreso no excluyó a Puerto Rico de la provisión que impide que los estados legislen sus propias legislaciones de quiebra para sus municipalidades e instrumentalidades bajo la §903(1).¹⁰⁸

La Hon. Sonia Sotomayor, de ascendencia puertorriqueña, emitió una opinión disidente a la cual se unió la Hon. Ruth Bader Ginsburg. En síntesis, adujo que con la enmienda del año 1984 fue la intención del Congreso federal privar a Puerto Rico de la aplicación de todo el Capítulo 9 del Código federal de Quiebra. Por consiguiente, Puerto Rico no es un “estado” para propósitos de autorizar a

¹⁰⁸ Ibid.

sus municipalidades e instrumentalidades para cogerse al Capítulo 9 y tampoco es un “estado” para propósitos de la prohibición congresional que impide a los “estados” legislar sus propias leyes de quiebra para sus municipalidades e instrumentalidades públicas.

EL PRÓXIMO PASO DE LOS ACREEDORES ANTE LA LEY DE MORATORIA

La Ley de Moratoria fue una “granada” a las negociaciones con los acreedores. La Ley, que buscaba retrasar una fase desastrosa de impagos desordenados, múltiples litigios y mayor declive económico, provocó fuertes reacciones de los acreedores y duras críticas de parte de los expertos en el tema. Algunos opinaron que era una movida del Gobierno para presionar a los acreedores a negociar. La respuesta de los acreedores no se hizo esperar.

El 1 de junio de 2016, un grupo de firmas de bonistas de la deuda pública de Puerto Rico demandaron al Gobierno en busca de que se invalidara la Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera que le otorgaba facultades al gobernador, Alejandro García Padilla, a pausar los pagos a los servicios de deuda de las agencias públicas de la isla. La demanda fue presentada ante el Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York y es encabezada por la firma Jacana Holdings I LLC.

A su vez, el 16 de junio de 2016, la tenedora de bonos National Public Finance Guarantee Corporation, también demandó al gobernador Alejandro García Padilla, por convertir en ley el referido estatuto el cual alegan viola la Cláusula de Supremacía; la Quinta y Decimocuarta Enmienda de la Constitución

de Estados Unidos. Los demandantes alegaron que la ley confisca sus intereses propietarios sin compensación y sustancialmente menoscaba sus derechos contractuales.

El panorama se complicó aún más. A la saga de leyes aprobadas por el Gobierno de Puerto Rico y a las decisiones de los tribunales en Puerto Rico y Estados Unidos sobre dichas leyes, se sumó la aprobación el 30 de junio de 2017 la controvertible “Ley para la Supervisión, Gerencia y Estabilidad Económica de Puerto Rico”, a la cual irónicamente se le nombró con el acrónimo PROMESA (por sus siglas en inglés), y mediante la cual se colocó al Gobierno de Puerto Rico bajo una administración fiduciaria virtual del Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos.

El 20 de julio de 2016, luego de aprobada PROMESA, las firmas Lex Claim; Jacana Holdings (I, II, III, IV y V); MPR Investors LLC; ROLSG; RRW I LLC y SL Puerto Rico Fund II LP también presentaron las correspondientes demandas.

Por su extensión y complejidad, PROMESA y las demandas incoadas contra el Gobierno de Puerto Rico serán motivo de exposición y análisis en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 8:

TERCER GOLPE, LA PROMESA

El 30 de junio de 2016 el presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, convirtió en ley el proyecto del Senado federal 2328, titulado Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico, en adelante PROMESA, por sus siglas en inglés. Esta ley impone una junta federal de control fiscal a Puerto Rico e intenta proveer herramientas de reestructuración de la deuda pública de Puerto Rico que sobrepasa los \$73 mil millones. El proyecto había sido aprobado en el Senado federal, a principios de ese mes, en votación bipartidista 68-30. Al momento de su aprobación el presidente del Comité de Recursos Naturales en la Cámara federal, Rob Bishop, declaró al respecto:

With a decade-long recession, worsening humanitarian conditions, a mass exodus of its residents and a looming financial collapse, Puerto Rico is in dire straits. Inaction by Congress would have jeopardized the wellbeing of U.S. citizens on the Island and the investments of countless Americans across the country. We have a moral and constitutional obligation to extend a lifeline to Puerto Rico. Today, Congress fulfilled that obligation.

Although tough decisions remain ahead for Puerto Rico's leaders, PROMESA's passage brings hope for the Island and its residents. This is a framework for the Commonwealth to restore accountability in government, impose fiscal discipline and build a foundation for future prosperity.

This is compromise legislation based on sound principles that will help Puerto Rico's economy recover. I am pleased the Senate passed the bill without amendments that would have stopped our progress.¹⁰⁹

El mismo día que el presidente Obama firmaba la ley, el gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Alejandro García Padilla, decretó mediante órdenes ejecutivas, la suspensión del pago de las obligaciones generales garantizadas por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y las obligaciones de otras entidades públicas, conforme con la Ley de Moratoria, Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico. Entre las medidas tomadas por el gobernador García Padilla, se detuvo la transferencia del impuesto al consumo del cigarrillo a la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA), acorde con el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011 y autorizó la suspensión de los pagos por concepto de arrendamiento de todas las entidades gubernamentales declaradas en estado de emergencia a la Autoridad de Edificios Públicos. Por otro lado, cualquier obligación de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) para incluir una consignación en el presupuesto presentado a la Asamblea Legislativa para el pago de los bonos emitidos por la Corporación para el Financiamiento Público de Puerto Rico quedó suspendida. Asimismo, declaró en estado de emergencia la Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones de Puerto Rico, el Sistema de Retiro de Empleados, la Compañía de Fomento Industrial y la Universidad de Puerto Rico (UPR), para garantizarle a

¹⁰⁹ Expresiones del Senador Bishop emitidas en Washigton el June 29, 2016 y recuperado de <http://naturalresources.house.gov/newsroom/documentsingle.aspx?DocumentID=400886>.

estas entidades las protecciones contra litigios que ofrece la Ley de Moratoria Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico y proporcionar al gobierno central los recursos necesarios para su operación.

El proceso de selección de los miembros de la Junta de Supervisión Fiscal (en adelante JSF) fue uno complejo, cargado de muchas presiones políticas y económicas. Finalmente, la JSF quedó consituida por Andrew G. Biggs, José R. González, José B. Carrión III, Arthur J. González, Ana J. Matosantos, David A. Skeel Jr., Carlos M. García, y Richard Ravitch. La JSF ha celebrado siete reuniones públicas desde el 30 de septiembre de 2016 hasta el mes 28 de abril de 2017.

NO QUEREMOS MÁS PROMESAS

El gobierno y diversos sectores políticos en Puerto Rico expresaron su total rechazo a PROMESA. En la Exposición de Motivos de la Ley 7 de 2017, Ley para la Descolonización de Puerto Rico -que será tema de análisis en el siguiente capítulo de esta Tesis, se establece que PROMESA, ha colocado la autoridad de los funcionarios electos por el Pueblo de Puerto Rico en subordinación de una Junta Federal de Supervisión Fiscal, compuesta por siete (7) miembros nombrados por el presidente y el liderato congresional. Aunque la PROMESA reconoce la difícil situación económica de Puerto Rico, exige enormes reducciones presupuestarias locales, y al mismo tiempo que Puerto Rico desembolse, durante los próximos cinco (5) años, más de \$370 millones de sus limitados recursos económicos para los gastos operacionales de esa JSF; como

si el Gobierno federal no compartiera responsabilidad por la actual situación económica de Puerto Rico.¹¹⁰

Los anexionistas lanzan una dura crítica al Gobierno de Estados Unidos. Esa crítica se recoge explícitamente en la Ley 7- 2017, Ley para la Descolonización de Puerto Rico, que se discute en el próximo capítulo. En dicha Ley 7-2017, el partido anexionista con mayoría en la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, recrimina a Estados Unidos que siendo Puerto Rico un territorio sujeto a la soberanía absoluta y unilateral del Gobierno federal, al surgir los inevitables problemas de cualquier sistema colonial, se proyecten los mismos como problemas gerenciales de Puerto Rico. PROMESA, implica que los habitantes de Puerto Rico, a pesar de ser ciudadanos americanos, tienen que subsistir en un nivel tercermundista con recortes presupuestarios que serían inaceptables para los ciudadanos en cualquier estado de la Unión. PROMESA, incluso, autoriza a someter a algunos trabajadores de Puerto Rico a subsistir con un salario mínimo de \$4.25 por hora; otra medida igualmente tercermundista que sería inaceptable en cualquiera de los cincuenta estados de Estados Unidos.¹¹¹

Es una idea de consenso, recogida en la Exposición de Motivos de la Ley 7 de 2017 que, al aprobar a PROMESA, el Congreso hizo una admisión implícita de que la actual crisis socioeconómica, presupuestaria y financiera en Puerto Rico es, en realidad, el resultado de sus propias acciones y omisiones. El Partido Popular Democrático (PPD), durante el período de 2013-2016, buscando atender la crisis fiscal a través de la Ley de la Quiebra de Criolla -la cual fue declarada

¹¹⁰ Exposición de Motivos, Ley 7 de 2017

¹¹¹ Ibid.

inconstitucional por el Tribunal Supremo de Estados Unidos, según mencioné en el capítulo anterior, solo consiguió la imposición de una Junta de Control Fiscal. En ese sentido, el remedio fue peor que la enfermedad. Lamentablemente, el Congreso de los Estados Unidos creó la Junta Federal de Supervisión Fiscal y estableció reglas especiales para la negociación de la deuda pública de \$69 mil millones debido a la degradación crediticia de Puerto Rico y al impago de esas obligaciones, principalmente a inversionistas corporativos. PROMESA, sin embargo, no ha podido delinear medidas federales concretas para fortalecer el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico de manera sostenible y permanente.¹¹²

Los sectores que claman por una resolución de estatus definitiva cuestionan la incapacidad del Congreso de los Estados Unidos para delinear soluciones inmediatas a la crisis fiscal de Puerto Rico, y al mismo tiempo pretender que Puerto Rico lo haga dentro de las limitaciones que se le imponen como territorio colonial. Como evidencia de la admisión implícita de la responsabilidad del Gobierno federal con esta crisis colonial, la Sección 409 de PROMESA se limitó a crear un "Task Force Congressional", integrado por ocho (8) congresistas, para evaluar la crisis y hacer recomendaciones sobre: (1) "impedimentos en las actuales leyes y programas federales que dificulten el crecimiento económico en Puerto Rico"; y (2) "recomendaciones de cambios a esas leyes y programas que servirían para estimular, a largo plazo, un desarrollo económico sostenible, la creación de empleos y la atracción de inversiones a la Isla". Esos dos puntos dispuestos por el Congreso, confirman que el problema fundamental, real y

¹¹² Ibid.

estructural de Puerto Rico, no es la gerencia gubernamental local, sino las desventajas de la condición territorial y colonial. El "Task Force" presentó su informe el 20 de diciembre de 2016. Ese informe, sin embargo, se limitó a "recomendar" que el Congreso actúe para extender a Puerto Rico algunas asignaciones económicas adicionales en varios programas federales de bienestar social. El informe también recomendó limitadísimos incentivos para la inversión, la creación de empleos y el desarrollo económico. Todo lo anterior, por supuesto, son "recomendaciones" sujetas a la discreción unilateral de un Congreso en el que los ciudadanos americanos de Puerto Rico no tienen representación con voz y voto; y de un Presidente por el que tampoco se les permite votar.¹¹³

PROMESA es una manifestación más del coloniaje en Puerto Rico. Esta ley evidencia el fracaso y la inviabilidad económica del estatus político actual en Puerto Rico. La gran paradoja de las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos ha sido la aprobación de la Ley PROMESA en menos de un año versus la inacción prolongada del Gobierno de Estados Unidos para resolver el estatus de Puerto Rico. Sobre el estatus político de Puerto Rico, la Sección 409 de PROMESA creó un "Task Force Congresional". El Informe de este grupo establece que: "Si el gobierno de Puerto Rico lleva a cabo un Plebiscito autorizado y financiado por la Ley Pública 113-76, el Task Force recomienda que el Congreso analice el resultado de este Plebiscito con cuidado y seriedad de propósito; y tome cualquier acción legislativa apropiada. Para el sector anexionista en Puerto Rico, de mayoría en la actual Asamblea Legislativa de Puerto Rico, el informe redactado

¹¹³ Ibid.

por el “Task Force” tiende a evidenciar que cualquier medida recomendada para Puerto Rico sería insuficiente porque la crisis socioeconómica, presupuestaria y financiera en Puerto Rico es producto de la condición territorial-colonial en la que vive sumergida la Isla desde 1898.¹¹⁴ Como discutiremos en un próximo capítulo, este nefasto hecho fue uno de los catalíticos para que el actual gobierno entendiera que era impostergable la aprobación de la "Ley para la Descolonización Inmediata".

RESUMEN DE LA PROMESA

El Congreso de los Estados Unidos, aprobó la Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico, “PROMESA”, por sus siglas en inglés.¹¹⁵ Las secciones más importantes son las que se resumen a continuación.

Se impone una Junta de Supervisión y Administración Financiera. [Sección 101(b)]. La Junta de Supervisión Fiscal (JSF) se crea como una entidad dentro del Gobierno de Puerto Rico y no será considerada un departamento, agencia, establecimiento o instrumentalidad del Gobierno Federal. [Sec. 101(c)(1)]. La JSF estará compuesta de siete miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos que cumplirán con los siguientes requisitos: un miembro será seleccionado de una lista de individuos presentada por el Presidente de la Cámara de

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Véase documento disponible en la página oficial gubernamental:
<https://www2.pr.gov/agencias/cdc/SiteAssets/Pages/default/Resumen%20de%20la%20Ley%20PROMESA.pdf>

Representantes; un miembro será seleccionado de una lista separada presentada por el Presidente de la Cámara de Representantes que estará compuesta de individuos que mantienen su residencia principal en el territorio o tienen las oficinas centrales de su negocio en el territorio; dos miembros serán seleccionados de una lista presentada por el Líder de la Mayoría del Senado; un miembro será seleccionado de una lista presentada por el Líder de la Minoría de la Cámara de Representantes; un miembro será seleccionado de una lista presentada por el Líder de la Minoría del Senado; y un miembro será seleccionado a la entera discreción del Presidente. ¹¹⁶

Cualquier persona será elegible para nombramiento como miembro de la JSF sólo si tiene conocimiento y pericia en finanzas, mercados de bonos municipales, gerencia, derecho o la organización u operación de negocios o gobiernos; y, previo a su nombramiento, dicho individuo no es un oficial, oficial electo o empleado del gobierno local, un candidato para un puesto electo del gobierno local o un ex-oficial electo del gobierno local. Los miembros de la JSF prestarán sus servicios sin paga, pero podrán recibir un reembolso de los gastos incurridos en virtud de su servicio en la Junta. [Sección 101(c)(2)(A)]¹¹⁷

En cuanto a las funciones de la JSF se dispone que podrá contratar expertos y consultores. [Sec. 101(h)(1)]; celebrar vistas y sesiones y obtener datos oficiales del gobierno federal y del Gobierno de Puerto Rico, así como información de acreedores. La Junta podrá emitir emplazamientos para requerir la comparecencia de testigos y su testimonio y la producción de cualquier material

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

de cualquier naturaleza relacionado con cualquier asunto que la Junta esté investigando. La Junta también tendrá la autoridad de celebrar contratos. [Sección 104]¹¹⁸

La JSF deberá usar sus poderes para asegurar que haya suficientes fondos disponibles para cubrir todos los gastos de la Junta. Treinta (30) días después de la fecha de promulgación de esta Ley, el Gobierno de Puerto Rico designará a una fuente de financiación suficiente, no sujeta a asignaciones legislativas posteriores, dedicada a sufragar los gastos anuales de la Junta. [Sección 107(b)].¹¹⁹

Ni el Gobernador ni la Legislatura podrá (1) ejercer ningún control, supervisión o revisión con respecto a la JSF o sus actividades; o (2) promulgar, implementar o hacer cumplir cualquier estatuto, resolución, política o norma que menoscabaría o frustraría los propósitos de esta Ley, según lo determine la Junta de Supervisión.” [Autonomía de la Junta – Secciones 108(a)(1) y (2)],¹²⁰

La JSF notificará al Gobernador de Puerto Rico un plan para el proceso de desarrollo, presentación, aprobación y certificación de los planes fiscales. La Junta tiene el control exclusivo de asegurar la aprobación y la implementación de los planes fiscales y tiene la autoridad de requerir que el gobierno de Puerto Rico incluya en dichos planes cualquier recomendación dada por la Junta, aun cuando dichas recomendaciones puedan haber sido rechazadas previamente por la Legislatura o el Gobernador. [Sección 201]¹²¹

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

El Plan Fiscal desarrollado bajo esta ley cubrirá un periodo mínimo de cinco (5) años fiscales y según sea determinado por la JSF. [Sección 203(b)(2)]. Según la Sección 201(c)(3), un plan fiscal desarrollado por el Gobernador de Puerto Rico debe proveer métodos para alcanzar responsabilidad fiscal y acceso a los mercados de capital, además de lo siguiente: Proveer estimados de ingresos y gastos; Asegurar la financiación de los servicios públicos esenciales; Asegurar la financiación de los sistemas públicos de pensiones; Plan para la eliminación de los déficits estructurales; Mejorar la gestión fiscal, la rendición de cuentas, y los controles internos; Hacer posible la consecución de los objetivos fiscales; Crear pronósticos independientes de los ingresos para el período cubierto por el Plan Fiscal; Incluir un análisis de sostenibilidad de la deuda; Pronosticar los gastos de capital y las inversiones necesarias para promover el crecimiento económico; Adoptar recomendaciones adecuadas presentadas por la Junta de Supervisión bajo la sección 205 (a); Incluir la información adicional que considere necesaria la Junta de Supervisión.¹²²

La JSF evaluará el Plan Fiscal propuesto por el Gobierno de Puerto Rico y determinará si satisface todos los requisitos impuestos por la Ley. Si no satisface los requisitos, la Junta puede hacer recomendaciones y solicitar correcciones para que el Plan sea certificable. [Sección 203 (c)(3)]. La Junta puede proceder a hacer reducciones necesarias en los gastos para asegurar que los ingresos y gastos cumplan con el Plan Fiscal establecido. En relación a las instrumentalidades públicas, la Junta tiene la facultad de congelar plazas de trabajo y prohibir

¹²² Ibid.

cualquier tipo de contratación y transacción financiera, para asegurar que se cumpla con el Plan. [Secciones 203(d)(1) y (d)(2)]¹²³

Bajo la Ley, el Gobernador de Puerto Rico tiene la obligación de presentar informes trimestrales a la Junta de Supervisión divulgando los ingresos y gastos para el trimestre anterior y comparándolos con el presupuesto aprobado. De haber discrepancias significativas, la Junta de Supervisión requerirá que el gobierno de Puerto Rico implemente medidas para corregir dichas discrepancias. Si el Gobernador no las corrige de un periodo de tiempo establecido, la Junta tendrá la facultad de hacer los recortes que estime adecuados. [Secciones 204 y 203(d)(1)]¹²⁴

Cualquier ley aprobada por la Legislatura de Puerto Rico deberá ser presentada por el Gobernador a la JSF, junto con un estimado de costos y un certificado de cumplimiento con el Plan Fiscal. Si la JSF determina que la ley es significativamente incongruente con el Plan Fiscal o si no se presenta ningún estimado de costos, la Junta tendrá la autorización de impedir la implementación de dicha ley o tomar cualquier otra acción que considere necesaria. [Secciones 204(a)(1) y (a)(5)]¹²⁵

El Gobierno de Puerto Rico está obligado a presentar a la JSF ciertos contratos, normas, reglamentos y órdenes ejecutivas para su revisión y tiene el poder de impedir la ejecución o la implementación de cualquier contrato, norma,

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

reglamento u orden ejecutiva que entienda, a su entera discreción, que es incongruente con el Plan Fiscal. [Secciones 204(b)(2) y (b)(4)]¹²⁶

La Sección 205(a) de la Ley establece que la JSF podrá, en cualquier momento, someter recomendaciones al Gobernador de Puerto Rico y a la Legislatura en relación a los siguientes temas: El manejo de asuntos financieros del Gobierno de Puerto Rico, incluyendo las proyecciones económicas, tecnología de la información, controles sobre los gastos de personal, reducción de costos, prácticas de contratación y otros controles de gastos; La relación estructural de los departamentos, organismos y agencias independientes dentro del gobierno; El establecimiento de alternativas para cumplir con las obligaciones de pago de las pensiones de los ex empleados/as del gobierno; Modificaciones a los tipos servicios que son responsabilidad del gobierno y que éste provee; Los efectos de las leyes del Gobierno de Puerto Rico y órdenes judiciales en las operaciones del gobierno local; La privatización y la comercialización de las entidades dentro del gobierno local; entre otros.¹²⁷

La sección más importante de PROMESA es la Sección 405(b) que impone una paralización temporera de los litigios y las reclamaciones contra Puerto Rico y sus instrumentalidades sobre distintos asuntos (según puedan ser ampliados conforme a PROMESA, la “Paralización en virtud de PROMESA”), con la esperanza de que el Gobierno de Puerto Rico, a nombre propio y a nombre de sus instrumentalidades, entable negociaciones voluntarias con sus acreedores para reorganizar y transigir el repago de sus obligaciones de deuda y

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

simultáneamente emprenda una reestructuración responsable del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades que reajuste los servicios esenciales requeridos para la salud, seguridad y bienestar de los residentes de Puerto Rico con el repago puntual de sus obligaciones de deuda. Conforme a PROMESA, las continuas acciones de planificación fiscal, las acciones presupuestarias, legislativas y ejecutivas de Puerto Rico, así como las reestructuraciones de deuda, consensuales o no, y la emisión, garantía, intercambio, modificación, recompra o redención de deuda están sujetas a supervisión.¹²⁸

LA LEY DE MORATORIA Y PROMESA

Según señalado en el capítulo anterior, desde junio del 2016 hasta el presente un grupo de firmas de bonistas de la deuda pública de Puerto Rico han demandado al Gobierno en busca de que se invalide la Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera que le otorga facultades al gobernador para paralizar los pagos a los servicios de deuda de las agencias públicas de la isla. La alegación principal es que la referida ley viola la Cláusula de Supremacía; la Quinta y Decimocuarta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos; y que confisca sus intereses propietarios sin compensación y sustancialmente menoscaba sus derechos contractuales.

El 8 de julio de 2016, el juez federal Besosa declinó una petición radicada por el Gobierno de Puerto Rico para detener la demanda presentada por la aseguradora National Public Finance Guarantee Corporation que buscaba

¹²⁸ Véase Exposición de Motivos de la Ley 5-2017

invalidar la Ley de Moratoria. Luego, el 2 de septiembre de 2016, el juez Besosa rechazó la petición del gobierno para que se detuviera una demanda presentada el 20 de julio por las firmas Lex Claim; Jacana Holdings (I, II, III, IV y V); MPR Investors LLC; ROLSG; RRW I LLC y SL Puerto Rico Fund II LP. Esta demanda fue presentada en el Tribunal de Nueva York. Estas firmas son entidades manejadas por los fondos de cobertura Aurelius Capital Management, LP; Autonomy Capital (Jersey) LP; Covalent Partners LLC; FCO Advisors LP; Monarch Alternative Capital LP y Stone Lion Capital Partners LP.

El 2 de septiembre de 2017, otro grupo de compañías acreedoras de bonos demandó al gobierno de Puerto Rico ante el Tribunal federal para el Distrito de Puerto Rico. Las compañías solicitaban una sentencia declaratoria y un remedio de interdicto para que se dejara sin efecto la Ley de Moratoria. Entre los demandantes están Lex Claims, LLC, Jacana Holdings I LLC, Jacana Holdings II LLC, Jacana Holdings III LLC, Jacana Holdings IV LLC, Jacana Holdings V LLC, MPR Investors LLC, ROLSG, LLC, RRW I LLC y SL Puerto Rico Fund II L.P. El Gobierno solicitó la paralización de los procedimientos amparándose en la sección 405(b) PROMESA. El Tribunal de Distrito determinó que dicha sección no aplica a este caso. Según la interpretación judicial, la sección aplica a casos contra el gobierno de Puerto Rico entablados antes de la aprobación de PROMESA y a casos contra Puerto Rico para recobrar dinero por un reclamo de daños. Según el Tribunal, este caso cae fuera del ámbito de dicha sección, porque los demandantes solicitan que se haga valer PROMESA y un remedio contra las acciones gubernamentales luego de la aprobación de PROMESA. De la misma

manera, no aplica la sección porque en esta acción los demandantes no están solicitando el pago de los bonos, y la única partida monetaria que reclaman son costas y honorarios de abogado. Adicional a ello, nuevamente el hecho de que la acción se presentó luego de la aprobación de PROMESA veda la aplicación de la sección. El Tribunal de Distrito señala que no se puede decir que los reclamantes solicitan recuperar un derecho de acreencia que haya surgido antes de la aprobación de PROMESA.

La proliferación de demandas contra el Gobierno de Puerto Rico generó gran ansiedad en la comunidad puertorriqueña y el Gobierno de Puerto Rico quienes presionaron para que la Junta de Supervisión Fiscal finalmente se reuniera.

LA PRIMERA REUNIÓN

La primera reunión de la Junta se celebró en Nueva York el 30 de septiembre de 2016. En menos de una hora, los miembros de la Junta seleccionaron al Sr José Carrión, como su presidente y determinaron tomar el control fiscal de corporaciones y agencias públicas, como la Autoridad Energía Eléctrica, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, la Universidad de Puerto Rico, los sistemas públicos de retiro y el Banco Gubernamental de Fomento, entre otros.¹²⁹

Inmediatamente, el gobernador Alejandro García Padilla solicitó la intervención de la Junta de Control Fiscal en los casos pendientes ante la Corte de Distrito para Puerto Rico. El Gobierno señaló que una decisión favorable a los demandantes afectaría los servicios de salud, educación y seguridad. El 7 de

¹²⁹ Véase Minutes of Sep 30, 2016 Meeting (approved) del 14 de octubre de 2016

octubre de 2016, la JSF solicitó al Tribunal Federal una prórroga de 14 días para intervenir en los casos de la aseguradora de bonos National Public Finance Guarantee Corporation; el fondo de cobertura Brigade Capital; bonistas individuales como Dionisio Trigo González; y el US Bank Trust National Association, banco que custodia la deuda de la Universidad de Puerto Rico. Los demandantes buscan que el juez Besosa declare inconstitucional la Ley de Moratoria firmada en abril de 2016. Los demandantes señalan que la suspensión de demandas de PROMESA no debe aplicar a sus demandas porque no están exigiendo el pago de deudas, sino declarar inconstitucional la Ley de Moratoria.

LA SEGUNDA REUNIÓN

La segunda reunión de la JSF se llevó a cabo el 14 de octubre de 2016 en el Salón de la junta de directores del piso 20 de los MTA Headquarters, Nueva York. La JSF tuvo una agenda cargada que incluyó la Aprobación de la Minuta de la Primera reunión; el Informe del Presidente de la Junta y Asuntos administrativos; la discusión de una Guía para las entidades sujetas a la Ley PROMESA y solicitud de planes fiscales adicionales; la 5. Presentación por Gobernador de Puerto Rico y equipo financiero; el Informe fiscal y financiero; el Plan Fiscal y de Crecimiento Económico del Gobierno Central y preguntas de la Junta al Gobernador y su equipo financiero. Para esta reunión, el gobierno de Puerto Rico presentó un primer Plan Fiscal.

En el Resumen Ejecutivo del Plan presentado por el Gobierno de Alejandro García Padilla, se estableció que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA o

Puerto Rico) ha experimentado una crisis fiscal y económica persistente durante la última década, a pesar de tomar medidas proactivas para cerrar sus brechas presupuestarias y generar crecimiento económico. El PIB de Puerto Rico se ha contraído nueve de los últimos diez años en términos reales, impulsado por la expiración de los incentivos proporcionados bajo la Sección 936 del Código tributario de los Estados Unidos y la crisis financiera estadounidense, exacerbada por la emigración y las extraordinarias medidas de austeridad adoptadas por el Commonwealth.¹³⁰

El Gobernador hizo hincapié en las extraordinarias medidas de austeridad adoptadas en la última década, tales como: reducir el consumo del gobierno en un 12% en términos reales de 2006 a 2015; Reducir los efectivos de la administración pública en aproximadamente un 24% ; Reducir o diferir los gastos de capital críticos; Retrasar los reembolsos de impuestos y los pagos de los proveedores; La implementación de nuevas medidas significativas de ingresos, incluyendo las ventas recientes y los aumentos de los impuestos sobre productos petrolíferos, generando aproximadamente \$ 1.4 mil millones anuales; agotar la liquidez y emprender préstamos extraordinarios a corto plazo de los sistemas de pensiones y seguros; reforma de pensiones, conversión de planes de beneficios definidos en planes de aportaciones definidas. Estas medidas de austeridad no han sido suficientes para eliminar el déficit fiscal, lo que condujo a un importante financiamiento por déficit y a una carga de deuda cada vez mayor durante el período. El declive económico también ha persistido, impulsando la emigración a

¹³⁰ Véase Governor of PR Fiscal and Economic Growth Plan (FEGP) del 14 de octubre de 2016

los Estados Unidos, como lo demuestra la disminución de la población de Puerto Rico en un 9% durante el decenio. En el año 2015, el ELA determinó que era necesaria una amplia reestructuración de la deuda e inició un esfuerzo para renegociar consensuadamente sus deudas con base en un detallado Plan de Crecimiento Económico y Fiscal ("FEGP"), pero dichas negociaciones, hasta la fecha de esa reunión, no habían dado como resultado un acuerdo definitivo con sus acreedores.

El Gobernador recalcó que el Plan Fiscal que estaba presentando era cónsono con PROMESA y se mostró esperanzado en que ese primer paso propiciaría una resolución permanente de la crisis del ELA. Se alegó que el Plan Fiscal identificaba los recursos disponibles para apoyar los servicios gubernamentales básicos y promover el crecimiento.¹³¹ Como veremos más adelante, la JSF no lo entendió así y no aprobó dicho plan.

A su vez, el gobierno de Puerto Rico expuso claramente que el Gobierno proyectaba un déficit acumulativo de ingresos en comparación con los gastos (un "déficit de financiamiento") de aproximadamente \$59 mil millones durante los próximos diez años. Era evidente que los ingresos del ELA no eran suficientes para apoyar las operaciones y el pago de la deuda, a pesar de los esfuerzos extraordinarios llevados a cabo por el Gobierno.¹³²

El 30 de octubre de 2016, la Junta de Supervisión Fiscal designó a Puerto Rico, al Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno, al Sistema de Retiro de la Judicatura, al Sistema de Retiro para Maestros, a la Universidad de Puerto

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

Rico y veintiuna corporaciones públicas de Puerto Rico como “entidades cubiertas” sujetas a supervisión fiscal a tenor con PROMESA.

LA TERCERA REUNIÓN

La tercera reunión de la Junta de Supervisión Fiscal -y la primera celebrada en Puerto Rico- se llevó a cabo el 18 de noviembre de 2016 en el Hotel El Conquistador en Fajardo, Puerto Rico. La Junta de Supervisión recibió el testimonio de diversos representantes de los sectores de educación, salud, y del tercer sector, asociaciones profesionales y empresariales, economistas locales y nacionales y bonistas locales, quienes presentaron a la Junta sus comentarios con respecto al Plan de Ajuste Fiscal (el “Plan”) que presentó el Gobernador Alejandro García Padilla, el 14 de octubre de 2016. Los deponentes que ofrecieron testimonio durante la tercera reunión de la Junta de Supervisión, que se llevó a cabo en Fajardo, Puerto Rico, incluyeron a Christian Arvelo Forteza, estudiante de Derecho y Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico-Río Piedras, ex miembro de la Junta de Gobierno de la UPR y expresidente del Consejo General de Estudiantes; Jorge Irizarry, representante de Bonistas del Patio; Alicia Lamboy, presidenta-electa de la Cámara de Comercio de Puerto Rico; Eric LeCompte, director ejecutivo de Jubilee USA; Rodrigo Masses, presidente de la Asociación de Industriales de Puerto Rico; Edna Jiménez, directora ejecutiva del Colegio de Contadores Públicos Autorizados en representación de José Orta, presidente-electo del Colegio de Contadores Públicos Autorizados; Jaime Plá, presidente ejecutivo de la Asociación de Hospitales de Puerto Rico; Néstor Ortiz,

presidente del Comité de Asuntos Gubernamentales de la Asociación de la Industria Farmacéutica; Joaquín Villamil, presidente de Estudios Técnicos; y Andrew Wolfe, de Anne Krueger & Associates. La Junta recibió, además, una presentación sobre la situación fiscal de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA) de parte de ejecutivos de esa corporación pública. El Presidente de la Junta, José Carrión, a nombre de todos los miembros, expresó estar agradecidos por los comentarios recibidos en respuesta a la Invitación a Someter Comentarios acerca del Plan Fiscal y de Crecimiento Económico del Gobierno de Puerto Rico y de las deposiciones que se ofrecieron durante la reunión. Enfatizó que la Junta está en el proceso de evaluar el Plan Fiscal y espera terminar la evaluación en o antes del 31 de enero. Un resumen de los comentarios recibidos por la Junta de Supervisión, presentado durante la reunión, arrojó que el grueso de los que sometieron comentarios sobre el Plan Fiscal propuesto estuvo de acuerdo sobre las deficiencias del mismo. La mayoría entendió que el Plan no cumple con los requisitos de PROMESA; necesita un enfoque más balanceado entre reformas estructurales, consolidación financiera y restructuración de la deuda y requiere más reformas estructurales y mejores controles financieros.

Durante esta tercera reunión, la Junta de Supervisión adoptó principios clave para la evaluación del Plan Fiscal y estableció fechas límite para que el Gobernador sometiera revisiones al mismo. De igual modo, los miembros de la Junta de Supervisión recibieron una presentación sobre el estado actual de liquidez del Gobierno de Puerto Rico de parte de la firma asesora del Gobierno de

Puerto Rico Conway MacKenzie. La presentación arrojó que aún si no se cumple con ningún pago de deuda, se avecina un abismo financiero y presupuestario al comienzo del año próximo.

Por otro lado, la JSF anunció que recibió recomendaciones finales de sus comités de selección con relación a los puestos de consultor estratégico y asesor legal externo, incluyendo asesor legal en Puerto Rico. Estos puestos fueron sujetos a un proceso de solicitud de propuesta (RFP, por sus siglas en inglés) emitido por la JSF el 20 de octubre de 2016 y que se disponían a contratar próximamente. Como parte de la agenda se reunieron un grupo amplio de representantes del sector de la salud para discutir las preocupaciones más críticas de la industria de la salud en Puerto Rico. También se reunieron con ejecutivos de la Asociación de Retiro de Empleados Públicos y de la Asociación de Retiro de Maestros, al igual que con el director ejecutivo del Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico, con el gobernador electo de Puerto Rico, Ricardo Rosselló y con la comisionada residente electa, Jenniffer González.

ENTRE LA TERCERA Y CUARTA REUNIÓN

Entre la tercera y cuarta reunión de la Junta de Supervisión Fiscal, el Gobierno de Puerto Rico aprobó la “Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico”, Ley Núm. 2 de 18 de enero de 2017. La finalidad de la misma fue crear la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico conocida como AAFAF; disponer las facultades de la Autoridad para fiscalizar el cumplimiento del presupuesto certificado y plan fiscal aprobado a tenor con el *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act of 2016*, y

delegar en la Autoridad la facultad de revisar asuntos tales como, pero sin limitarse a, contratos, transacciones y reglamentos de las agencias e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico; así como para que fuera la Autoridad la única autorizada a renegociar, reestructurar y/o llegar a un acuerdo con acreedores sobre toda o parte de la deuda pública o cualquier otra deuda emitida de cualquier ente del Gobierno, incluyendo pero sin limitarse a agencias, juntas, comisiones, instrumentalidades, corporaciones públicas o subdivisión política aplicable. La Ley dispuso que el Director Ejecutivo de la Autoridad sería el sucesor legal del Presidente del Banco Gubernamental de Fomento en toda Junta, Comité, Comisión o Consejo. Esta Ley también derogó el Capítulo 6 de la Ley Núm. 21-2016, según enmendada y la Ley Orgánica de la Junta de Supervisión Fiscal y Recuperación Económica de Puerto Rico, Ley Núm. 208-2015.¹³³

Esta Ley fue la segunda medida legislativa aprobada por el gobernador Ricardo Roselló quien asumió el poder el 2 de enero de 2017. Obviamente, en la Exposición de Motivos de esta Ley arremeten contra la Administración anterior y sus medidas fiscales. El gobernador y su asamblea legislativa reconoció que la monumental crisis fiscal y social fue causada, en parte, por la ausencia de límites constitucionales apropiados para evitar los déficits del gobierno central, los problemas de liquidez provocados por el aumento de los niveles de deuda, el bajo crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y la pérdida de confianza de los inversionistas en las políticas y acciones del gobierno. Es decir, por la falta de controles sobre el gasto, medidas de desarrollo sustentable y sistemas de

¹³³ Véase la “Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico”, Ley Núm. 2 de 18 de enero de 2017

información gerencial que promovieran claridad y transparencia en la gestión gubernamental.¹³⁴

En la Ley se critica la política pública de la pasada administración señalando que se centró en la renegociación de la deuda con énfasis en diferimiento de los pagos, lo que hubiese aumentado la carga de la deuda futura. Sin embargo, entienden que el tema de la reestructuración de la deuda fue una distracción de la necesidad urgente de reducir los gastos gubernamentales, los cuales superaron los ingresos por \$6,000,000,000 en el año fiscal de 2013. El servicio de la deuda del Gobierno de Puerto Rico de alrededor de \$3,000,000,000 es un poco más del 10% del gasto gubernamental total y la eliminación de la deuda por completo sólo reduciría el déficit operacional en un 50%. Por otro lado, señalan que se implementaron medidas bajo la filosofía de “primero impuestos y después recortes”; por ejemplo, el aumento de Impuesto Sobre Ventas y Uso (el “IVU”) de un 7% a un 11.5% y la aprobación de aumentos al arbitrio sobre el crudo. Esta filosofía propició la continuación del gasto desmedido y el rechazo a políticas públicas que hubiesen permitido manejar eficientemente los asuntos fiscales del Gobierno de Puerto Rico. Esto, sin haberse concretados las acciones necesarias para lograr una mayor eficiencia operacional en el Gobierno, ni recortes al excesivo gasto gubernamental.¹³⁵

En la Exposición de Motivos de esta Ley hacen una lista no taxativa de las acciones de la Administración García Padilla que entienden empeoraron el panorama económico, a saber: aprobar la legislación local sobre quiebras (la "Ley

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid.

de Recuperación") y luego insistir en litigar la constitucionalidad de la misma conociendo su poca probabilidad de éxito; presionar al Congreso para que aplicara retroactivamente el Capítulo 9 del Código de Quiebras federal a las subdivisiones del Gobierno de Puerto Rico; incumplir con las obligaciones de los bonos de la Corporación para el Financiamiento Público; amenazar con incumplir indiscriminadamente todas las obligaciones del Gobierno de Puerto Rico sin tener en cuenta las prioridades establecidas por la Constitución, estatutos y contratos del Gobierno de Puerto Rico; retrasar la publicación de los estados financieros auditados e intentar reemplazarlos con proyecciones y análisis de flujo de efectivo hechos a la medida; y realizar representaciones erróneas sobre la disponibilidad de recursos.¹³⁶

La Asamblea legislativa reconoció que, por años, el Gobierno operó con un déficit estructural financiado con emisiones de bonos y préstamos al Banco Gubernamental de Fomento. Según datos provistos por el Departamento del Tesoro federal, Puerto Rico sufre una contracción económica cumulativa de 14.6% en el Producto Estatal Bruto (PEB real) con una predicción de una contracción adicional de 3% para los próximos 2 años. Desde el 2016 el Gobierno carecía de liquidez y utilizó los reintegros, pagos de los contratistas, el dinero de los pensionados y préstamos intra-gubernamentales para sustituir las fuentes de liquidez. El Partido Nuevo Progresista censuró que las administraciones previas sobreestimaban los recaudos y continuaban disminuyendo a pesar de la imposición de múltiples nuevos impuestos. El PNP acusó al Banco

¹³⁶ Ibid.

Gubernamental de Fomento de haber incumplido sus obligaciones con los bonistas desde el 1 de mayo de 2016 y no cumple con su rol de proveer liquidez.¹³⁷

LA CUARTA REUNIÓN

La cuarta reunión de la Junta -la cual estuvo abierta al público en general y contó con la asistencia de unas 100 personas- se celebró el 27 de enero de 2017, nuevamente en el Hotel El Conquistador en Fajardo Puerto Rico. La reunión fue transmitida en vivo, tanto en inglés como en español, a través de su página de Internet. La Junta había aprobado esa semana la solicitud del Gobernador de Puerto Rico, Ricardo Rosselló Nevares, de extender el tiempo para presentar el Plan Fiscal de la nueva administración hasta el 28 de febrero de 2017, a fin de que la Junta de Supervisión pueda evaluar su certificación no más tarde del 15 de marzo, así como extender hasta el 1ro de mayo la fecha de vencimiento de la moratoria sobre litigios contra el Gobierno de Puerto Rico, dispuesta en la Ley PROMESA. Con relación a la extensión solicitada, el Chairman de la Junta de Supervisión, José Carrión, señaló que extender ambos plazos era prudente y razonable, siempre y cuando se cumpliera con unas condiciones específicas que le habían solicitado al Gobernador y con las que él había estado de acuerdo. Esas condiciones incluían el compromiso de buscar una solución integral para alcanzar el balance fiscal sin tomar más préstamos, la implantación de un plan de liquidez y un protocolo de priorización de pagos, información regular sobre el flujo de efectivo, el establecimiento de un plan de trabajo colaborativo y un protocolo de

¹³⁷ Ibid.

intercambio de información. Durante la reunión, la Junta presentó las metas, objetivos y parámetros fiscales que debe contener el plan fiscal a ser sometido por el Gobierno de Puerto Rico, de conformidad con la carta que a esos efectos la Junta enviara al Gobernador Rosselló Nevares el 18 de enero de 2017, enfatizando la importancia de que dicho plan fiscal se ajuste a dichos parámetros a fin de poder ser certificado por la Junta. En la reunión, la Junta de Supervisión anunció el nombramiento del Contador Público Autorizado y abogado Ramón Ruiz-Comas como Director Ejecutivo interino. Según Carrión, las responsabilidades inmediatas de Ruiz Comas incluirán establecer las oficinas de la Junta en Puerto Rico y D.C., contratar al personal administrativo necesario para apoyar las operaciones de la Junta, hacer recomendaciones sobre remuneración de empleados y políticas y procedimientos operacionales de la Junta, preparar un presupuesto para los próximos 12 meses y organizar las funciones financieras y de contabilidad de la Junta, asistir en el manejo de todos los consultores de la Junta, incluyendo la coordinación del trabajo, servir de enlace con el Gobierno de Puerto Rico bajo la dirección del Chairman de la Junta, servir de portavoz según sea necesario y asistir en la discusión, negociación y certificación del plan fiscal del gobierno, entre otras. Así mismo, la Junta de Supervisión anunció la selección de Citigroup Capital Markets como Consultor Financiero. La Junta anunció además que próximamente seleccionará una firma de contabilidad para evaluar el puente fiscal entre los últimos estados financieros auditados del gobierno, que datan del año fiscal 2014, y el presente. La Junta de Supervisión también anunció los procedimientos que seguirá para hacer disponibles para escrutinio público

todos los contratos otorgados y a otorgarse en el futuro, así como la información financiera de los miembros de la Junta, de conformidad con la sección 109 de PROMESA. La Junta aprobó además un Código de Ética y una enmienda a su propio reglamento para requerir el reclutamiento de un experto en ética que ayude a la Junta a asegurarse que cumple siempre con todas las reglas de ética y de conflicto de intereses. “Durante la reunión, el Director Ejecutivo de la Administración de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal, Gerardo Portela, y otros funcionarios y asesores del Gobierno de Puerto Rico, hicieron una presentación sobre la situación de liquidez al presente, así como el puente fiscal entre los últimos estados financieros auditados, correspondientes al año fiscal 2014, y la línea de base del plan fiscal. La agenda de la reunión concluyó con una sesión de comentario público durante la cual los asistentes tuvieron la oportunidad de hacer preguntas y comentarios directamente a los miembros de la Junta.¹³⁸

ENTRE LA CUARTA Y QUINTA REUNIÓN

El 29 de enero de 2017 aprobó la Ley de Emergencia Financiera y Responsabilidad Fiscal de Puerto Rico, Ley Núm. 5 de 29 de enero de 2017 a los fines de establecer los mecanismos para que el Gobierno de Puerto Rico pudiera satisfacer sus obligaciones reconociendo a su vez la responsabilidad de proveer servicios esenciales a los residentes de Puerto Rico; proveer facultades al Gobernador con el objetivo de viabilizar los mecanismos necesarios para que el

¹³⁸ Véase transmisión de la reunión en la página de oficial de la Junta de Supervisión Fiscal, recuperada en <https://juntasupervision.pr.gov>.

Gobierno de Puerto Rico pueda salir de la situación de emergencia; entre otras. La nueva Ley derogó los Capítulos 1 y 2; y re-enumero los existentes Capítulos 3, 4 y 5 como 1, 2 y 3 de la Ley de Moratoria de Emergencia Fiscal y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico, Ley 21-2016, según enmendada; añadió el Artículo 23 a la Ley Núm. 22 de 24 de julio de 1985, según enmendada y reenumerar el Artículo 23 como 24 de la Ley Núm. 22 de 24 de julio de 1985, según enmendada, entre otros.¹³⁹

Según la Asamblea Legislativa, el objetivo de esta Ley es facilitar y fomentar un proceso de negociación voluntaria conforme a PROMESA entre el Gobernador y/o la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico, a nombre del Gobierno de Puerto Rico, y los acreedores del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades. Esta Ley autoriza al Gobierno de Puerto Rico, dentro de los parámetros establecidos por PROMESA, a designar ciertos servicios necesarios para la salud, la seguridad y el bienestar de los residentes de Puerto Rico que son prestados por el Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades como “servicios esenciales” con arreglo a la Constitución de Puerto Rico.¹⁴⁰

Con la aprobación de esta Ley, la Asamblea Legislativa enmienda y deroga partes de la Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico, Ley 21-2016, según enmendada por la Ley 40-2016 y la Ley 68-2016 (la Ley de Moratoria). La Ley de Moratoria y las Órdenes Ejecutivas emitidas por el Gobernador de conformidad con la Ley de Moratoria (las Órdenes Ejecutivas)

¹³⁹ Ley de Emergencia Financiera y Responsabilidad Fiscal de Puerto Rico, Ley Núm. 5 de 29 de enero de 2017

¹⁴⁰ Ibid.

le permitían al Gobierno detener el pago puntual de sus obligaciones antes de la promulgación de PROMESA. La aprobación de PROMESA, sin embargo, ha establecido procesos y términos de tiempo puntuales para la resolución de la emergencia financiera del Gobierno que tienen prelación sobre las disposiciones de la “Ley de Moratoria” y las dejan sin efecto. Con PROMESA y el establecimiento de la Junta de Supervisión Fiscal se le han dado a Puerto Rico las herramientas para establecer disciplina fiscal, reestructurar su deuda y ofrecerle una nueva oportunidad al Territorio.¹⁴¹

Así las cosas, el 1 de marzo de 2017, gobernador de Puerto Rico, entregó el segundo Plan Fiscal para Puerto Rico a tenor con la Ley Promesa. El documento consta de 134 páginas. Ese mismo día, el gobernador ofreció su primer mensaje de Estado ante la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.¹⁴²

El 8 de marzo de 2017, la Junta envió una carta al gobernador de Puerto Rico agradeciendo el envío el 28 de febrero de 2017 del Plan Fiscal del Gobierno de Puerto Rico. La Junta elogió los esfuerzos del Gobierno de Puerto Rico para analizar y abordar la situación fiscal de Puerto Rico y para desarrollar su enfoque para abordar este desafío en un marco de tiempo tan comprimido. La Junta expresó su preocupación por la actual situación de liquidez del Gobierno de Puerto Rico y según su análisis, advirtió que el ELA no podría pagar los servicios esenciales, incluyendo pensiones, educación, salud y seguridad pública, en cuestión de meses, por lo que se requería de una atención colectiva e inmediata.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

La Junta le informó al gobernador de Puerto Rico que, basado en un Informe preparado por la firma de contables Ernst & Young sobre estados financieros auditados de 2014 y los números de referencia del plan fiscal de 2017, los gastos del Gobierno del año fiscal 2017 podrían subestimarse en una cantidad que oscila entre 360 y 810 millones de dólares, basada en las tendencias históricas de los gastos.¹⁴³

A su vez, la Junta señaló que las proyecciones de liquidez del ELA no reflejaban esas tendencias históricas. Sobre la base del punto medio del potencial de subestimación de los gastos, la Junta estimó que el Estado Libre Asociado podría enfrentar un déficit de efectivo de aproximadamente \$190 millones a principios de julio de 2017. En ese sentido, el ELA se enfrentará a esta realidad, habiendo ya incumplido sus deudas, y sin acceso a los mercados de capital en términos normalizados y habiendo agotado muchas medidas extraordinarias de manejo de efectivo. Además, antes del final del año calendario 2017, los fondos de pensiones del Sistema de Retiro de Empleados (ERS) y el el fondo del Sistema de Retiro de Maestros (TRS) se agotarán, y el gobierno comenzará la segregación atrasada de las contribuciones de los empleados, requiriendo que el ELA haga aproximadamente \$1.2 mil millones en pagos de la pensión fuera de su presupuesto de funcionamiento. La Junta recalcó que el ELA también perderá aproximadamente \$ 800 millones de fondos de la Ley del Cuidado de Salud a Bajo

¹⁴³ Véase Letter Sent to Governor Rosselló on the Topic of Liquidity, del 8 de marzo de 2017.

Precio para su sistema de salud durante el año fiscal 2018, comenzando a finales del año calendario 2017.¹⁴⁴

El plan del Gobierno de Puerto Rico de reducir el déficit mediante la obtención de préstamos se esfumó en esta carta. Aunque la Junta reconoció que el Gobierno de Puerto Rico estaba enfocado en abordar los desafíos fiscales y económicos a largo plazo de Puerto Rico, entendió que había mucho más que hacer de forma inmediata para reducir el gasto y evitar este importante déficit de efectivo. Dada la falta de acceso normal a los mercados de capitales de Puerto Rico y la necesidad de concentrarse en una reestructuración sostenible de la deuda, la Junta informó que no es práctico ni prudente abordar este déficit de efectivo con nuevos préstamos a corto plazo. Incluso, no será suficiente dejar de pagar la deuda y aplicar rápidamente las medidas monetarias y presupuestarias incluidas en su Plan Fiscal.¹⁴⁵

Por lo que la Junta recomendó al Gobernador de Puerto Rico la implantación inmediata de un programa de licencias para lograr \$35 a 40 millones en ahorros mensuales, a través del equivalente a 4 días por mes para la mayoría del personal ejecutivo del gobierno y 2 días al mes para los maestros y personal de primera línea en las instituciones de 24 horas. El personal encargado de hacer cumplir la ley de primera línea debe estar exento del programa de licencia. De igual forma, recomendó reducciones comparables por la jubilación de empleados de la rama ejecutivo descrito anteriormente para otras entidades de todo el gobierno, incluidas las corporaciones públicas y los órganos legislativos y judiciales;

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

reducciones en los gastos de contratos de servicios profesionales de hasta el 50 por ciento y reducciones significativas en todos los gastos del contrato del gobierno; y reducción de los costos de atención médica, mediante la negociación de los precios de los medicamentos y la reducción de las tarifas a los planes y proveedores de salud.¹⁴⁶

Por otro lado, la Junta recomendó que la AAFAF -de acuerdo con la autoridad que le otorga la Ley 5-2017 y otras leyes pertinentes- dirigiera y ejerciera control inmediato de todas las cuentas, ingresos y gastos del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades para implementar un nuevo plan de liquidez consistente con directrices en esta carta. Como discutido en el capítulo anterior, la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal se creó en el 2016 conforme al Capítulo 6 de la Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación bajo la Administración de Alejandro García Padilla. La AAFAF es una corporación pública e instrumental gubernamental independiente del ELA, con autonomía fiscal y administrativa. La AAFAF fue diseñada para actuar como agente fiscal, asesor financiero y agente de reporte para el Gobierno de Puerto Rico y otras entidades públicas y municipios para ayudarles a enfrentar las emergencias fiscales y económicas a las que ahora se enfrenta Puerto Rico. En enero de 2017, bajo el mandato de Ricardo Roselló Nevares se firmó una ley que amplía los poderes de AAFAF para incluir la responsabilidad exclusiva de renegociar y reestructurar la deuda pública.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

La JCF remitió una segunda carta al gobernador Roselló el 9 de marzo de 2017. En la misma, la JCF señaló que habían recibido el plan fiscal propuesto por el Gobierno (el "Plan Propuesto") y que reconocía las muchas decisiones difíciles adoptadas para mover la situación financiera de Puerto Rico en la dirección correcta. No obstante, la Junta determinó que el Plan propuesto no cumplía con los requisitos establecidos en PROMESA.¹⁴⁸ Específicamente, la JCF señaló que el Plan Propuesto se basaba en proyecciones poco realistas de crecimiento económico, subestimaba sustancialmente el gasto y reflejaba proyecciones excesivamente optimistas de ingresos. El Plan propuesto tampoco preveía la escala y el calendario de la reducción de los gastos necesarios para lograr el equilibrio estructural a medio plazo y la liquidez a corto plazo. Como tal, el Plan Propuesto no proveía un camino para reestructurar la deuda y las obligaciones de pensiones para alcanzar un nivel sostenible y asegurar la financiación de servicios esenciales para el pueblo de Puerto Rico. El Plan Propuesto tampoco proporcionaba la especificidad de los detalles de implementación requeridos para evaluar completamente la factibilidad de la mayoría de las medidas.¹⁴⁹

En su misiva, la JCF resalta las "bondades" de PROMESA señalando que esta ley proporciona al ELA una poderosa herramienta para restablecer el

¹⁴⁸ Por las razones expuestas en esta carta, la Junta determinó que el Plan Propuesto no proporcionaba un método para lograr la responsabilidad fiscal y el acceso a los mercados de capitales porque no satisface adecuadamente el § 201 (b) (1) (B) de la PROMESA D), (E), (F), (G) y (I). Además, no proporcionaba datos suficientes para determinar si cumple con el § 201 (b) (1) (M) y (N) de PROMESA, aunque el Directorio entiende que el cumplimiento de esas secciones depende de futuras negociaciones de reestructuración de deuda y otros eventos. Las revisiones recomendadas por la Junta para las violaciones también se incluyen en esta carta. Véase Letter to Gov Rossello Nevares del 9 de marzo de 2017

¹⁴⁹ Véase Letter to Gov Rossello Nevares del 9 de marzo de 2017.

crecimiento económico y las oportunidades para el pueblo de Puerto Rico. La reestructuración de la deuda es necesaria, pero no es suficiente ni una solución sostenible. La JCF insiste que el alcance de la respuesta del Gobierno a estos desafíos fiscales debe ser proporcional a la magnitud del desequilibrio fiscal.¹⁵⁰

La JCF llega a la conclusión de que las proyecciones de ingresos utilizadas para calcular los déficits estructurales son demasiado optimistas en términos de: a) las tasas de crecimiento económico y el tiempo para volver al crecimiento económico nominal; y, b) el fracaso de no reflejar una disminución en los ingresos de línea de base asociados con los impuestos corporativos y los impuestos de retención no residentes. Además, basándose en el análisis de Ernst & Young, la JCF concluyó que los gastos del Gobierno para el año fiscal 2017 podrían subestimarse en una cantidad que oscila entre 60 y 510 millones de dólares, con un impacto acumulado mucho mayor en los próximos diez años. La proyección de liquidez del Gobierno se ve subestimada por \$300 millones en el año fiscal 2017. La Junta recomienda que los Gastos del Fondo General para el año fiscal 20147 se incrementen en \$585 millones, sobre la base de las recientes tendencias históricas de gastos.¹⁵¹

La JCF reconoció que el Plan Propuesto se encaminaba en la dirección correcta para las principales áreas de reforma de pensiones, reducciones de subsidios (municipales, UPR y transferencias privadas) y mejorando el cumplimiento tributario mientras se compromete a reemplazar y mejorar el código

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid.

tributario corporativo. Sin embargo, hay algunas áreas en las que la Junta requirió correcciones o datos de apoyo para alcanzar la certificación. Primero, en cuanto a los ingresos, la JCF aprecia y apoya los esfuerzos del Gobierno para seguir abordando el incumplimiento fiscal mediante programas mejorados de auditoría y cobro, especialmente en lo que respecta al impuesto sobre ventas y uso y al impuesto sobre la renta. No obstante, preocupa a la JCF que el ritmo agresivo de mejora de los ingresos incluido en el Plan propuesto no se apoye con suficiente detalle para justificar estas suposiciones. La Junta llega a la conclusión de que un aumento del cumplimiento de alrededor de \$150 millones para el año fiscal 2018 y \$300 millones para el año fiscal es más factible. La JCF también llegó a la conclusión de que la tasa de implementación de la reforma tributaria de las corporaciones como reemplazo de los ingresos de la Ley 154 era también ambiciosa y que los ingresos son exagerados por al menos \$250 millones en el año fiscal 2019. Además, como se señaló anteriormente, la JCF consideró que los supuestos básicos de crecimiento en el Plan propuesto eran demasiado optimistas, lo que a su vez provocó proyecciones poco realistas del impacto de estas medidas en los ingresos futuros. Puerto Rico ha estado en constante declive económico durante los últimos 10 años y la evidencia económica es insuficiente para sugerir un cambio en los ingresos al nivel previsto en el Plan Propuesto.¹⁵²

Segundo, en cuanto a la educación universitaria pública, la JCD apoya la difícil decisión del Gobernador de reducir los subsidios a la Universidad de Puerto Rico por \$300 millones en el año fiscal 2019. La magnitud del déficit estructural

¹⁵² Ibid.

del Gobierno, sin embargo, requiere que esta reducción en el subsidio anual crezca a un mínimo de \$450 millones para el año fiscal 2021 como resultado de: (1) la aplicación de medidas a una línea de base de gasto creciente; y (2) la introducción progresiva de medidas adicionales relacionadas con la matrícula, otras mejoras en los ingresos y mejoras operacionales. Esta recomendación ha generado una gran indignación en la comunidad universitaria del país. Por segunda ocasión en siete años, los 11 recintos de la Universidad de Puerto Rico (UPR) establecieron un frente común para paralizar el sistema universitario público como mecanismo de lucha para evitar recortes millonarios al presupuesto de la institución. A esa iniciativa se sumaron profesores y personal no docente adscrito a las diversas organizaciones de la Universidad de Puerto Rico y otros sectores de la sociedad. La mayoría de los recintos de la UPR aprobó una Moción de huelga, en la cual se estipuló que para reiniciar labores de los recintos en paro se deberá cumplir con cinco requisitos. Estas condiciones exigen que no se impongan sanciones a los estudiantes que participen en la huelga, que se presente un plan de reforma universitaria elaborado por la comunidad universitaria, que se audite la deuda pública y se restituya a los miembros de la comisión evaluadora de la auditoría pública y su prepuesto. Como parte de esa moción, los estudiantes rechazaron un alza en la matrícula y la eliminación de las exenciones de matrícula, así como el tijeretazo de \$450 millones consignado en el plan fiscal aprobado por la JCD. La Asamblea Nacional, coordinada por la Confederación Estudiantil Nacional y que contó en un momento con una participación de 10,846 estudiantes, aprobó otra moción para exigir la renuncia de

la presidenta interina de la UPR, Nivia Fernández Hernández, y que se excluya su nombre y el del expresidente Miguel Muñoz de la lista de candidatos a presidir la institución. También solicitó la renuncia de Rafael Irizarry Cuebas, miembro de la Junta de Gobierno de la Escuela de Artes Plásticas.

En tercer lugar, la JCF hace una recomendación relacionada a las pensiones gubernamentales. La JCF está de acuerdo con la propuesta del Gobierno de trasladar a los empleados activos a un sistema de contribuciones definidas en el que las cotizaciones de los empleados serían segregadas de los fondos utilizados para pagar los beneficios a los jubilados actuales y los empleados recibirían el rendimiento total de sus cuentas (versus sólo el 80 por ciento de los rendimientos de inversión en el ERS que actualmente reciben). La JCF también apoyó la propuesta del Gobierno de reducir los costos de pensiones de una manera progresiva para proteger a los ciudadanos más vulnerables. Sin embargo, la JCF entendió que estos principios no se aplican adecuadamente en el Plan propuesto. El Plan Propuesto no presupone la segregación de las contribuciones a las pensiones de los empleados. A menos que las contribuciones sean segregadas inmediatamente, los empleados corren el riesgo de que sus contribuciones no se ahorren e inviertan para pagar sus beneficios futuros. Además, las reducciones en los costos de beneficios propuestas en el Plan Propuesto son insuficientes. Las reducciones de los costos de las pensiones sustancialmente inferiores al punto de referencia del 10% fijado por la Junta desplazarán una carga excesiva de costos a otras partes interesadas, incluidos aquellos que ya sufren de reducciones en los gastos gubernamentales en salud, educación y otras prioridades. Los ajustes de

los beneficios deberían implementarse de manera que se contabilicen las diferencias en la cobertura de la Seguridad Social entre las diferentes clases de empleados del Gobierno. La JCF requirió planes de implementación más detallados para las reformas de pensiones, incluyendo provisiones para asegurar que el administrador elegido para administrar las cuentas de los empleados lo haga de manera responsable al costo más bajo posible para los empleados.¹⁵³

Finalmente, la JCF entendió que existían dos áreas de reforma donde el Plan Propuesto necesita mejoras significativas en términos de especificidad, escala y tiempo, para lograr el equilibrio estructural. Con relación a las reformas de salud, la JCF critica que el Gobierno se centró en "doblar la curva de costos". Mientras que la Junta apoya los esfuerzos para frenar el fraude, el desperdicio y el abuso en el sistema de salud puertorriqueño, una reducción duradera y escalada en el gasto sanitario en la Isla requieren reformas enfocadas en transferir la atención a sitios de menor costo, reduciendo la utilización innecesaria del sistema de salud y de otra manera haciendo el sistema más eficiente. Además, a la luz del inminente precipicio fiscal con la reducción en la financiación de la Ley del Cuidado de Salud a Bajo Precio ("ACA"), el Gobierno necesitará implementar nuevas acciones en torno a la participación en los costos y la eliminación de los beneficios opcionales. De igual manera, la Junta sugirió que el Gobierno incluya en el plan propuesto marcos intermedios para crear límites máximos por miembro por mes ("PMPM") para optimizar el tráfico hospitalario del gobierno y un camino para reducir los costos de medicamentos recetados. Además, si bien la Junta

¹⁵³ Ibid.

desea ampliar la cobertura en la Isla, no cree que la actual situación fiscal permita la expansión de la cobertura durante este período de crisis fiscal. En conclusión, el Gobierno debería lograr al menos 100 millones de dólares en reducciones anuales del gasto en asistencia sanitaria en el año fiscal de 2018; \$300 millones en el año fiscal 2019 y \$70 millones para el 2021.¹⁵⁴

Con relación al tamaño correcto del gobierno para que sea sostenible a corto y largo plazo, la Junta entendió que los beneficios de los empleados ofrecidos por las corporaciones públicas deben coincidir con los ofrecidos en otras agencias públicas. Sin embargo, las medidas de tamaño correctas son deficientes en dos dimensiones: (1) se hace necesario adoptar medidas agresivas y urgentes para reducir el gasto del gobierno a partir del año fiscal 2018 (por ejemplo, permisos, mayores reducciones a los bonos de Navidad, Contratos y otras medidas esbozadas en la carta del 8 de marzo de la Junta); y 2) a mediano plazo, el Plan propuesto carece de detalles suficientes para demostrar cómo las medidas de consolidación y externalización ahorrarán fondos suficientes en gastos de personal y de adquisiciones para cerrar el déficit estructural. Específicamente, es necesario que haya reducciones de gastos en las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno, proporcionales a las requeridas para el Poder Ejecutivo, de al menos el 20%, así como esfuerzos para consolidar las escuelas para que se alineen con la disminución de la población estudiantil. En ese sentido, la JCF recomienda que el Gobierno logre reducir gastos relacionados con el personal de al menos \$550

¹⁵⁴ Ibid.

millones de dólares para el año fiscal 2018, \$900 millones de dólares para el año fiscal 2019 y \$1.300 millones para el año fiscal 2021.¹⁵⁵

La JCF señaló que, según su revisión del Plan Propuesto, era forzoso concluir que las medidas de reforma estructural del Gobierno no lograrán el equilibrio fiscal en dos años. Para lograr el equilibrio adecuado entre la mitigación de la crisis económica a corto plazo y la necesidad de abordar rápidamente la liquidez a corto plazo y las necesidades de sostenibilidad de la deuda de la Isla, la Junta actualizó su visión para recomendar un año adicional para lograr el equilibrio fiscal. Por lo tanto, el Gobierno necesita implementar reformas para lograr tres objetivos: (1) liquidez a corto plazo; (2) el equilibrio estructural a medio plazo; Y (3) recuperación y crecimiento económico a largo plazo.¹⁵⁶

Con relación a las reformas estructurales, la JCF está de acuerdo con muchas de las propuestas por el Gobierno para lograr un crecimiento a largo plazo, en particular las reformas de la mano de obra privada y el proceso de permisos del Gobierno. No obstante, los niveles de reformas estructurales establecidos en el Plan propuesto son insuficientes para lograr la tasa necesaria de crecimiento del PNB. Específicamente, señalan que el Gobierno debería fortalecer sus planes para reducir los precios de la energía y mejorar la participación en la fuerza de trabajo. Las reformas deben incluir, pero no limitarse a ellas: reformar el bienestar y otros programas de asistencia pública para fomentar el trabajo, eliminar los reglamentos anticompetitivos, reducir los costos de transacción asociados con el registro de propiedad y crear una fuerza de

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

trabajo gubernamental profesional y tecnocrática. El Estado Libre Asociado debe proporcionar detalles adicionales sobre la aplicación y la secuencia de cada una de las medidas propuestas.

Debo resaltar el modelo de privatización que promueve tanto el actual Gobierno como la JCF. Claramente, en su misiva, la JCF señala que valora la atención prestada en el Plan propuesto para la ejecución eficiente de los proyectos de capital del Gobierno, incluida una mayor utilización de las asociaciones público-privadas (P3s). Según dicho modelo, cuando se ejecutan con éxito, los enfoques de adquisición innovadores pueden reducir costos, acelerar la entrega e introducir nuevas tecnologías. A medida que el Gobierno elabora un proyecto más específico, es crítico establecer criterios objetivos que incluyan el retorno proyectado de la inversión o la relación beneficio / costo como elemento fundamental para cada inversión. Por lo que la JCF, recomienda al Gobierno seguir centrándose en la creación de capacidades globales de adquisición y suministro de capital (no sólo para proyectos P3s). Además, si bien las acciones ejecutivas relacionadas con la aceleración de los permisos son alentadoras, el Gobierno necesitará construir sistemas de gestión (apoyados por tecnología de la información adecuada) para impulsar decisiones más rápidas, centrarse en la forma en que las agencias se coordinan en primera línea y desarrollar proyectos y métricas de rendimiento a nivel de programa relacionadas con la rapidez de aprobación.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Ibid.

La JCF ha manifestado reiteradamente que reconoce las dificultades implícitas en estas decisiones de política, así como el largo camino para regresar a Puerto Rico a la estabilidad fiscal. Está consciente de que alcanzar esta meta llevará tiempo, esfuerzo enorme y el compromiso total del liderazgo político de Puerto Rico, pero hecho de manera adecuada y sostenida pondrá a Puerto Rico en el camino hacia un futuro mejor. La JCF concedió al Gobernador un plazo hasta las 9:00 am del sábado 11 de marzo como fecha límite para que se presentara un plan fiscal revisado a tenor con las recomendaciones de su carta.¹⁵⁸

LA QUINTA REUNIÓN

La quinta reunión de la Junta se llevó a cabo lunes, 13 de marzo a las 9:00 a.m. en el Auditorio, Nivel B del Alexander Hamilton Federal Building en One Bowling Green, Nueva York. Como parte de la agenda, la Junta aprobó el Plan Fiscal entregado por el Gobierno de Puerto Rico, con la condición de que se le realizaran enmiendas sobre el sistema de pensiones y el recorte propuesto a la jornada laboral. El director ejecutivo interino del ente federal, Ramón Ruiz Comas, destacó que era necesario realizar un recorte del 10 % en el sistema de pensiones del país. En el Plan Fiscal del gobernador Ricardo Rosselló se recomendó un recorte de un 3 %, que comienza con pensionados que reciben más de \$2,000 mensuales. Además, la JCF destacó que se debía realizar un recorte en la jornada laboral de los empleados públicos según recomendado previamente, El recorte propuesto propone la implantación inmediata de un programa de recorte parcial

¹⁵⁸ Ibid.

de jornada para lograr ahorros de \$35 a \$40 millones mensuales. Según indicaron en una carta enviada al Gobernador de Puerto Rico, el recorte sería cuatro días al mes para la mayoría de los empleados de la Rama Ejecutiva y dos días al mes para maestros y personal de primera línea en instituciones que operan 24 horas al día. Mientras, el personal de primera línea en funciones de seguridad pública estaría exentos del recorte, según las sugerencias de la JCF. De igual forma, en la reunión se estableció que el bono de navidad para los empleados del Gobierno debe ser eliminado, una idea que el propio Gobernador había propuesto inicialmente. Otro requerimiento de la Junta fue la presentación del presupuesto para el año fiscal 2017 para el 3 de abril de 2017.

En el Resumen de las Enmiendas del Plan Fiscal, la JCF señaló que, aunque respaldaba los principios de diseño de pensiones del Gobierno, el plan del Gobierno no alcanzaba la magnitud de los ahorros que la Junta entendía representan una distribución equitativa de la carga. La JCF enfatizó que, durante décadas, el Gobierno no ha podido financiar los beneficios de pensiones prometidos e incluso ha aumentado los beneficios, sin la financiación necesaria. Por ello, se hacen necesarios cambios estructurales para garantizar la sostenibilidad del presupuesto y la seguridad de los beneficios para los pensionistas. La JCF prevé que los tres principales fondos de pensiones de Puerto Rico quedarían sin dinero para el año fiscal 2018. La reforma de las pensiones debe reconocer que todas las partes están haciendo sacrificios significativos, a través de cambios en la asistencia sanitaria, la educación, el ajuste del derecho gubernamental y otras áreas. La Junta considera que los ahorros anuales de

pensiones de ~\$ 200MM a partir del año fiscal 2020 son necesarios para lograr el equilibrio presupuestario mientras se financian los servicios esenciales y se provee la financiación adecuada al sistema de pensiones.¹⁵⁹

La JCF determinó enmendar el Plan Fiscal del Gobierno para lograr el ahorro objetivo basado en los siguientes principios de diseño: reconocer que con los activos de pensiones agotados, los beneficios deben ser financiados sobre una base de reparto; proteger a los empleados actuales, segregar sus contribuciones de pensión en cuentas de propiedad individual; reducir progresivamente los desembolsos anuales de beneficios en un 10%, al tiempo que se evita que los jubilados caigan en la pobreza; matricular a maestros recién contratados y trabajadores de seguridad pública en el Seguro Social; explorar la inscripción de maestros actuales y la seguridad pública menor de 40 años; considerar mecanismos para asegurar que los empleados actuales reciban los beneficios que han acumulado bajo los actuales sistemas de pensiones en una estructura de reparto.¹⁶⁰

Finalmente, en dicha reunión, la JCF, acordó que durante los subsiguientes 30 días el Gobierno y la Junta trabajarían juntos para elaborar políticas que preservaran los principios acordados conjuntamente, alcanzaran los objetivos de ahorro necesarios y financiaran adecuadamente las pensiones. La Junta señaló que ultimaré sus decisiones sobre las pensiones a más tardar el 30 de junio de 2017, en consonancia con el calendario presupuestario aprobado.¹⁶¹ Ese mismo

¹⁵⁹ Véase el Resumen de las Enmiendas al Fiscal realizadas por la Junta de Supervisión presentadas el 13 de marzo de 2017.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid.

día, la JCF solicitó al Gobernador de Puerto Rico que proporcionara a la Junta, a más tardar el 30 de abril de 2017, (1) el presupuesto propuesto para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico según lo contemplado en la Sección 202 de PROMESA; (2) un plan detallado de implementación de las medidas contenidas en el Plan Fiscal certificado; y (3) un Plan de Liquidez revisado para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo medidas para generar una reserva de efectivo de \$200 millones para el 30 de junio de 2017 por encima del saldo reflejado en el Plan Fiscal certificado.¹⁶²

El 27 de marzo de 2017, la JCF envió una misiva al Gobernador de Puerto Rico que causó revuelo entre los miembros de la Asamblea Legislativa. La JCF hizo valer su autoridad sobre Puerto Rico según el poder concedido por PROMESA. La Asamblea Legislativa seguía aprobando legislación en total incumplimiento con la Sección 204 (a) de la Ley de Supervisión, Manejo y Estabilidad Económica de Puerto Rico. Miembros de la mayoría del Partido Nuevo Progresista le salieron al paso a las intenciones de la JCF, indicando que no se someterían a ese proceso. En su carta, la JCF reiteró la obligación del Gobierno de Puerto Rico de cooperar para asegurar que las medidas requeridas para cumplir con el Plan Fiscal pudieran ser implementadas y evitar acciones que serían incompatibles con el Plan Fiscal. Para tal fin, y como lo requiere la, la Junta requirió que se someta, a más tardar siete días hábiles después de su

¹⁶² Véase Resolución de la Junta de Supervisión Fiscal del 13 de marzo de 2017.

promulgación, toda ley y resolución conjunta aprobada por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y firmada por el Gobernador.¹⁶³

De conformidad con lo dispuesto en la Sección 204 (a) de PROMESA, cada pieza legislativa debe ir acompañada de una estimación formal preparada por una entidad apropiada del Gobierno con experiencia en presupuestos y gestión financiera (presumiblemente la Oficina de Gestión y Presupuesto) del impacto de la ley en los gastos e ingresos del Gobierno, así como una certificación de tal entidad sobre si la ley no es significativamente inconsistente con el Plan Fiscal aprobado. Si dicha entidad comprueba que la ley es significativamente incompatible con el Plan Fiscal, emitirá y entregará a la Junta una certificación de dichas conclusiones, junto con los motivos de dicha constatación.¹⁶⁴

Finalmente, para hacer valer su autoridad, requirió que sometiera ante la JCF, dentro de los siete días hábiles posteriores a la fecha de esta carta, todas las leyes y resoluciones conjuntas que no hubiera presentado, junto con la estimación formal del impacto de cada ley en los gastos y los ingresos del Gobierno y la certificación del cumplimiento del Plan Fiscal descrito anteriormente. Como recordatorio amistoso, señaló que toda la legislación aprobada debía ser tomada en consideración al preparar el presupuesto propuesto, cuyo presupuesto debe ser consistente con el Plan Fiscal.¹⁶⁵

Si del análisis realizado por la JSF, surge incompatibilidad con el Plan Fiscal, la JSF tiene varias vías, a saber, solicitar la corrección de las leyes aprobadas o

¹⁶³ Véase *Letter to Governor Ricardo Rosselló Regarding New Legislation Approved by the Legislative Assembly*, del 27 de marzo de 2017.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

invalidar cualquier estatuto. Incluso si los informes de las leyes no cumplen con el plan fiscal o si simplemente no se entregan en el plazo de siete días que estipula la Ley PROMESA, la JSF puede presentar una queja de incumplimiento al presidente de Estados Unidos que podría costarle a Puerto Rico una solicitud para el retiro de las protecciones de PROMESA.

LA SEXTA REUNIÓN

La sexta reunión de la Junta se llevó a cabo el viernes, 31 de marzo de 9:00 a.m. a 5:00 p.m. en el salón 209 del Centro de Convenciones de Puerto Rico Dr. Pedro Rosselló Nevares, localizado en San Juan. La Junta de Supervisión dedicó la totalidad de su reunión a recibir testimonio sobre el tema general de desarrollo económico de parte de una base amplia de constituyentes locales en representación de diversos sectores económicos y más específicamente, sus ideas y recomendaciones sobre cómo restablecer el crecimiento económico en Puerto Rico. Los trabajos se coordinaron por áreas, a saber: la presentación de un panorama macroeconómico, el Plan para Puerto Rico por el Gobernador Ricardo Rosselló Nevares; un Informe del Grupo de Trabajo del Congreso sobre Crecimiento Económico en Puerto Rico; Infraestructura: Componente clave para el desarrollo económico de Puerto Rico; el Tercer Sector y la Economía; Migración Puertorriqueña: Desafíos y Oportunidades; Educación: Formación de la fuerza de trabajo para el éxito económico; Crecimiento del sector turístico para un mayor impacto económico; Reavivando la Base de Manufactura de Puerto Rico; y

Energizar el sector privado de Puerto Rico para impulsar el crecimiento económico.¹⁶⁶

El 7 de abril de 2017, la JSF envió una carta al Gobernador Rosselló Nevares, el Senador Rivera Schatz, presidente del Senado de Puerto Rico y al Representante Méndez Núñez, presidente de la Cámara de Puerto Rico. Comienza la misiva indicando que en carta de fecha 15 de marzo de 2017 y de conformidad con PROMESA § 202 (a), la JSF fijó el 30 de abril de 2017 como plazo para la presentación del Gobernador a la Junta del presupuesto propuesto para el año fiscal 2018, junto con un plan de implementación detallado de las medidas contenidas en el Plan Fiscal del ELA y un Plan de Liquidez revisado para el ELA, incluyendo medidas para generar una reserva de \$200 millones antes del 30 de junio de 2017 por encima del saldo reflejado en el Plan Fiscal del ELA. Mediante esta carta del 7 de abril de 2017, y de conformidad con la Secc. 202 (a) (e) de PROMESA, la JSF fijó plazos para las etapas posteriores en el camino hacia la adopción del presupuesto operativo. Los plazos cubren el período del 8 de mayo de 2017 hasta el 30 de junio de 2017.¹⁶⁷

LA SÉPTIMA REUNIÓN

La JSF celebró su séptima reunión el viernes, 28 de abril de 2017 en el Auditorio, Nivel B del Alexander Hamilton Federal Building localizado en Nueva York. Durante la reunión, la Junta evaluó y certificó varios planes de corporaciones

¹⁶⁶ Véase General Release Announcing the Board's Sixth Meeting del 27 de marzo de 2017. Por su extensión, las ponencias no serán objeto de análisis.

¹⁶⁷ Véase Letter to Governor Ricardo Rosselló Regarding the Government of Puerto Rico Budget Timeline del 7 de abril de 2017.

públicas que fueron entregados en el mes de febrero de 2017. En dicha reunión la JSF adoptó varias resoluciones. La primera resolución dispuso que entre el cierre de esta sesión y la apertura de la próxima reunión pública del Consejo, la Junta podrá considerar en sesión ejecutiva cualesquiera asuntos que esté autorizado a considerar bajo PROMESA, incluyendo (1) cualquier determinación de certificación autorizada por PROMESA, incluyendo determinaciones de certificación Bajo la Sección 206 de PROMESA, y (2) cualquier presentación autorizada bajo el Título III de PROMESA, en cada caso que se establezca como parte de la votación para convocar dicha sesión ejecutiva. La Junta también podrá actuar por consentimiento unánime por escrito entre las reuniones de conformidad con los Estatutos, con su consentimiento para incluir el consentimiento por correo electrónico.¹⁶⁸

La segunda resolución fue la aprobación del Plan Fiscal del Banco Gubernamental de Fomento, el cual fue aprobado luego de que la directora ejecutiva de la JCF, Natalie Jaresko expusiera que el mismo cumplía con la ley PROMESA. Se enfatizó que el BGF no podría operar. La tercera resolución contempla el Plan Fiscal de la Autoridad de Carreteras (ACT) el cual fue aprobado con la condición de que se realicen enmiendas en un periodo de 30 días. La JSF señaló que el plan fiscal no describe la sostenibilidad de los activos de HTA por separado. Las finanzas y las medidas de la carretera y los activos de transporte deben establecerse por separado en el plan fiscal para abordar adecuadamente la rentabilidad de cada uno antes y después de la aplicación de las medidas

¹⁶⁸ Véase Resolutions Adopted by the Board on its Seventh Public Meeting del 28 de abril de 2017.

fiscales. Como segunda enmienda, también señaló que el plan fiscal debe adoptar medidas más agresivas para el sistema de tránsito que atienda sus pérdidas actuales: El capítulo Tren Urbano del plan fiscal debe incluir incentivos a la demanda de materiales y medidas de eficiencia de costos que permitan al tren apuntar a un coeficiente de recuperación de tarifas en línea con los sistemas ferroviarios pesados en el continente (35-60%). El plan también debe proponer medidas de mejora de ingresos para el sistema de trenes. Si las medidas antes mencionadas por sí mismas no son suficientes para lograr la sostenibilidad, el plan también debería abordar la separación de Tren Urbano de HTA como una forma de aumentar la rentabilidad y dar vuelta alrededor del sistema de trenes. Como tercera enmienda, la JSF señaló que el plan fiscal debe incluir una propuesta para llevar a cabo análisis adicionales sobre el costo-beneficio de las diferentes opciones de corporatización, incluyendo, por ejemplo, P3s específicos del proyecto; Corporatización de partes específicas del sistema (es decir, asignar la responsabilidad de la administración y operación a un organismo separado, para ejecutar un activo de una manera más comercial); Privatización del sistema de tránsito o Tren Urbano y mantenimiento de la Autoridad de Carreteras como organismo gubernamental; Corporatización de HTA y tránsito como entidades separadas; Privatización total. La cuarta enmienda establece que el plan fiscal debe abordar la forma en que se revisarán los términos y el proceso de selección de la Junta de la HTA para asegurar que los términos son independientes de los ciclos políticos y que la selección de los miembros de la junta es independiente. Las últimas dos enmiendas se hicieron a los fines de delinear claramente cómo

los ahorros generales propuestos se cruzan con los objetivos del tamaño correcto del Gobierno e identificar diferencias en las proyecciones de ingresos entre el plan HTA y el Plan del ELA; y requerir la exploración y cuantificación del impacto de medidas adicionales de mejora de ingresos en el sistema de carreteras (por ejemplo, monetización del crédito de peaje).¹⁶⁹

La Resolución núm. 4 recoge las enmiendas al plan fiscal de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA). La JSF hizo tres enmiendas. La primera, requiere la implementación de un aumento de tasa permanente de varios años, que se distribuya ampliamente en todos los tipos de clientes (incluyendo residenciales) y que tenga en cuenta los ingresos de los clientes. Este aumento debe ser una medida preaprobada efectiva a partir de enero de 2018 hasta por lo menos los próximos cinco años y estar respaldada por un compromiso de AAA con un plan detallado de implementación y cronograma a ser desarrollado incluyendo la revisión anual del aumento de tarifa, y proveer autoridad para las revisiones consideradas necesarias por tal revisión. El plan y el aumento de tarifas alcanzado confirmarán que el aumento de la tarifa está dirigido a lograr el equilibrio estructural y satisfacer las necesidades de financiamiento. La segunda enmienda señala que un análisis existente sobre el impacto en el tipo de cliente y las categorías de nivel de consumo debe ser actualizado para reflejar la propuesta de tarifa actualizada anterior. Por último, el plan fiscal debe incluir un ahorro de electricidad actualizado de acuerdo con el Plan Fiscal presentado por la AEE y

¹⁶⁹ Ibid.

confirmar el estado de la participación de AEE en la iniciativa hidroeléctrica y la colaboración con ella.¹⁷⁰

Con relación a la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) discutió en su ponencia la situación de la infraestructura de la agencia, que tiene más de 40 años, así como las tarifas que desean proporcionar. Asuntos como la tarifa de la agencia y alternativas de combustible fueron mencionados en la vista. La Junta de Control Fiscal aprobó y certificó el plan fiscal de la AEE con la condición de que detalle las fuentes alternas de combustible, entre otros requerimientos. Para esto otorgó a la agencia pública 45 días.

El ente federal recomendó la privatización completa de la generación de energía.

El Plan Fiscal debe ser enmendado para contener cambios alcanzables, creíbles y necesarios para producir energía a los contribuyentes a una tasa promedio de 21 centavos por kWh para 2023 (la "Tasa Objetivo"). El Tipo Objetivo refleja las proyecciones de demanda, inflación, precios del combustible y otros factores externos incluidos en el plan fiscal. En la medida en que estos factores sean diferentes en 2023, puede ser necesario ajustar la tasa objetivo (por ejemplo, los precios más altos del combustible pueden requerir tasas algo más altas, una mayor demanda puede proporcionar tasas más bajas). Para proporcionar energía a la tasa objetivo, la AEE necesitará reducir sustancialmente el costo de generar energía (costos de combustible) y mejorar la red de distribución a través de acuerdos de colaboración pública / privada sin obstáculos y / o privatizar

¹⁷⁰ Ibid.

totalmente la generación de energía sujeto a las normas reguladas. Los objetivos del Plan Fiscal de la AEE deben ser enmendados en consonancia con los objetivos antes mencionados, los cuales se reflejarán en un documento revisado del Plan Fiscal que se presentará a la Junta dentro de los 15 días siguientes a esta certificación. La AEE también debe desarrollar y presentar a la Junta un plan de implementación específico dentro de los 45 días de esta certificación para producir energía a la Tasa Objetivo en 2023 a través de menores costos de generación y otras eficiencias. De igual forma, la JSF requirió a la AEE proveer a la Junta dentro de los 30 días de esta certificación una confirmación de que la composición de su junta directiva cumplirá con el requisito de que al menos dos tercios de sus miembros tengan experiencia probada en materia energética.¹⁷¹

CRÓNICA DE UNA QUIEBRA ANUNCIADA

Durante el cuatrienio de 2014-2016, la Administración del gobernador Alejandro García Padilla y diversos sectores de la sociedad insistieron en que la deuda pública del ELA era impagable y que la quiebra era la única opción disponible. El tema de la crisis fiscal fue materia de álgidas disputas durante el proceso electoral de 2016. El candidato a la Gobernación del Partido Nuevo Progresista y sus afiliados insistían que la deuda pública sí podía pagarse y que la capacidad de negociación de su equipo de trabajo lograría acuerdos satisfactorios con los bonistas. El pueblo compró sus argumentos. El Partido Nuevo Progresista ganó las elecciones de 2016 por un estrecho margen de votación

¹⁷¹ Ibid.

Una vez en la Gobernación, Roselló Nevares sigue intentando negociar la deuda con los diversos grupos de inversores. La moratoria para el pago de deudas vencía el 15 de febrero de 2017. A petición del gobernador Roselló Nevares, a finales de enero de 2017, la JSF extendió la moratoria hasta el 1 de mayo de 2017.

Con el tiempo, el gobernador Roselló Nevares fue variando su postura inicial y señalando que fue inducido a error por la falta de transparencia de la Administración de García Padilla. Para tratar de cumplir con las medidas solicitadas por la JSF, el actual Gobierno de Puerto Rico, en sus primeros 100 días de administración, ha aprobado legislación, aumentando impuestos y eliminando beneficios de los trabajadores tanto del sector público como privado. Las posibilidades de negociar la deuda se disipan cada día más. La moratoria que impedía a los acreedores acudir a los tribunales para reclamar el pago de la deuda al ELA, venció el pasado lunes, 1 de mayo de 2017 sin que el Gobierno pudiera alcanzar acuerdos razonables con los bonistas. Existía la esperanza de que el Congreso de Estados Unidos enmendara PROMESA para extender la moratoria. Las esperanzas se esfumaron a la medianoche del lunes, 1 de mayo de 2017.

La mañana del 2 de mayo de 2017, los bonistas inundaron los tribunales con demandas reclamando el pago de sus acreencias. Los acreedores de bonos de la Corporación del Fondo de Interés Apremiante de Puerto Rico (COFINA por sus siglas en inglés) se convirtieron en los primeros acreedores en demandar al Gobierno de Puerto Rico en el Tribunal Federal para el Distrito de San Juan después de que el lunes expirara la paralización de pleitos que proveía PROMESA. La demanda es de grupos e individuos tenedores de esos bonos, así

como también dos demandas separadas por parte de Ambac Assurance Corporation, la aseguradora que cubre el pago de esos bonos y que es la que enfrenta la obligación de pagar los bonos completos a sus asegurados aunque el gobierno reestructure y baje la deuda.

Como hemos señalado previamente, unos \$16,000 millones en bonos COFINA fueron vendidos, principalmente durante la Administración Fortuño y los bonos tienen como fuente de repago los ingresos del Impuesto sobre las Ventas y Uso (IVU). COFINA y el IVU fueron mecanismos utilizados durante la Administración del gobernador Aníbal Acevedo Vilá, pero con una Asamblea Legislativa controlada por el Partido Nuevo Progresista para allegar fondos al fisco durante ese cuatrienio compartido.

El punto primordial de las demandas es que se afectan los derechos constitucionales de los acreedores porque el Plan Fiscal del gobierno, certificado por la JCF, mezcla los fondos que se supone estuvieran separados para el repago de estos bonos y no provee para que los bonos sean pagados en su totalidad. Al tribunal se le solicitan dos acciones concretas: que obligue a que se enmiende el Plan Fiscal y que se le dé acceso a la información a los acreedores porque sostienen que los documentos que ha generado el gobierno en el proceso de reestructuración y negociación de deuda tienen que ser publicados. También, una de las demandas busca detener el desvío de fondos mediante el mecanismo de "clawback" que inauguró el exgobernador Alejandro García Padilla.

El 3 de mayo de 2017, el Gobernador de Puerto Rico informó al país que no había escapatoria; el Gobierno se acogía al Título 3 de PROMESA con el fin de

reestructurar la multimillonaria deuda del ELA. Así pues, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico se convierte en la primera jurisdicción de Estados Unidos en solicitar voluntariamente una quiebra. Lamentablemente, somos los protagonistas del mayor proceso de quiebra de un territorio bajo la jurisdicción de Estados Unidos en la historia. Ahora un tribunal de Estados Unidos tendrá la responsabilidad de definir cómo se liquidará su monumental deuda y cuánto podrá pagar el ELA sin afectar los servicios básicos a los puertorriqueños.

Según explican los expertos en la materia, la quiebra no sólo comprometerá ya mermada autonomía puertorriqueña para manejar sus recursos, sino que afectará dramáticamente el acceso de la isla a mercados de deuda. Lo que es más que evidente es que golpeará aún más a los residentes en Puerto Rico por la avalancha de medidas de austeridad que el Gobierno y la JSF continuarán aprobando.

El futuro de Puerto Rico es más incierto ahora que hace 100 años. Hoy, Puerto Rico es menos soberano que en 1898. El país está quebrado.

CAPÍTULO 9:

INTENTOS PLEBISCITARIOS DE AUTODETERMINACIÓN

La relación de Puerto Rico con los Estados Unidos de América ha generado y continúa generando profundos debates nacionales e internacionales. Desde la creación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante ELA) en 1952, se han celebrado en la Isla cuatro ejercicios plebiscitarios (el quinto será este próximo junio 2017) para intentar definir, de una vez y por todas, el estatus político de Puerto Rico. El primer Plebiscito se llevó a cabo en el año 1967. La Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó la primera consulta de estatus para la Isla, bajo la administración del entonces gobernador, Roberto Sánchez Vilella, del Partido Popular Democrático (en adelante PPD). El ELA obtuvo un 60.4% de los votos. La Estadidad obtuvo un 39% de los votos y la Independencia un 0.6%. No fue hasta el año 1993, bajo el gobierno del doctor Pedro Rosselló González, del Partido Nuevo Progresista (en adelante, PNP) que se llevó a cabo la segunda consulta de estatus en la cual el ELA prevaleció nuevamente. En esta ocasión el ELA obtuvo 48.6% de los votos, frente un 46.3% para la Estadidad. La Independencia obtuvo un 4.4% del total de votos. Cinco años después, en 1998, también bajo el gobierno del doctor Pedro Rosselló González se llevó a cabo la tercera consulta de estatus. Esta consulta plebiscitaria generó serias controversias entre los dos partidos mayoritarios en Puerto Rico, lo que se agravaría en una posterior consulta. El PNP se abrogó la facultad de definir la opción del ELA como una opción territorial sin el val ni consentimiento del otro grupo de mayoría, lo que ocasionó que el PPD rechazara la definición del ELA en

la papeleta, como 'ELA Territorial'. El Portavoz de la Minoría y Presidente del PPD en ese entonces, Lcdo. Aníbal Acevedo Vilá, llevó la situación hasta los tribunales y logró que se añadiera una columna adicional en la papeleta bajo la opción 'Ninguna de las Anteriores'. La columna "Ninguna de las anteriores" prevaleció con un 50.3%. La Estadidad obtuvo un 46.5%. La Libre Asociación obtuvo un 0.3% y la Independencia un 2.5%. El ELA "Territorial" obtuvo un 0.1%.

El 6 de noviembre de 2012 se realizó la cuarta consulta de estatus bajo la incumbencia del gobernador Luis Fortuño Burset, del PNP. El referéndum no tenía el aval del Congreso de los Estados Unidos. Esta consulta plebiscitaria acabó de agravar las series disputas entre los partidos mayoritarios en Puerto Rico. Primero, porque la consulta sobre el estatus se celebró por decisión del PNP, junto a las elecciones generales en Puerto Rico. Segundo, porque nuevamente el PNP se abrogó la facultad de definir las opciones de estatus. La consulta consistió de dos preguntas. En la primera pregunta se consultó a los votantes sobre si estaban de acuerdo con el *statu quo* político actual del país. En la segunda, se preguntaba a los votantes si preferían la independencia del país, la integración a Estados Unidos o la libre asociación en el caso de que la primera pregunta fuera favorable a un cambio de estatus. Los principales partidos políticos del país anunciaron su posición ante las distintas opciones. El Partido Nuevo Progresista (PNP) y el Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) afirmaron que defenderían el "No" en la primera pregunta, lo que daría lugar a la segunda consulta, mientras que el Partido Popular Democrático (PPD), confirmó su apoyo al "Sí" para

mantener la condición política actual. Según los datos de la Comisión Estatal de Elecciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en la primera pregunta, el “Sí” obtuvo 828,077 votos, es decir, un 46.03%. El “NO” obtuvo 970,910 votos, con 53.97%. Un dato interesante es que se reportaron 67,267 en blanco como desacuerdo a la consulta. A su vez, 12,938 papeletas fueron declaradas nulas. Un total de 2,402,941 personas estaban inscritas en las unidades reportadas y según las listas hubo 1,878,969 votantes. La participación electoral fue de 78.19%.

En la segunda pregunta sobre opciones no territoriales, la Comisión Estatal de Elecciones tomó en consideración sólo 1,363,854 papeletas, es decir, aquellas papeletas en la que los electores se expresaban a favor de una de las tres opciones propuestas en la consulta. Para certificar los resultados, la Comisión no tomó en consideración las papeletas entregadas en blanco por los electores, como parte de un ejercicio de repudio electoral previamente planificado en protesta al proceso de redacción de las opciones en la consulta. Por lo que, de las 1,363,854 papeletas, la estadidad obtuvo el 61.16% de los votos, es decir 834,191 electores favorecieron esta opción. La segunda opción era un ELA soberano, la cual obtuvo el 33.4% de los votos, es decir 454,768 electores favorecieron esta opción. La tercera opción, la independencia, obtuvo el 5.49%, es decir, 74,895 electores favorecieron esta opción.

Evidentemente existen varias interpretaciones del resultado de dicha consulta de 2012. Un amplio sector de la sociedad entiende que los resultados de dicho evento electoral no favorecieron la estadidad para Puerto Rico. Argumentan que, según los datos obtenidos de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto

Rico, sobre 498,604 electores entregaron en blanco su papeleta porque no favoreció ninguna de las opciones disponibles. Es decir, si se contabilizan las 498,604 papeletas como un ejercicio válido de los electores, el monto total de papeletas fue de 1,862,458. Así las cosas, el 26.7% de los electores no favoreció ninguna de las opciones. En ese sentido, señalan que reclamar que la estadidad obtuvo el amplio favor de los electores no es correcto; y que es evidente es que 1,028, 267, es decir, un 55.2% de los electores rechazaron la estadidad para Puerto Rico.¹⁷²

Por su parte, el PNP entiende que, en este Plebiscito del 2012, amparados por la Primera Enmienda de la Constitución federal, los ciudadanos americanos de Puerto Rico ejercieron su derecho a reclamar de su Gobierno federal la reparación del agravio de imposición colonial, y también ejercieron su derecho irrenunciable a la "autodeterminación", protegido por el Derecho Internacional. De acuerdo a este sector, el 54% de los electores participantes, rechazaron de manera específica el actual estatus colonial y territorial que se instauró desde 1898. A su vez, exponen que el 61 % de los electores que escogieron una alternativa de estatus político, también apoyaron de manera específica la igualdad de derechos y deberes con la "Estadidad" como solución final y permanente para la descolonización.¹⁷³

¹⁷² Véase Resultados de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico. Recuperado de http://64.185.222.182/REYDI_Escrutinio12/index.html#es/default/OPCIONES_NO_TERRITORIALES_ISLA.xml

¹⁷³ "Ley para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico" (Ley Núm. 7 de 2017)

El 10 de abril de 2013 la administración del Presidente de Estados Unidos de América, Barack Obama, junto con el Congreso de turno, aprobaron una partida presupuestaria de \$2.5 millones para que la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico realizara una campaña educativa en la Isla sobre un plebiscito para resolver la relación de Puerto Rico y Estados Unidos. Como parte de los requisitos, los documentos debían ser sometidos para la aprobación del Secretario de Justicia de los Estados Unidos en representación del Gobierno americano. La papeleta debía incluir opciones avaladas por la Constitución de Estados Unidos y representar el sentir de los diversos grupos políticos en Puerto Rico. El texto de la partida presupuestaria establecía que:

\$2,500,000 for objective, nonpartisan voter education about, and a plebiscite on, options that would resolve Puerto Rico's future political status, which shall be provided to the State Elections Commission of Puerto Rico:

Provided, that funds provided for the plebiscite under the previous provision shall not be obligated until 45 days after the Attorney General notifies the Committees on Appropriations that he approves of an expenditure plan from the Commission for voter education and plebiscite administration, including approval of the plebiscite ballot;

Provided further, that the notification shall include a finding that the voter education materials, plebiscite ballot, and related materials are not

incompatible with the Constitution and laws and policies of the United States.¹⁷⁴

En las elecciones generales celebradas en Puerto Rico el 8 de noviembre de 2016, el PNP asumió el poder político al obtener un 40.8% de los votos versus un 38.8% que obtuvo el PPD, su mayor contrincante. Debo resaltar un dato de gran impacto en la historia política de Puerto Rico. Estas elecciones se caracterizaron porque el pueblo favoreció dos candidatos independientes que arrastraron votos principalmente de los dos partidos mayoritarios en Puerto Rico. La candidata Lcda. Alexandra Lúgaro obtuvo 175,831 para un 11.1 % y el candidato Manuel Cidre obtuvo 90,494 votos para un 5.73%. La candidata del Partido Independentista, (PIP), Lcda. María de Lourdes Santiago obtuvo 33,729 votos para un 2.13%. El candidato del Partido Puertorriqueño Trabajador (PPT), Rafael Bernabe Riefkohl obtuvo 5,430 votos para un 0.34%.¹⁷⁵ El PNP ganó la silla de la Gobernación, la Comisaría Residente en Washington y obtuvo la mayoría de votos para presidir el Senado y la Cámara de Representantes. Como parte de plataforma política, el Gobernador Ricardo Roselló Nevares había prometido realizar una quinta consulta de estatus para Puerto Rico. En lugar de iniciar este proceso de consulta mediante un diálogo con el gobierno del actual presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, el gobernador Roselló decidió legislar por su cuenta. Esta quinta consulta también ha generado serias

¹⁷⁴ 113th US Congress Public Law 113-76 (2014)

¹⁷⁵ Datos obtenidos de la página oficial de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, última actualización de Datos del 7 de diciembre de 2016. Recuperado de: http://elecciones2016.ceepur.org/Escrutinio_General_77/index.html#es/default/GOBERNADOR_Resumen.xml

controversias, no tan solo entre los dos partidos mayoritarios sino entre diversas facciones dentro de un mismo partido político. Lo acelerado del proceso ha sido uno de los factores más criticados. El PNP asumió el poder el 2 de enero de 2017. El 9 de enero de 2017 se presentó en el Senado de Puerto Rico un proyecto de ley denominado 'Ley de para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico'. Dicho proyecto presentó sólo tres opciones de estatus, a saber, la Estadidad, y dos vertientes de independencia, Independencia o Libre Asociación. El día 2 de febrero de 2017 se aprobó finalmente en el Senado con enmiendas el Proyecto S. 51 que establece la celebración de un plebiscito de estatus el domingo 11 de junio de 2017. El 3 de febrero de 2017 el Gobernador de Puerto Rico firmó la Ley 7 que faculta al estado y a la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) a realizar la consulta de estatus. Aquí surgió la segunda controversia. Nuevamente el PNP excluyó la opción del ELA de la papeleta por no ser una fórmula descolonizadora. Esto provocó una enérgica oposición por parte del liderato del PPD. El presidente del PPD, Lcdo. Héctor Martínez, propuso esperar por la determinación del Secretario de Justicia Federal. A su vez, líderes de esa colectividad cabildeaban en Washington para que se incluyera nuevamente el ELA en la papeleta. Una facción del PPD propuso un boicot inmediato. Otra facción del PPD se expresó a favor de un boicot a esta quinta consulta. Posteriormente, otro sector del país, que incluía líderes de varios partidos políticos y movimientos sociales en Puerto Rico, proponía un “Junte o Alianza” para derrotar la opción de la Estadidad. Desde febrero de 2017 hasta el presente se han acrecentado las luchas internas entre

estadolibristas y soberanistas que militan en la colectividad del PPD y no ha sido posible establecer una estrategia política uniforme.

El 23 de febrero de 2017, el Gobernador de Puerto Rico remitió al Sub Secretario de Justicia Federal, todos los documentos requeridos para su evaluación, según dispuesto en una ley federal del 2014 que requiere que se le remita al Secretario de Justicia de Estados Unidos la papeleta electoral y la campaña educativa para el referéndum a cambio de una asignación de \$2.5 millones. Por disposición de la Ley 7-2017, el Secretario de Justicia de Estados Unidos tenía hasta el 16 de abril de 2017 para emitir su opinión. El 13 de abril de 2017, Dana Boente, como Sub Secretario del Departamento de Justicia de Estados Unidos, remitió la tan esperada carta. En la misma, Boente, no aprueba el lenguaje utilizado en la papeleta para definir las opciones de estatus, cuestiona la inclusión de la ciudadanía en las definiciones propuestas en la ley y solicita al Gobierno de Puerto Rico enmendar el lenguaje e incluir la actual fórmula de estatus como una de las opciones en la papeleta. Esta carta será objeto de análisis en la tercera parte de este capítulo.

Las reacciones no se hicieron esperar. El Gobernador Rosselló Nevares se expresó insatisfecho en las redes sociales por la respuesta del Sub Secretario Boente. El Gobernador de Puerto Rico expresó en su cuenta de Twitter que "resultaba inaceptable incluir a la colonia en un proceso para descolonizar a Puerto Rico". El mandatario hizo expresiones públicas censurando al Gobierno de los Estados Unidos y señalando que "la posición de la administración Trump atenta contra la voluntad expresada por el pueblo: un rechazo a continuar con el

sistema colonial e indigno”. Inicialmente, el Gobernador Roselló indicó que “seguiría adelante con la consulta criolla entre la estadidad y la soberanía política (independencia o libre asociación), sin el visto bueno del gobierno del presidente estadounidense”. Evidentemente, el Gobernador Roselló se retractó de esta postura horas más tardes porque no hacerlo hubiera significado que el gobierno de Puerto Rico no podría contar con los \$2.5 millones en fondos federales, ni con el aval del Gobierno de los Estados Unidos. A esos fines, el Gobernador señaló - mediante declaraciones escritas- que, aunque resulta indigno ofrecer a los puertorriqueños la colonia como una opción para resolver los graves problemas que enfrentamos, la oportunidad de efectuar un plebiscito avalado por el Gobierno federal amerita dar un paso al frente en beneficio del pueblo de Puerto Rico.

Por su parte, el presidente del PPD, Ferrer Martínez, calificó la reacción del Gobernador como una “irrespetuosa y desesperada”. Ferrer Martínez expresó que “el anuncio de que se enmendará la ley del plebiscito de forma unilateral, excluyendo nuevamente al Partido Popular Democrático, es inaceptable (...) El plebiscito del 11 de junio tiene que paralizarse de inmediato y comenzar un nuevo proceso desde cero, en donde se abran canales de diálogo justo con los presidentes de los partidos políticos. El pueblo de Puerto Rico espera que, cuando no le asiste la razón, como Primer Mandatario, actúe con mayor prudencia y sosiego. Es su deber”. Tras su reacción inicial, el Gobernador emitió un comunicado en el que, junto a los presidentes legislativos y la Comisionada Residente, informó que enmendaría la ley del plebiscito para que las opciones sean "la independencia, el territorio o la estadidad".

El 18 de abril de 2017 se aprobó con 32 votos a favor y 14 en contra el proyecto del Senado 427 para enmendar la Ley 7-2017 sobre el Plebiscito fue aprobada. Las delegaciones del PPD y del PIP le votaron en contra. El 19 de abril de 2017, el gobernador de Puerto Rico firmó el proyecto con las enmiendas, a saber, la Ley 23-2017. Entre las enmiendas se incluyó una definición del Estado Libre Asociado bajo el renglón de “status territorial actual”. Esta Ley será objeto de análisis en la cuarta parte de este capítulo.

Ante estas enmiendas, los demás partidos políticos en Puerto Rico expresaron que no participaran en la consulta. El PPD señaló que el lenguaje utilizado para la opción del actual estatus es totalmente inadecuado. Por su parte, los sectores soberanistas expresaron que se oponen a la inclusión del “actual estatus territorial” entre las opciones de estatus junto a la estadidad y la independencia/libre asociación.

El 25 de abril de 2017, el Gobernador Rosselló entregó al Departamento de Justicia de Estados Unidos las enmiendas a la ley del plebiscito sobre el status político de Puerto Rico para el 11 de junio. El Gobernador Rosselló se reunió con el Secretario Asociado Interino del Departamento de Justicia de EEUU, Jesse Panuccio, para presentarle las enmiendas, la campaña educativa de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico y los materiales relacionados a los cambios a la ley aprobados a toda prisa la semana pasada. Valga resaltar que la Legislatura de Puerto Rico enmendó la ley de plebiscito, pero mantuvo la fecha de celebración de la consulta para el 11 de junio. Sin embargo, el 14 de abril de 2017, un portavoz del Departamento de Justicia de Estados Unidos había

advertido que dicha agencia necesitaría “suficiente tiempo” para poder evaluar las enmiendas que el gobierno de Puerto Rico tuviera a bien someter tras la carta enviada por el Sub Secretario Boente. Al momento de concluir este capítulo, el Secretario de Justicia de los Estados Unidos no se ha expresado sobre las enmiendas propuestas.

LAS MOTIVACIONES DE LEY 7 DE 2017

Ningún hombre es demasiado bueno para gobernar a otro sin su consentimiento. Con esta cita de Abraham Lincoln comienza la Exposición de Motivos de la “Ley para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico”, Ley núm 7 de 2012. Como parte de la plataforma política anexionista del Partido Nuevo Progresista, el ex Gobernador de Puerto Rico, Ricardo Rosello Nervaes convirtió en ley el Proyecto del Senado 51 que establece la “Ley para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico” (Ley Núm. 7 de 2017) y dispone que para el domingo, 11 de junio de 2017 se celebrará una consulta sobre el futuro político de Puerto Rico. Las situaciones discutidas en los capítulos previos sirvieron de catalítico para que el Gobierno de Puerto Rico legislara con extrema para realizar un ejercicio plebiscitario el próximo 11 de junio de 2017.

La Exposición de Motivos de esta Ley enfatiza la condición territorial de Puerto Rico. Señala que la "cláusula territorial" incluida en el Artículo IV, Sección 3(2) de la Constitución de los Estados Unidos de Amérciaa¹⁷⁶ fue aprobada en el

¹⁷⁶ Para propósitos de esta tesis, se utiliza indistintamente la expresión Estados Unidos de América o Estados Unidos.

origen de los Estados Unidos como Nación y su expansión geográfica.¹⁷⁷ La misma, aun faculta al Gobierno de los Estados Unidos para ejercer poderes soberanos absolutos sobre Puerto Rico y sobre las vidas de sus habitantes, incluyendo *hacer todas las reglas y reglamentos necesarios en relación con el territorio o cualquier propiedad perteneciente a los Estados Unidos*".¹⁷⁸ La Ley Núm. 7 de 2017, en su Exposición de Motivos, establece que, dentro del contexto del derecho constitucional de los Estados Unidos, el término "territorial", es solo un eufemismo para evitar decir "colonial".¹⁷⁹

La Ley 7 de 2017 establece que a la altura del siglo XXI, la aplicación de las desigualdades de la "cláusula territorial" de la Constitución de Estados Unidos a los ciudadanos americanos por nacimiento en Puerto Rico, que han expresado electoralmente su rechazo al colonialismo y también su reclamo de iguales derechos y deberes dentro de esa ciudadanía, resulta tan arcaica y moralmente cuestionable como la antigua aplicación de otras cláusulas constitucionales que permitían la esclavitud por raza y la privación del derecho al voto a las mujeres. Los poderes soberanos de un gobierno democrático solo deben ser ejercidos por la voluntad y el consentimiento de los gobernados.¹⁸⁰

La Ley 7 toma como punto de partida los resultados del Plebiscito de 6 de noviembre de 2012 e interpreta que en dicho plebiscito el pueblo de Puerto Rico se expresó a favor de la estadidad. A esos fines, denuncian que la desigualdad

¹⁷⁷ La Ley parte de la premisa que Estados Unidos es la Nación de los puertorriqueños. Al referirse a Estados Unidos utilizan el determinante nuestro/a Nación.

¹⁷⁸ Artículo IV, Sección 3(2) de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica

¹⁷⁹ "Ley para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico" (Ley Núm. 7 de 2017)

¹⁸⁰ Ibid.

colonial persiste en contra de la voluntad de los ciudadanos americanos de Puerto Rico; y que continuar imponiendo los discrimenes y la desigualdad del colonialismo sobre Puerto Rico en estos tiempos modernos, después de tanta evolución de valores y principios democráticos, sería dar continuidad a las actitudes que sostuvieron calamidades como la esclavitud racial y el discrimen electoral contra las mujeres.¹⁸¹

En dicha Ley, el partido de mayoría tras las elecciones de 2016, hace un llamado a los “buenos ciudadanos americanos” para que denuncien y combatan la injusticia, la desigualdad y el discrimen. Es una abierta recriminación al gobierno de los Estados Unidos: el caso colonial de Puerto Rico, evidencia que el proyecto de igualdad y democracia dentro de los Estados Unidos de América es un asunto inconcluso. Resaltan las aportaciones de todos los puertorriqueños y las puertorriqueñas que, como ciudadanos americanos por nacimiento, han participado con “sangre, honor y sacrificio” en todos los conflictos bélicos que han amenazado la “seguridad nacional”. Abiertamente plantean la paradoja: luego de haber convivido con Estados Unidos por 119 años y ostentar la ciudadanía norteamericana por 100 años, Puerto Rico continúa siendo el territorio colonial más poblado y antiguo del mundo.¹⁸²

La Ley 7-2017 establece que, debido a las deficiencias democráticas y socioeconómicas del colonialismo, la migración masiva durante los últimos doce (12) años, coloca a la población puertorriqueña que reside en la Isla en una posición de descenso dramático. Sentencia que la situación política de Puerto

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

Rico es una contradicción a la evolución igualitaria y democrática de los Estados Unidos, esa condición colonial, unilateralmente impuesta a Puerto Rico por centenarias acciones y omisiones del Gobierno de los Estados Unidos, ha privado a sus ciudadanos de participar plenamente en el gobierno que afecta sus vidas; de votar por su Presidente; y elegir a sus representantes con voz y voto en su Congreso federal. Vuelve a reiterar que Estados Unidos ha privado a los puertorriqueños de expresada voluntad electoral en el Plebiscito de 2012 para asumir iguales deberes que sus conciudadanos en el sostenimiento de nuestra Nación; y de trato igual en las oportunidades para fortalecer el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida que deben disfrutar todos los ciudadanos americanos, independientemente de su origen.¹⁸³

Como parte de su argumentación, los anexionistas presentan datos sobre procesos similares en Estados Unidos con otros territorios. Entienden que la postura de los sectores “estadolibristas”, independentistas” y “libreasocianistas” queda derrotada con los hechos que se discuten a continuación. El sector anexionista arguye que en 1959 el Congreso de los Estados Unidos de América otorgó la estidadad a Hawaii con el 34% de sus "electores hábiles" y registrados votando a favor de la misma. Entre otros ejemplos, figuran los antiguos territorios como Nebraska y Colorado. En aquellos tiempos, se argumentaba que la crítica situación económica nacional después de la Guerra Civil (1861-1865) y su Plan de Reconstrucción, hacían difíciles esas admisiones. Además, en Washington DC se ventilaba una pugna partidista entre el Congreso y el Presidente, pues ambos

¹⁸³ Ibid.

territorios se consideraban baluartes electorales de un solo partido nacional. Nebraska fue admitido en 1867 como estado de la Unión mediante una legislación de iniciativa congresional; y por encima del veto presidencial. Por su parte, Colorado tuvo que esperar un poco más. Durante esa espera, las desventajas socioeconómicas y la ausencia de una infraestructura ferroviaria adecuada provocaron una emigración masiva de sus habitantes que empeoró las condiciones de vida en ese territorio. Finalmente, en 1876, Colorado fue admitido como estado. Concluyen señalando que, al presente, Hawaii, Nebraska y Colorado son estados productivos y desarrollados. ¹⁸⁴

El sector anexionista acusa a los otros sectores de promover un "status quo" de Puerto Rico como colonia, y de refugiarse en interpretaciones matemáticas irrazonables y elásticas para tratar de restar valor a los reclamos mayoritarios en el Plebiscito de 2012. El sector anexionista repudia la estrategia política de entregar en blanco las papeletas, y señala que en la democracia constituyen mayoría aquellos electores que asisten a votar y lo hacen válidamente por una de las opciones que figure en la papeleta de votación. Entienden que un elector que deposita su papeleta de votación "en blanco", y no expresa una opinión a favor o en contra, tiene el-mismo efecto del elector que no asiste a votar; y que su voto no tiene valor de intención específica y no puede ser adjudicado. Es su contención que, para evadir los reclamos mayoritarios en el Plebiscito de 2012, los detractores de los resultados utilizaron las cantidades de electores que depositaron sus papeletas de votación "en blanco" sin expresar ninguna opinión

¹⁸⁴ Ibid.

en cuanto a una alternativa de estatus político. De esa manera, entienden que los detractores redujeron artificialmente los resultados porcentuales de los votos obtenidos por la Estadidad y por el rechazo a la condición territorial y colonial; otorgando valor e intención a los electores que votaron "en blanco" en perjuicio de los electores que mayoritariamente votaron a favor de la Estadidad y en contra de la condición colonial.¹⁸⁵

Para los estadistas, la estrategia utilizada por el sector contrario es una manipulación matemática que invalidaría los resultados de los Referéndums de 1951 y 1952 en los que se validaron electoralmente el estatus actual de Puerto Rico. Argumentan que ese sector pretende utilizar los resultados de esos dos eventos electorales para intentar otorgar legitimidad al actual status político bajo un falso argumento de "consentimiento electoral mayoritario" en aquellos años, pero utilizando una interpretación matemática diametralmente opuesta a la que utilizan ahora para el Plebiscito de 2012. Según el análisis esbozado por los estadistas en la Ley Núm. 7 de 2017, partiendo de la interpretación que hacen los otros sectores sobre los resultados del Plebiscito de 2012, y aplicándolas a los Referéndums de 1951 y 1952, la única interpretación posible es que la mayoría de los electores hábiles y registrados en Puerto Rico, nunca otorgaron consentimiento ni legitimidad a la Ley 600. Esto así, porque el 50.3%, de los electores hábiles y registrados en 1951 votaron en contra, no fueron a votar o votaron "en blanco" sobre la ratificación de la Ley 600 que, hasta hoy, regula las relaciones de Puerto Rico con los Estados Unidos. En el evento electoral de 1951,

¹⁸⁵ Ibid.

el 49.7% de los electores hábiles y registrados votaron a favor de esa ley; en el evento de 1952, el 57.5%, de los electores hábiles en 1952 votaron en contra, no fueron a votar o no expresaron su opinión sobre el proyecto de constitución que una asamblea constituyente local había aprobado bajo las disposiciones de la Ley 600; y que luego fue ratificada por el Congreso y el Presidente. Arguyen que solamente el 42.5% de los electores hábiles y registrados votaron a favor; y que esos dos resultados confirman que, quienes alegan mandato electoral mayoritario en los Referéndums de 1951 y 1952 para validar el actual estatus político de Puerto Rico, no es importante contabilizar a los electores que no votaron en aquellos referéndums, pero sí es importante contabilizarlos cuando se reclama la igualdad de derechos y deberes como ciudadanos americanos en el Plebiscito de 2012.¹⁸⁶

Según los estadistas, su análisis está basado tanto en la tradición electoral de Estados Unidos como en la normativa electoral de Puerto Rico. A esos fines, señalan que en el caso *Suárez v. Comisión Estatal de Elecciones*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció que un voto no emitido, dañado o sin expresión de intención clara del elector: "de ninguna manera puede ser contado para efectos de influir o afectar el resultado de una elección, referéndum o Plebiscito, entre otros eventos electorales".¹⁸⁷

En el 2014, el Congreso de los Estados Unidos y el Presidente Obama, aprobaron una asignación de \$2.5 millones en el "Consolidated Appropriations Act (2014)", Ley Pública 113-76 (2014), para proponer una consulta electoral sobre

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ *Suárez v. Comisión Estatal de Elecciones*, 176 DPR 31, 73-74 (2009),

el resultado del Plebiscito de 2012. En el "Report of the Committee on Appropriations (2014) ", correspondiente a esa ley federal, se delinearon las condiciones procesales para la utilización de esos fondos federales. El Secretario de Justicia federal canalizaría los \$2.5 millones a través de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) de Puerto Rico, una vez esta entidad certificara que las alternativas de estatus político a presentarse a los electores en esta nueva consulta no fueran incompatibles con la Constitución, las leyes y las políticas de los Estados Unidos.¹⁸⁸

El sector estadista acusa al Gobierno de Estados Unidos de optar por continuar con argumentaciones, interpretaciones y ejercicios procesales adicionales para no resolver el estatus político de Puerto Rico. Incluso, van más allá, al imputarle al Secretario de Justicia de los Estados Unidos incumplir con su deber ministerial bajo esa ley federal, pues no procede diseñar ni enmendar el contenido de los reclamos de los electores en el Plebiscito de 2017, sino certificar que esos reclamos "no son incompatibles" con el Derecho federal; y que la campaña educativa que se realice a los electores con auspicio del Gobierno de los Estados Unidos sea una "objetiva y no partidista". En el supuesto que el Secretario de Justicia de Estados Unidos entendiera que existe alguna incompatibilidad, deberá expresar sus argumentos para que la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico la evalúe y tome las medidas necesarias. A su vez, entienden que esta Ley concede tiempo razonable al Secretario de Justicia de los Estados Unidos para ejercer su certificación, tomando

¹⁸⁸ Ley para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico, Ley Núm. 7 de 2017

en consideración: (1) que la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos reconoce a los estados y a Puerto Rico la facultad para legislar las condiciones de las consultas electorales, sujetas a sus respectivas leyes y constituciones estatales, siempre que estén protegidos, por ejemplo, derechos constitucionales federales de los electores y; (2) a que la jurisprudencia y las leyes en Puerto Rico requieren certeza en los procesos electorales y unos términos de tiempo mínimo para algunos procesos previos a cada votación; para así proteger derechos de los electores.¹⁸⁹ Como discutiremos más adelante, el 13 de abril de 2017 el Departamento de Justicia de Estados Unidos propuso cambiar el diseño del plebiscito del 11 de junio según estructurado por esta Ley y por el Gobierno de Puerto Rico para obligarle a incluir el actual status de Puerto Rico como una opción. En una carta suscrita por el subsecretario interino de Justicia, Dana Boente, el gobierno del presidente Donald Trump mantuvo que los resultados del plebiscito de 2012 no justifican excluir el status vigente.

A través de la Ley 7-2017, el partido de mayoría (Partido Nuevo Progresista) en la Asamblea Legislativa de Puerto Rico cuestiona el trato que el Gobierno de Estados Unidos le ha dado a Puerto Rico. A su juicio, el proceso para convertirse en estado de la Unión norteamericana ha sido más difícil y complicado para Puerto Rico que para las treinta y siete (37) jurisdicciones que fueron admitidas como estados de la Unión. Entienden que ninguna de esas jurisdicciones tuvo que esperar más de un siglo para que se atendieran sus reclamos descolonizadores y de igualdad con la Estadidad' y que Puerto Rico, sin embargo, se le han impuesto

¹⁸⁹ Ibid.

centenares de vistas congresionales, informes evaluativos y complicaciones procesales que siquiera fueron planteadas al otorgar la Estadidad a antiguos territorios. Incluso, cuestiona el desfase entre la palabra y la acción del Gobierno de Estados Unidos con respecto a la situación política de Puerto Rico. Por un lado, la política pública de todos los Congresos y Presidentes de los Estados Unidos de América ha coincidido en sostener de manera expresa, incluyendo en foros internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que los ciudadanos americanos de Puerto Rico tienen derecho a la "autodeterminación" en la definición de su estatus político final. Por el otro lado, acusan a Estados Unidos de abstraerse de los alegados resultados del Plebiscito de 2012 y hacer valer el mandato a favor de la estadidad del pueblo puertorriqueño¹⁹⁰. Para el sector anexionista es inconcebible que el Gobierno de los Estados Unidos promueva procesos democráticos e igualitarios en otras jurisdicciones internacionales incluyendo a Cuba, mientras se ubica en la comunidad internacional en la cuestionable e moralmente insostenible posición de sostener un territorio colonial con condiciones desiguales y discriminatorias; y en contra de la voluntad electoral mayoritaria de sus propios ciudadanos americanos. En ese

¹⁹⁰ La Ley 7-2017, reseña las expresiones del senador demócrata Hon. Ron Wyden, entonces presidente del Comité de Energía y Recursos Naturales del Senado federal, emitidas en agosto de 2013: "no se puede negar que la mayoría de los electores en Puerto Rico, 54 por ciento, claramente expresaron su oposición a continuar bajo el estatus territorial actual. Para una nación que fue fundada bajo principios democráticos y de gobierno con el consentimiento de los gobernados, ¿cuánto tiempo más puede Estados Unidos permitir una condición en la que cerca de cuatro millones de sus ciudadanos no tengan voto en el gobierno que hace sus leyes federales que impactan sus vidas diarias?" Por su parte, la entonces portavoz republicana en esa misma Comisión, Hon. Lisa Murkowski, expresó que: "para mí está claro que la mayoría de los puertorriqueños no favorecen el estatus territorial actual".

sentido, reclaman que el colonialismo no es una opción para Puerto Rico bajo ninguna interpretación o modalidad jurídica de la "cláusula territorial" de la Constitución de Estados Unidos. Por otro lado, el sector anexionista en Puerto Rico cuestiona de manera expresa las actuaciones de ciertos grupos políticos en Estados Unidos que pretenden imponerle a Puerto Rico requisitos económicos para su admisión como estado que no les fueron exigidos a otros antiguos territorios coloniales que hoy son estados de la Unión norteamericana.¹⁹¹

Si hay algo en lo que todos los puertorriqueños coinciden es que la situación política actual de Puerto Rico es una de los problemas estructurales que más incide en nuestros retos socioeconómicos. Eso sumado a la alta corrupción en el país. Puerto Rico, ha tenido que subsistir a la sombra de una de las economías más desarrolladas del mundo, los Estados Unidos, pero con enormes desventajas políticas y económicas que lesionan severamente su estabilidad, su desarrollo y su calidad de vida.¹⁹² Reconociendo esta realidad, el pasado 14 de marzo de 2017, una coalición o junte de diversos movimientos sociales y políticos en Puerto Rico, se presentaron ante el país para hacer un llamado de participación en el Plebiscito de junio de 2017 como una medida para atender la deplorable situación económica de Puerto Rico. Obviamente, su objetivo no es la estadidad como interesa el sector anexionista. En lo que coinciden con el sector anexionista es que la situación de Puerto Rico tiene solución si se actúa con celeridad y se atiende el estatus político de Puerto Rico. Como discutiremos más adelante, este junte o coalición cambió su posición inicial luego de la Carta del Secretario de

¹⁹¹ "Ley para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico" (Ley Núm. 7 de 2017)

¹⁹² Ibid.

Justicia de los Estados Unidos y de la obligatoria enmienda a la Ley sobre el Plebiscito. De igual forma, el Partido Popular Democrático, fijó finalmente su posición sobre el ejercicio plebiscitario del 11 de junio de 2017 en una asamblea celebrada el 23 de abril de 2017. Ambos asuntos serán objeto de análisis en este capítulo.

Diversos y múltiples sectores de la sociedad puertorriqueña coinciden en que la infraestructura humana, física, legal, financiera, comercial, industrial, académica y gubernamental de Puerto Rico es muy superior a la de otros pueblos en similar situación política. Los sectores independistas, libreasocialistas y los estadolibristas entienden que esa realidad coloca a Puerto Rico en una posición adecuada para convertirse en una República independiente, en una República Asociada o en un Estado Libre Asociado Mejorado, respectivamente. Por su parte, los estadistas afirman que esa realidad, en proporción de tiempo y espacio, coloca a Puerto Rico en una ventaja frente a los antiguos territorios cuando fueron admitidos como estados; aun mientras padecían severos problemas socioeconómicos como consecuencia de su condición territorial y colonial. Los anexionistas entienden que fue precisamente la estadidad, la que ayudó a esos antiguos territorios a salir del estancamiento y la pobreza hasta alcanzar los altos niveles de desarrollo que hoy comparten como estados de la Unión. Para sustentar su posición los anexionistas dan como ejemplo la situación de Alaska y la de Hawai. Durante los primeros diez años como estado, el ingreso per cápita aumentó 69% y sus exportaciones comerciales se triplicaron. En Hawaii, el ingreso per cápita aumentó 52%; la actividad turística aumentó en 20%; se triplicó

la cantidad de habitaciones de hotel; y las inversiones aumentaron de \$168 millones a \$625 millones, equivalentes a miles de millones al valor presente. Tomando en consideración esas referencias y la amplia infraestructura económica de Puerto Rico, concluyen que la estadidad tendría un efecto económico igual o mayor desde el mismo momento en que comience la transición e, incluso, antes de completarse su proclamación. Los mercados financieros, y las fuentes de inversión local y exterior, percibirían la certeza en el desarrollo económico de la Isla; condición que, actualmente, es imposible debido a las incertidumbres territoriales de Puerto Rico. ¹⁹³

El actual gobierno de Puerto Rico plantea en la Exposición de Motivos de la Ley 7-2017 que el colapso de la economía de Puerto Rico no se debe única y exclusivamente a la incompetencia administrativa y fiscal de los pasados gobiernos. Atribuyen en gran medida la crisis económica y fiscal de Puerto Rico a las políticas desventajosas que Estados Unidos ha impuesto a Puerto Rico. Por ejemplo, congresos y presidentes aprobaron leyes federales que, durante décadas, convirtieron a Puerto Rico en el "paraíso fiscal" de exenciones contributivas sobre ingresos a individuos acaudalados y a empresas multinacionales que, de ordinario, deben pagar impuestos a los Estados Unidos cuando realizan las mismas actividades económicas en los estados de la Unión norteamericana.¹⁹⁴

Por ejemplo, más del cuarenta por ciento (40%) del Producto Interno Bruto (PIB) trabajado por la mano de obra de los ciudadanos de Puerto Rico, ha estado

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

exento a nivel federal. De esa manera, en el contexto de la "Guerra Fría", el Gobierno de los Estados Unidos de América creó en la Isla un "espejismo" de desarrollo económico fundamentado en las exenciones contributivas para los sectores económicos más privilegiados, pero en perjuicio de la igualdad de derechos de casi la totalidad de los ciudadanos americanos de Puerto Rico. Una vez las leyes norteamericanas aplicables a a la Isla excluyeron a los sectores económicos más privilegiados de Puerto Rico de los deberes del sistema contributivo federal, también se creó el argumento para sostener la desigualdad de derechos políticos y de oportunidades económicas a casi la totalidad de los ciudadanos americanos de la Isla. Esa política norteamericana se fundamenta en que, si esos sectores privilegiados -no aportan contribuciones sobre ingresos al Tesoro federal, entonces Puerto Rico no tiene derecho al "trato igual" que tienen los estados de la Unión. Aunque a primera vista ese concepto parecería lógico, su injusticia surge de la manera unilateral en que se impuso y se administró a través de la "cláusula territorial".¹⁹⁵

El Partido Nuevo Progresista afirma que dicho "espejismo económico" de privilegios también fracasó, colapsó y contribuyó directamente a construir la difícil situación socioeconómica y fiscal que Puerto Rico enfrenta. Según el análisis llevado a cabo por este sector, lo que ellos designan como "desigualdad deliberadamente estructurada", también ha sido cuestionablemente sostenida por decenas de decisiones de tribunales federales como sus llamados "Casos Insulares", que datan desde 1901. Es la postura del sector estadista en Puerto

¹⁹⁵ Ibid.

Rico que la mayoría de esos casos están repletos de discrímenes mediante la "fabricación judicial" de clasificaciones que segregan a los ciudadanos americanos por categorías y dependiendo de su domicilio. Arguyen que esas clasificaciones de territorios "incorporados" o "no incorporados", nunca han formado parte del texto de la Constitución federal y que fueron "fabricadas" por jueces y funcionarios federales de principios del Siglo XX para así sostener la expansión geopolítica de Estados Unidos, pero excluyendo a los habitantes de los nuevos territorios coloniales de la posibilidad de "trato igual"; incluyendo a aquellos que fuesen ciudadanos americanos por nacimiento. De esa manera, imputan al Gobierno de los Estados Unidos haber creado una discriminatoria ciudadanía americana de "segunda clase" que es estatutaria; cuya transmisión automática por nacimiento a descendientes en el territorio es revocable a discreción del Gobierno federal; sin total protección de las leyes, los derechos y la Constitución federal; y sujeta a la soberanía unilateral del Congreso federal con la "cláusula territorial".¹⁹⁶

La Exposición de Motivos de la Ley 7 también se expresa en contra de los Casos Insulares, específicamente en contra del caso *Downes v. Bidwell*, 182 US 244 (1901). Es su contención que es este caso, posiblemente, el más "infame" de los "Casos Insulares" porque entiendo abrió las puertas a grandes discrímenes en los territorios coloniales de los Estados Unidos "fabricando" las categorías, sin precedentes constitucionales, de los llamados territorios "incorporados" y los "no incorporados". *Downes v. Bidwell* fue resuelto por los mismos jueces que intervinieron en el caso de *Plessy v. Ferguson*, 163 US 537 (1896), que validó la

¹⁹⁶ Ibid.

supuesta constitucionalidad de la segregación racial a la entrada del Siglo XX. Fue una época judicial lamentable en la evolución democrática e igualitaria de Estados Unidos al validarse discrimenes raciales y territoriales. El Congreso y el Tribunal Supremo rectificaron aquel discrimen racial, pero aún persiste el discrimen territorial y colonial, principalmente en el caso de los ciudadanos americanos de Puerto Rico. En *Downes v. Bidwell*, el Tribunal Supremo federal elaboró un crucigrama jurídico para sostener que los Estados Unidos pueden adquirir territorios y ejercer el poder sin restricciones para determinar cuáles son los derechos a conceder a sus habitantes. El Tribunal Supremo expresó que "si bien en un sentido internacional, Puerto Rico no es un país extranjero, ya que está sujeto a la soberanía y es propiedad de los Estados Unidos, es foráneo a los Estados Unidos en un sentido doméstico, porque la isla no está incorporada a los Estados Unidos, más meramente pertenece como una posesión". En *Balzac v. Puerto Rico*, 258 US 298 (1922), se resolvió que los ciudadanos americanos de Puerto Rico, por ser residentes en un territorio colonial, no tienen todos los derechos garantizados por la Constitución de Estados Unidos a los ciudadanos en los estados de la Unión y tampoco derecho a la "igual protección de las leyes" que se aprueban en su Congreso y que afectan sus vidas. Siguiendo esa doctrina judicial arcaica y discriminatoria, en *Harris v. Rosario*, 446 US 651 (1980), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos dictaminó como "legal" que el Congreso discrimine en contra de los ciudadanos americanos que residen en Puerto Rico al asignar fondos federales, siempre que utilice una "base racional". La Ley 7-2017 cuestiona la base racional utilizada. Para el Gobierno de los Estados Unidos,

Puerto Rico, es un territorio donde individuos acaudalados y empresas multinacionales no pagan impuestos federales sobre ingresos en el origen de sus actividades económicas y, por lo tanto, Puerto Rico no tiene derecho a trato igual.¹⁹⁷

Otro aspecto que preocupa al sector estadista, según presentado en la Exposición de Motivos de la Ley 7 de 2017 es la aparente falta de interés de diversos sectores de la sociedad norteamericana y del Gobierno de Estado Unidos por conocer la realidad económica, política y social de la Isla. Esa falta de interés -algunos la llaman indiferencia- es de tal naturaleza que afecta negativamente la calidad de vida de los puertorriqueños que residen en la Isla. Por eso, entienden que la inacción del Gobierno de los Estados luego del Plebiscito del 2012 se debe a las percepciones equivocadas de algunos intereses partidistas dentro de la política nacional de Estados Unidos. Por ejemplo, sectores políticos de Puerto Rico se preocupan más si Puerto Rico sería un estado Demócrata o Republicano como ocurrió con Alaska y Hawaii. Los estadistas en Puerto Rico atajan este asunto señalando que el mínimo sentido de sensatez obliga a concluir que, como estado, Puerto Rico apoyaría electoralmente a los candidatos y a los partidos nacionales que, en cada elección, mejor sirvan a sus intereses de Puerto Rico y de Estado Unidos. Lo cierto es que Puerto Rico se ha expresado mayoritariamente a favor del Partido Demócrata.¹⁹⁸

Por otro lado, sectores en Estado Unidos cuestionan la capacidad económica y fiscal de Puerto Rico para subsistir exitosamente como un estado de

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Ibid.

la Unión norteamericana. Para los anexionistas este argumento es totalmente frívolo. Los estadistas arguyen que los problemas de gerencia gubernamental en Puerto Rico no son distintos a los que ocurren en el Gobierno de los Estados Unidos, en potencias mundiales y hasta en cualquier estado de la Unión. Presentan como un dato corroborado en las estadísticas del Gobierno de los Estados Unidos que treinta y seis (36) de los actuales estados reciben más asignaciones de fondos del Tesoro de los Estados Unidos que el total de las aportaciones contributivas federales que realizan sus respectivos ciudadanos y corporaciones. Solamente catorce (14) estados aportan al Tesoro más contribuciones de lo que reciben como asignaciones de fondos federales. Por lo tanto, denuncian que juzgar el reclamo de igualdad de derechos y deberes que han hecho los ciudadanos americanos de Puerto Rico como un asunto de mero "costo económico" es una contradicción a la realidad existente y generalizada en los Estados Unidos y a los valores democráticos y de igualdad que le han dado vida.¹⁹⁹

Todos los sectores de Puerto Rico coinciden en que Puerto Rico tiene derecho a alcanzar su pleno y potencial desarrollo socioeconómico. También coinciden que es necesario mejorar el actual estatus político. Coinciden en que el error de algunos sectores tanto en Puerto Rico como en Estados Unidos es creer que los problemas de la economía de Puerto Rico son administrativos o pueden resolverse bajo el actual estatus de la Isla. Esa, de hecho, fue la visión equivocada de Congreso y el Presidente Obama al aprobar el "Puerto Rico Oversight,

¹⁹⁹ Ibid.

Management, and Economic Stability Act" (PROMESA), Ley Pública 113-76 (2014).²⁰⁰

Lamentablemente, como esbozamos en el capítulo anterior de esta Tesis, la Ley PROMESA es una manifestación más del coloniaje en Puerto Rico. Esa ley evidencia el fracaso y la inviabilidad económica del estatus político actual en Puerto Rico. La gran paradoja de las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos ha sido la aprobación de la Ley PROMESA en menos de un año versus la inacción prolongada del Gobierno de Estados Unidos para resolver el estatus de Puerto Rico. Sobre el estatus político de Puerto Rico, la Sección 409 de PROMESA creó un "Task Force Congressional". El Informe de este grupo establece que: "Si el gobierno de Puerto Rico lleva a cabo un Plebiscito autorizado y financiado por la Ley Pública 113-76, el Task Force recomienda que el Congreso analice el resultado de este Plebiscito con cuidado y seriedad de propósito; y tome cualquier acción legislativa apropiada. Para el sector anexionista en Puerto Rico, de mayoría en la actual Asamblea Legislativa de Puerto Rico, el informe redactado por el "Task Force" tiende a evidenciar que cualquier medida recomendada para Puerto Rico sería insuficiente porque la crisis socioeconómica, presupuestaria y financiera en Puerto Rico es producto de la condición territorial-colonial en la que vive sumergida la Isla desde 1898.²⁰¹ Como señaláramos previamente, este nefasto hecho fue uno de los catalíticos para que el actual gobierno entendiera que era impostergable la aprobación de la "Ley para la Descolonización Inmediata".

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Ibid.

Como dato real, Puerto Rico vive una de las peores recesiones económicas y la pérdida poblacional de 500 mil habitantes durante los últimos doce (12) años. La crisis fiscal del país ha provocado una migración masiva de residentes de la Isla a Estados Unidos comparable con el éxodo de puertorriqueños en 1945. Lo cierto es los puertorriqueños que ostentan la ciudadanía estadounidense y residen en alguno de los estados de Estados Unidos, adquieren automáticamente todos los derechos, deberes y las oportunidades que no se les reconocen a los que residen en la Isla. Mientras residen en uno de esos estados ostentan una ciudadanía de “primera clase”. Los que residen en la Isla tienen una ciudadanía de “segunda clase”. Otro dato importante es que la inmensa mayoría de los puertorriqueños, casi cinco millones, residen en los estados de la Unión norteamericana.²⁰²

Según lo demuestran las estadísticas, como parte de una relación de más de un siglo con los Estados Unidos, los puertorriqueños han aprendido a valorar la ciudadanía estadounidense -como en su momento valoraron la ciudadanía española. Es también evidente que los puertorriqueños han comprado la idea del “gran sueño americano” es decir, a la idea de un entorno socioeconómico estable y a una buena calidad de vida. En esa aspiración natural de un pueblo, que el Partido Nuevo Progresista apuesta a la estadidad como vehículo de desarrollo político, social y económico. Para los estadistas, la ausencia de igualdad de derechos y deberes, provocó que, durante décadas, Puerto Rico tuviera que endeudarse en el mercado de bonos para tratar de sostener una calidad de vida

²⁰² Ibid.

aproximada a la que tienen sus conciudadanos en los estados. El Gobierno de Puerto Rico realizó emisiones de bonos públicos y financiamientos para tratar de sostener la actividad económica, crear empleos, ofrecer servicios esenciales e, incluso, cumplir con leyes federales ambientales de impacto en la infraestructura de la Isla. Lamentablemente, se emitió deuda pública para poder cumplir con las obligaciones que el mismo Gobierno de los Estados Unidos le impone a Puerto Rico de aportar fondos estatales a cambio del otorgamiento de fondos federales en muchos programas de servicios y para el desarrollo de la infraestructura física de la Isla.²⁰³

En la Exposición de Motivos de la Ley 7-2017, el partido de mayoría en la Asamblea Legislativa abiertamente acusa al Gobierno de Estados Unidos de violar los principios fundamentales contenidos en la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", suscrita por los Estados Unidos de América y aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en París, 1948: 13 "Artículo 2: No se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía". "Artículo 6: Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica". "Artículo 7: Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración

²⁰³ Ibid.

y contra toda provocación a tal discriminación". "Artículo 21: Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".²⁰⁴

El Gobierno de Puerto Rico apuesta a esta Ley 7-2017 como un instrumento decisivo en la misión de defender los derechos civiles y humanos de los ciudadanos americanos de Puerto Rico frente a la desigualdad y las desventajas de la centenaria situación territorial. Como parte de las gestiones que realiza el gobierno de turno, la Comisionada Residente de Puerto Rico en Washington DC, representante con voz, pero sin voto en la Cámara de Representantes federal, Hon. Jenniffer González-Colón, presentó en el 115to. Congreso el proyecto de ley H.R. 260, para la "Admisión de Puerto Rico como Estado de la Unión, según expresado por los electores en el Plebiscito de 2012". A su vez, el actual gobierno, le ha dado seguimiento a una querrela ante la "Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA)" en contra del Gobierno federal por la privación de derechos humanos y civiles contra Puerto Rico, caso incoado por el exgobernador Dr. Pedro Rosselló, en representación de los 3.3 millones de ciudadanos americanos residentes en Puerto Rico. Otra

²⁰⁴ Ibid.

medida que la Asamblea Legislativa propone aprobar, según expresado en esta Ley, es la "Ley de Representación Congressional de los Ciudadanos Americanos de Puerto Rico"; a los fines de implementar el llamado "Plan Tennessee ". Este plan fue utilizado por los siete (7) antiguos territorios coloniales de Tennessee (1796), Michigan (1837), Iowa (1846), California (1850), Oregón (1859), Kansas (1861) y Alaska (1959), para seleccionar a sus congresistas federales, previo a sus respectivas admisiones como estados de la Unión. En todos esos casos, al igual que Puerto Rico, las peticiones de igualdad con la Estadidad hablan sido soslayadas en el Congreso.²⁰⁵

En esta Ley, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico impone un Plebiscito encomendado y financiado por el Congreso y el presidente en la Ley Pública 113-76 (2014). El objetivo primario de esta Ley es reiterar el mandato de igualdad con la Estadidad que se produjo en el Plebiscito de 6 de noviembre de 2012.²⁰⁶ Los anexionistas establecieron en esta Ley que lo aquí redactado era el único esfuerzo avalado por el Gobierno federal, lo que implica que es autoejecutable y vinculante. Según aprobada inicialmente, la Ley 7-2017 pretendía realizar un plebiscito para reiterar la descolonización y la petición de Ja Estadidad que como

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ La Ley expone que las plataformas de gobierno aprobadas en 2016 por los delegados de los estados de la Unión en las convenciones nacionales de los partidos Republicano y Demócrata, apoyaron de manera expresa la aspiración descolonizadora y de igualdad de los ciudadanos americanos de Puerto Rico. Partido Republicano, aprobado por unanimidad: "Una vez el resultado del voto local de 2012 a favor de la Estadidad sea ratificado, el Congreso debe aprobar un Acta Habilitadora que contenga los términos para la admisión futura de Puerto Rico como el estado 51 de la Unión". Partido Demócrata: "Los puertorriqueños deben poder votar por las personas que aprueban sus leyes, y deben ser tratados con igualdad. Todos los ciudadanos americanos, no importa donde residan, deben tener el derecho a votar por el Presidente". Ley 7 de 2017.

colectividad entienden estaba vigente desde el Plebiscito de 2012. Por dicha razón, solo incluyeron alternativas de estatus político que son finales, permanentes, no coloniales y no territoriales para excluir a Puerto Rico de cualquier interpretación o modalidad jurídica de la "cláusula territorial" de la Constitución de los Estados Unidos. De igual manera, la Ley provee para que los electores voten por una primera petición al Gobierno de los Estados Unidos para la descolonización mediante, la transferencia de soberanía absoluta a Puerto Rico como requisito a la negociación de un tratado voluntario de "Libre Asociación" con los Estados Unidos o la "Independencia". El partido mayoritario en la Legislatura, señala que las alternativas propuestas en la Ley son cónsonas con el mandato electoral para la descolonización en el Plebiscito de 2012. A su vez, arguyen que estas alternativas están amparadas en la Constitución, las leyes y las políticas de los Estados Unidos, incluyendo sus precedentes y sus alcances equivalentes en la Resolución 1541(XV) de 1960 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que reconoce como únicas alternativas descolonizadoras a la "Estadidad" y a la soberanía separada mediante un tratado voluntario de "Libre Asociación" o la "Independencia". Finalmente, expresaron que las alternativas de estatus político presentadas en la Ley 7-2017 están fundamentadas con elementos jurídicos, realistas, viables, según las políticas y los precedentes de los Estados Unidos; y sin los discursos acomodaticios ni las "listas de deseos" de algunos partidos y grupos políticos locales como, por ejemplo, la pretensión de sostener en Puerto Rico la permanencia de la ciudadanía americana por nacimiento en cualquier estatus político con soberanía separada a los Estados Unidos de América.

Entendían que esa pretensión, incluso, ha sido descartada por informes de la Casa Blanca y por decisiones judiciales de los Estados Unidos.²⁰⁷ Sin embargo, como veremos más adelante, las expresiones del Gobierno de los Estados Unidos en abril de 2017 dan al traste con lo planteado en dicha Ley, lo que requirió su enmienda inmediata.

El Partido Nuevo Progresista plantea que los ciudadanos de Puerto Rico deben tener absolutamente claro cuál sería el efecto que tendría en la ciudadanía americana de quienes nazcan en Puerto Rico a partir de la proclamación de un estatus político con soberanía separada de los Estados Unidos. A esos fines, reseñan el reciente caso Tuaua v. United States (2016). En ese caso los demandantes eran personas nacidas en el territorio de Samoa Americana, quienes son considerados como "nacionales" de los Estados Unidos, pero no son ciudadanos americanos. Solicitaban que el gobierno de los Estados Unidos les reconociera la ciudadanía americana. El Circuito de Apelaciones del Distrito de Columbia reiteró la jurisprudencia federal en el sentido de que la ciudadanía americana solo está constitucionalmente garantizada en los estados de la Unión y, por lo tanto, los nacidos en el territorio de Samoa Americana no tienen un derecho protegido para que se les reconozca la ciudadanía americana. Luego de revisar la decisión del Circuito, el Tribunal Supremo federal rechazó una solicitud de revisión de los demandantes.²⁰⁸

Coincidimos que es incuestionable que, en los territorios de los Estados Unidos, el reconocimiento de la ciudadanía americana depende de las acciones

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Ibid.

afirmativas, la voluntad y la discreción del Congreso. En los territorios, el Congreso puede otorgar la ciudadanía o no otorgarla. Sin embargo, existen diversas posturas sobre este asunto de la ciudadanía de los nacidos en Puerto Rico. Para unos, aun cuando el Congreso otorga la ciudadanía americana en un territorio colonial, la misma es de carácter estatutario y carece de la totalidad de los derechos y las garantías constitucionales protegidos a los ciudadanos en los estados. En el caso específico de Puerto Rico, el Congreso dispuso la ciudadanía americana en la Sección 302 de la "Ley de Inmigración y Naturalización" y fue codificada en 8 U.S.C.S. 1402. Para este sector, en Puerto Rico, la ciudadanía americana es evidentemente estatutaria y está atada a su condición como un territorio en el que los Estados Unidos ejerce su soberanía bajo la "cláusula territorial". Los Estados Unidos nunca ha reconocido la obtención automática por nacimiento de la ciudadanía americana en ningún país con soberanía separada e independiente. Tampoco la ha ofrecido en el Pacto de Libre Asociación (COFA, por sus siglas en inglés) con los tres estados soberanos e independientes de los "Estados Federados de Micronesia (EFM)", la "República de las Islas Marshall (RIM)" y la "República de Palao". El reconocimiento de la ciudadanía americana por nacimiento en un país con soberanía separada de los Estados Unidos nunca ha sido parte de sus leyes ni sus políticas, incluso, cuando median tratados de Libre Asociación como los mencionados. Por lo tanto, concluyen que los Estados Unidos no otorgaría ni extendería la ciudadanía americana por nacimiento en una

jurisdicción con soberanía separada, como sería Puerto Rico luego de proclamarse la Libre Asociación o la Independencia.²⁰⁹

UN VISTAZO A LA LEY 7-2017

El artículo 1 de la Ley 7 de 2017 establece que la Ley se conocerá como la “Ley para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico”. El Artículo 2 define los diversos términos utilizados en esta Ley. Valga resaltar algunos por su importancia en el resultado del plebiscito. Se consideran “Ciudadanos” a aquellas personas naturales y residentes en Puerto Rico que, por nacimiento o naturalización, es reconocida por las leyes de los Estados Unidos de América como "ciudadano americano". La Ley define “Plebiscito” como significa la consulta electoral "Estadidad" o "Libre Asociación/Independencia" que se realizará el 11 de junio de 2017. La palabra “Referéndum” significa la consulta electoral para un tratado voluntario de "Libre Asociación" o la “Independencia” que se realizaría el 8 de octubre de 2017, sujeto a los resultados del Plebiscito de 11 de junio de 2017. Para asegurarse que no ocurra lo mismo que en el 2012, la Ley define "Papeleta Adjudicada" aquellas votadas por alguna de las alternativas presentadas en la papeleta, las cuales serán consideradas para el cómputo del porcentaje del resultado de la elección. Una "Papeleta sin Valor de Adjudicación" será aquella papeleta "en blanco", las "mal votadas" y las "nulas". Dichas papeletas no formarán parte del cómputo de los por cientos del resultado de la votación. De igual forma, se considerará "Papeleta Dañada" aquella que un elector manifiesta

²⁰⁹ Ibid.

haber dañado en el colegio de votación y por la que se le provee hasta una segunda papeleta. Una "Papeleta en Blanco" será aquella papeleta que no posee marca válida por lo cual, no se considera como papeleta adjudicada.²¹⁰

El artículo III es una declaración de la ideología política anexionista del actual gobierno de Puerto Rico. En dicho artículo se establece prioritariamente como " política pública" que los resultados mayoritarios vigentes del Plebiscito realizado el 6 de noviembre de 2012 constituyen el ejercicio claro y democrático de la "autodeterminación" de los electores ciudadanos americanos de Puerto Rico: 1) rechazando la actual condición como territorio colonial de los Estados Unidos de América; y 2) reclamando la Igualdad de derechos y deberes como ciudadanos americanos con la admisión de Puerto Rico como un estado de la Unión. Exponen que, como resultado de ese plebiscito de 2012, en Puerto Rico se adoptaron, y continúan vigentes, un mandato electoral y una política pública a favor de la Estadidad.²¹¹

El artículo IV, sección 1, establece la fecha el domingo 11 de junio de 2017 para la celebración del Plebiscito. Los términos establecidos son relativamente cortos. La Ley ordenó a la Comisión Estatal de Elecciones publicar el 17 de febrero

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Ley 7 de 2017. Es la postura del Partido Nuevo Progresista que los resultados mayoritarios certificados del Plebiscito de 2012 son: 53.97% de los electores rechazaron de manera específica la continuación del actual estatus colonial y territorial que se instauró a partir del "Tratado de Paris de 1898"; y ii. 61.16% de los electores apoyaron de manera específica que se les reconozca, por el Gobierno de los Estados Unidos de América, la igualdad de derechos y deberes con la "Estadidad" como mecanismo final y permanente para la descolonización. Y que los resultados minoritarios certificados del Plebiscito de 2012 son: 33.34% de los electores apoyaron la soberanía separada e independiente de los Estados Unidos mediante un "Estado Libre Asociado Soberano" cuyo fundamento jurídico sería un tratado de "asociación política libre y voluntaria" (Libre Asociación) entre Puerto Rico y los Estados Unidos; y i5.49% de los votos a favor de la "Independencia".

de 2017 en tres (3) periódicos de circulación general en Puerto Rico -en los idiomas español e inglés-; y en uno (1) de circulación general en todos los Estados Unidos -en el idioma inglés. Esta Ley dispone que serán electores elegibles aquellos ciudadanos que cumplan con los requisitos de esta Ley y de la Ley Electoral de Puerto Rico que establecen ser ciudadano de los Estados Unidos de América y de Puerto Rico, domiciliado legalmente en la jurisdicción de Puerto Rico; que a la fecha del Plebiscito haya cumplido los dieciocho (18) años de edad; esté debidamente calificado con antelación al mismo y no se encuentre incapacitado mentalmente, según lo haya determinado un Tribunal. Todo ciudadano interesado que necesite realizar alguna transacción en el registro general de electores, incluyendo nuevos electores, tenían hasta el 28 de abril de 2017 para actualizar su condición electoral, reactivarse o inscribirse para poder votar en este Plebiscito. Los electores tenían hasta esa fecha para solicitar una transferencia, o una reubicación y solicitar Voto Ausente, Voto Adelantado, Voto en el Colegio de Fácil Acceso en el Domicilio o Voto en el Colegio de Fácil Acceso en el Centro de Votación. Las Juntas de Inscripción Permanentes (JIP) de la Comisión Estatal de Elecciones en cada precinto electoral y/o municipio estarían abiertas al público en horario regular para realizar todas estas transacciones entre el 1 de marzo y el 28 de abril de 2017. La Ley faculta a la Comisión Estatal de Elecciones para convocar a participar en el mismo a los electores afiliados a los partidos políticos, los no afiliados, las agrupaciones de ciudadanos, comités de acción política y a los ciudadanos en general. Se utilizará una sola papeleta de votación con la "Estadidad" y la "Libre Asociación/Independencia" como

alternativas de estatus político finales, permanentes, no territoriales y no coloniales, fuera de los alcances de cualquier modalidad o interpretación jurídica de la "cláusula territorial" de la Constitución federal (Artículo IV, Sección 3, cláusula 2) que, hasta hoy, aplica en Puerto Rico. Una vez se certifiquen los resultados de este Plebiscito por la Comisión Estatal de Elecciones, en caso de la "Estadidad" resultar la alternativa mayoritaria, la Ley dispone que comenzará de inmediato un proceso de transición para la admisión de Puerto Rico como un estado de la Unión en igualdad de derechos y deberes con los demás estados. En caso de la "Libre Asociación/Independencia" resultar la alternativa mayoritaria, la Ley dispone que quedará automáticamente convocado un Referéndum para el 8 de octubre de 2017 en el que los electores solamente podrán escoger entre las alternativas de soberanía separada de los Estados Unidos con un tratado voluntario de "Libre Asociación" con los Estados Unidos o con la "Independencia".

212

La sección 2 del artículo 2 establecía las alternativas de estatus político disponibles. La alternativa de la Estadidad dispone lo siguiente:

Con mi voto, reitero mi petición al Gobierno federal para comenzar de inmediato el proceso para la descolonización de Puerto Rico con la admisión de Puerto Rico como estado de la unión de los Estados Unidos de América. Soy consciente de que el resultado de esta petición de Estadidad, conllevaría iguales derechos y deberes con los demás estados; y la unión permanente de Puerto Rico con los Estados Unidos de América.

²¹² Ibid.

Soy consciente, además, que mi voto en reclamo de la Estadidad significa mi apoyo a toda gestión dirigida a la admisión de Puerto Rico como un estado de la Unión y a toda legislación estatal o federal dirigida a establecer la igualdad de condiciones, la Representación Congressional y el Voto Presidencial para los ciudadanos americanos de Puerto Rico. Estoy consciente, que la Estadidad es la única opción que garantiza la ciudadanía americana por nacimiento en Puerto Rico.²¹³

En una misma opción están integradas la Libre Asociación como la Independencia.

Con mi voto realizo la primera petición al Gobierno Federal para comenzar el proceso de descolonización a través de: (1) "Libre Asociación": prefiero que Puerto Rico adopte un estatus fuera de la cláusula territorial de la Constitución de los Estados Unidos, que reconozca la soberanía del pueblo de Puerto Rico. La Libre Asociación se basaría en una asociación política libre y voluntaria, cuyos términos específicos se acordarían entre Estados Unidos y Puerto Rico como naciones soberanas. Dicho acuerdo dispondría el alcance de los poderes jurisdiccionales que el pueblo de Puerto Rico

²¹³ Ley 7-2017. La papeleta también tendrá la petición en inglés. Statehood: With my vote, I reiterate my request to the Federal Government to immediately begin the process for the decolonization of Puerto Rico with the admission of Puerto Rico as a state of the United States of America. I am aware that the result of this request for Statehood would entail equal rights and duties with the other states, and the permanent union of Puerto Rico with the United States of América. I am also aware that my vote claiming Statehood means my support to all efforts towards the admission of Puerto Rico as a state of the Union, and to all state or federal legislation aimed at establishing equal conditions, Congressional Representation and the Presidential Vote for the American Citizens of Puerto Rico. I am aware that Statehood is only option that guarantees the American citizenship by birth in Puerto Rico.

autorice dejar en manos de Estados Unidos y retendría los restantes poderes o autoridades jurisdiccionales. Bajo esta opción la ciudadanía americana estaría sujeta a negociación con el Gobierno de los Estados Unidos; o (2) La Proclamación de la "Independencia", demandó al Gobierno de los Estados Unidos que, en el ejercicio de su poder para disponer del territorio, reconozca la soberanía nacional de Puerto Rico como una nación totalmente independiente y que el Congreso federal promulgue la legislación necesaria para iniciar la negociación y la transición hacia la nación independiente de Puerto Rico. Mi voto por la Independencia representa, además, mi reclamo de los derechos, deberes, poderes y prerrogativas de las repúblicas independientes y democráticas; mi apoyo a la ciudadanía puertorriqueña; y a un "Tratado de Amistad y Cooperación" entre Puerto Rico y los Estados Unidos con posterioridad al proceso de transición.²¹⁴

²¹⁴ Ley 7-2017. La traducción al inglés es: With my vote, I make the initial request to the Federal Government to begin the process of the decolonization through: (1) Free Association: Puerto Rico should adopt a status outside of the Territory Clause of the Constitution of the United States that recognizes the sovereignty of the People of Puerto Rico. The Free Association would be based on a free and voluntary political association, the specific terms of which shall be agreed upon between the United States and Puerto Rico as sovereign nations. Such agreement would provide the scope of the jurisdictional powers that the People of Puerto Rico agree to confer to the United States and retain all other jurisdictional powers and authorities. Under this option, the American citizenship would be subject to negotiation with the United States Government; (2) Proclamation of Independence, I demand that the United States Government, in the exercise of its power to dispose of territory, recognize the national sovereignty of Puerto Rico as a completely independent nation and that the United States Congress enact the necessary legislation to initiate the negotiation and transition to the independent nation of Puerto Rico. My vote for Independence also represents my claim to the rights, duties, powers, and prerogatives of independent and democratic republics, my support of Puerto Rican citizenship, and a "Treaty of Friendship and Cooperation" between Puerto Rico and the United States after the transition process.

La sección 3 del artículo IV de esta Ley establece el mecanismo para la implantación de las alternativas de estatus político. A los fines de esta Sección, el voto mayoritario por una de las dos alternativas antes descritas, significará "su legítima voluntad de autodeterminación y la reiteración del rechazo a la actual condición territorial y colonial."²¹⁵

En el supuesto que la "Estadidad" resulte la alternativa mayoritaria y no más tarde de los quince (15) días a partir de la certificación oficial de los resultados mayoritarios a favor de la "Estadidad", el Gobernador designará una "Comisión de Transición" integrada por siete (7) miembros; tres (3) funcionarios del Gobierno de Puerto Rico, la Comisionada Residente en Washington DC y tres (3) miembros del "representante principal" que la Comisión Estatal de Elecciones haya certificado para representar esta alternativa. Esta Comisión de Transición, será la única representante de Puerto Rico en todo asunto y negociación relacionada con el "Plan de Transición" que se proponga al Gobierno federal. Si no hubiera ningún partido, agrupación de ciudadanos o comité de acción política certificado para representar a la "Estadidad", entonces los tres (3) funcionarios del Gobierno de Puerto Rico nombrados por el Gobernador y la Comisionada Residente en Washington DC constituirán la "Comisión de Transición". No más tarde de los treinta (30) días a partir de quedar totalmente constituida esa "Comisión de Transición", redactará y propondrá al Gobernador un "Plan de Transición", debidamente calendarizado, para hacer valer la expresión

²¹⁵ Ibid.

democrática y mayoritaria de "autodeterminación". Este Plan deberá ser aprobado por el Gobernador quien, a su vez, podrá enmendarlo, aprobarlo o rechazarlo. Una vez el Gobernador apruebe el Plan, el mismo será entregado a los líderes del Congreso federal de ambos partidos políticos nacionales y al Presidente de los Estados Unidos con el propósito de establecer los procesos de transición con la urgencia que la reclaman los ciudadanos de Puerto Rico. De surgir la inacción del Gobierno federal, el Gobernador y la Asamblea Legislativa deberán realizar toda acción civil y legal que sea necesaria para hacer valer la autodeterminación de los ciudadanos americanos de Puerto Rico. ²¹⁶

En caso de la "Libre Asociación/Independencia" resultar la alternativa mayoritaria frente a la "Estadidad", deberá esperarse por el resultado mayoritario que surgirá del Referéndum dispuesto en esta Ley. Ese Referéndum deberá realizarse el 8 de octubre de 2017 y solamente figurarán como alternativas en la papeleta de votación las alternativas de soberanía separada de los Estados Unidos con un tratado de "Libre Asociación" o con la "Independencia", según definidas en el artículo VI, Sección 2(a)(i)(ii). ²¹⁷

La sección 4 del artículo IV regula el diseño de la papeleta de votación. Resaltan varios aspectos de esta Sección. Primero que la papeleta deberá ser impresa en todos sus textos con los idiomas inglés y español. Segundo, asigna figuras geométricas (triángulo y círculo) a las alternativas de estatus político en la papeleta del 11 de junio de 2017, esto de forma independiente a las que utilizan los partidos políticos que incluyan unas o varias en sus plataformas de partido.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.

El 17 de febrero de 2017 la Comisión Estatal de Elecciones realizó el sorteo público para determinar los emblemas y el orden de las posiciones en que aparecerán las alternativas de estatus político en las columnas de las papeletas de votación del Plebiscito de 11 de junio de 2017. La figura del triángulo en la primera columna representa la Estadidad y la figura del círculo en la segunda columna representa la Libre Asociación / Independencia. En el Referéndum, los emblemas serán los números uno (1) y dos (2), los cuales también determinarán la posición de las alternativas de estatus político en la papeleta de votación. Tercero, y la más importante incluye una afirmación del elector que indica lo siguiente:

AFIRMACIÓN DEL ELECTOR- Reclamo al Gobierno de los Estados Unidos la reparación del agravio territorial y colonial durante 119 años, excluyendo a Puerto Rico de cualquier modalidad o interpretación jurídica de la "Cláusula Territorial" de la Constitución Federal y con la implantación de la alternativa de estatus político final, permanente, no territorial y no colonial siguiente:²¹⁸

El artículo V establece otros trámites procesales antes del Plebiscito. La Sección 1 establece términos extremadamente cortos para que la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico prepare las papeletas, el presupuesto y una campaña educativa. La Sección 2 establece que el Gobernador, será el único

²¹⁸ La afirmación del votante en idioma inglés dice: AFFIRMATION OF THE VOTER I CLAIM to the Government of the United States the reparation of territorial and colonial grievance for 119 years, excluding Puerto Rico from any modality or legal interpretation of the "Territorial Clause" of the US Constitution and with the implementation of the following final, permanent, non-territorial and non-colonial political status alternative.

representante oficial de Puerto Rico ante el Secretario de Justicia de los Estados Unidos y otras autoridades federales en lo concerniente a todo asunto relacionado con esta Ley; y el Secretario de Estado de Puerto Rico por delegación del Gobernador y por los deberes que le asigna esta Ley. Adicionalmente, el Gobernador podrá delegar esa representación a otros funcionarios de su Oficina y también a los funcionarios de la "Puerto Rico Federal Affairs Administration" (PRF AA) en Washington DC. ²¹⁹

Según establecido en esta sección, según las disposiciones de la Ley Pública 113-76 (2014), los requisitos dispuestos en el "Report of the Committee on Appropriations (2014)" de esa Ley Federal, y las disposiciones de esta Ley, el 26 de febrero de 2017, Secretario de Estado de Puerto Rico envió al Secretario de Justicia Federal, en los idiomas español e inglés, copias impresas y certificadas por la Comisión Estatal de Elecciones de los borradores de las papeletas de votación que serán utilizadas en el Plebiscito de 11 de junio de 2017 y en el Referéndum de 8 de octubre de 2017, según los resultados del sorteo realizado el 17 de febrero de 2017; copias de la "Ley Electoral de Puerto Rico", según enmendada; copias de la Proclama del Plebiscito publicada en esa fecha; y copias de esta Ley. Al 17 de marzo de 2017, debía entregarse copia del "Presupuesto Total de Gastos del Plebiscito" y la "Propuesta de la Campaña Educativa a los Electores en el Plebiscito", ambos diseñados por la Comisión Estatal de Elecciones. En esta misma fecha, el Secretario de Estado de Puerto Rico también haría al Secretario de Justicia Federal la solicitud para que comenzara las

²¹⁹ Ley 7 de 2017.

gestiones a los fines de transferir a la Comisión Estatal de Elecciones los dos millones quinientos mil dólares (\$2,500,000) de fondos federales asignados para este proceso, según las disposiciones de la Ley Pública 113-76 (2014). Esta Sección le otorgó al Secretario de Justicia de los Estados Unidos un plazo hasta el 16 de abril de 2017 para que ejerciera su deber ministerial de certificar las alternativas de estatus político contenidas en las papeletas de votación y los materiales relacionados con la campaña educativa a los electores. Concluido ese período sin una respuesta del Secretario de Justicia de Estados Unidos, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico interpretaría que el contenido de las definiciones de las alternativas de estatus político, de la campaña de educación a los electores y el proceso de votación son aceptables para el Gobierno de los Estados Unidos.²²⁰ Antes del vencimiento de este término, o sea el 13 de abril de 2017, el Secretario de Justicia de los Estados Unidos, Dana J. Boente, expresó su postura mediante carta dirigida al Gobernador de Puerto Rico y a la Presidenta de la Comisión Estatal de Elecciones, la cual analizaremos en la tercera parte de este capítulo.²²¹

El artículo VI regula el Referéndum para la Libre Asociación o Independencia. La Sección 1 establece que si en el Plebiscito convocado por esta Ley para el domingo, 11 de junio de 2017, la alternativa de la "Libre Asociación/Independencia" resultara con el voto mayoritario del total de los votos válidos, según definidos en esta Ley, quedará automáticamente convocado un Referéndum para el domingo, 8 de octubre de 2017. Una vez se certifique por la

²²⁰ Ibid.

²²¹ Ibid.

Comisión Estatal de Elecciones la alternativa mayoritaria en este Referéndum, la Ley dispone que comenzará de inmediato un proceso de transición para otorgar la transferencia inmediata de soberanía absoluta al Pueblo de Puerto Rico como requisito previo a la negociación y la proclamación de un tratado voluntario de "Libre Asociación" entre Puerto Rico y los Estados Unidos de América, compatible con la Constitución, las leyes y las políticas de los Estados Unidos; o la proclamación de la "Independencia" con la posterior negociación de un "Tratado de Amistad y Cooperación" entre Puerto Rico y los Estados Unidos. La Sección 2 establece las dos alternativas disponibles en este Referéndum²²². La alternativa de la Libre Asociación es la siguiente:

Con mi voto, reitero la petición al Gobierno Federal para comenzar el proceso de descolonización a través de: (1) "Libre Asociación": prefiero que Puerto Rico adopte un estatus fuera de la cláusula territorial de la Constitución de los Estados Unidos, que reconozca la soberanía del pueblo de Puerto Rico. La Libre Asociación se basaría en una asociación política libre y voluntaria, cuyos términos específicos se acordarían entre Estados Unidos y Puerto Rico como naciones soberanas. Dicho acuerdo dispondría el alcance de los poderes jurisdiccionales que el pueblo de Puerto Rico autorice dejar en manos de Estados Unidos y retendría los restantes poderes o autoridades jurisdiccionales. Bajo esta opción la ciudadanía

²²² Ibid.

americana estarla sujeta a negociación con el Gobierno de los Estados Unidos.²²³

La alternativa de la independencia reza como sigue:

Con mi voto, reitero mi apoyo a la descolonización de Puerto Rico con la proclamación de la Independencia. Demando al Gobierno de los Estados Unidos que, en el ejercicio de su poder para disponer del territorio, reconozca la soberanía nacional de Puerto Rico como una nación totalmente independiente y que el Congreso Federal promulgue la legislación necesaria para iniciar la negociación y la transición hacia la nación independiente de Puerto Rico. Mi voto por la Independencia representa, además, mi reclamo de los derechos, deberes, poderes y prerrogativas de las repúblicas independientes y democráticas; mi apoyo a la ciudadanía puertorriqueña; y a un "Tratado de Amistad y Cooperación" entre Puerto Rico y los Estados Unidos con posterioridad al proceso de transición.²²⁴

²²³ La opción en inglés es: Free Association. With my vote, reiterate my request to the Federal Government to begin the process of the decolonization with: (1) "Free Association": Puerto Rico should adopt a status outside of the Territory Clause of the Constitution of the United States that recognizes the sovereignty of the People of Puerto Rico. The Free Association would be based on a free and voluntary political association, the specific terms of which shall be agreed upon between the United States and Puerto Rico as sovereign nations. Such agreement would provide the scope of the jurisdictional powers that the People of Puerto Rico agree to confer to the United States and retain all other jurisdictional powers and authorities. Under this option, the American citizenship would be subject to negotiation with the United States Government; Ley 7 de 2017.

²²⁴ La opción en inglés es: Independence. With my vote, I reiterate my support for the decolonization of Puerto Rico with the proclamation of Independence. I demand that the US Government, in the exercise of its power to dispose the territory, recognize the national sovereignty of Puerto Rico as a completely independent nation and that the United States Congress enact the necessary legislation to initiate the negotiation and transition to the independent nation of Puerto Rico. My vote for Independence also represents my claim to the rights, duties, powers, and prerogatives of independent and democratic republics,

La sección 3 de este artículo establece el mecanismo para la implantación de la alternativa de estatus político que haya obtenido el voto mayoritario. No más tarde de los quince (15) días a partir de la certificación oficial de los resultados mayoritarios a favor de la "Libre Asociación" o la "Independencia", el Gobernador designará una "Comisión de Transición" integrada por siete (7) miembros; tres (3) funcionarios del Gobierno de Puerto Rico, la Comisionada Residente en Washington, DC y tres (3) miembros del "representante principal" que la Comisión Estatal de Elecciones haya certificado para representar la alternativa ganadora. Esta Comisión de Transición, será la única representante de Puerto Rico en todo asunto y negociación relacionada con el "Plan de Transición" que se proponga al Gobierno de los Estados Unidos. No más tarde de los treinta (30) días a partir de quedar totalmente constituida esa "Comisión de Transición", redactará y propondrá al Gobernador un "Plan de Transición", el cual deberá ser aprobado por el Gobernador quien, a su vez, podrá enmendarlo, aprobarlo o rechazarlo. Una vez el Gobernador apruebe el Plan, el mismo será entregado a los líderes del Congreso de los Estados Unidos y al presidente de los Estados Unidos con el propósito de establecer los procesos de transición con la urgencia que la reclaman los ciudadanos de Puerto Rico. De surgir la inacción del Gobierno federal, el Gobernador y la Asamblea Legislativa deberán realizar toda acción civil y legal

my support of Puerto Rican citizenship, and a "Treaty of Friendship and Cooperation" between Puerto Rico and the United States after the transition process. Ley 7 de 2017.

que sea necesaria para hacer valer la autodeterminación de los ciudadanos americanos de Puerto Rico.²²⁵

La sección 4 regula el diseño de la papeleta de votación para el referéndum que es similar al de la papeleta del Plebiscito. Todos los documentos serán remitidos también al Secretario de Justicia de los Estados Unidos para su aprobación. En caso de que el Secretario de Justicia Federal no haya ejercido su deber ministerial de certificar de manera final, en o antes de 1 de agosto de 2017, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico interpretará que el contenido de las definiciones de las alternativas de estatus político, de la campaña de educación a los electores y el proceso de votación son aceptables para el Gobierno de los Estados Unidos.²²⁶

El artículo VIII establece los requisitos de elegibilidad para votar. La sección 1 establece que tendrán derecho a votar en ambas consultas los ciudadanos domiciliados en Puerto Rico y debidamente calificados como electores conforme a la Ley Electoral vigente y a lo aquí dispuesto. La Sección 2 regula el voto ausente. Todo el elector que solicite el Voto Ausente conforme a esta Ley, y cuyo nombre no aparezca en el Registro General de Electores, dado el impacto federal del Plebiscito y, de ser necesario, el Referéndum dispuestos en esta Ley para dar cumplimiento al derecho de los ciudadanos de Puerto Rico al amparo de la Primera Enmienda de la *Constitución de los Estados Unidos* y a la *Ley Pública 113-76 (2014)*, se le reconocerá dicha solicitud como una de inscripción y tendrá derecho a que se le remita la papeleta y a ejercer su derecho al voto, tal como lo

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

haría en la papeleta de Estados Unidos para la candidatura de Comisionado Residente en Washington en una elección general. Así mismo, todo elector inactivo que solicite el Voto Ausente, constituirá simultáneamente una solicitud de reactivación y será reactivado en el Registro General de Electores para ejercer su derecho al voto. La Comisión Estatal de Elecciones (CEE) realizará todos los arreglos necesarios para que esos electores ejerzan su derecho al voto a través del sistema postal de los Estados Unidos y desde sus domicilios en Puerto Rico en las mismas fechas en que lo harán otros electores de "Voto Ausente" que por razones de estudios o trabajo están fuera de Puerto Rico. La sección 3 regula las transacciones y solicitudes de los ciudadanos para inscribirse o actualizar su estatus en el Registro General de Electores. La Sección 4 regula el Voto de Fácil Acceso en el Domicilio. La Sección 5 regula el derecho al voto para confinados en instituciones penales y juveniles. En Puerto Rico, los confinados tienen derecho al voto. ²²⁷

El artículo IX regula el proceso para la certificación para representar algunas de las alternativas de estatus. La Sección 1 establece que la Comisión Estatal de Elecciones solo certificará a uno o más partidos políticos, partidos principales o partidos por petición, agrupaciones de ciudadanos o comités de acción política para representar a una de las alternativas de estatus político contenidas en las papeletas de votación dispuestas en esta Ley. Nada en esta Ley, sin embargo, impedirá que partidos políticos, agrupaciones de ciudadanos o comités de acción política puedan pactar alianzas o coaliciones internas para representar a una

²²⁷ Ibid.

misma alternativa de estatus político, siempre que todos cumplan con los requisitos de esta Ley. Todo partido político que hubiere estado certificado por la Comisión Estatal de Elecciones en las elecciones generales del 8 de noviembre de 2016, y que cumpla con los requisitos de esta Ley, será reconocido como el "representante principal" de la alternativa de estatus político cuyo organismo directivo haya optado representar y, por lo tanto, encabezará cualquier posible alianza o coalición relacionada con dicha alternativa. No obstante, en el Plebiscito del 11 de junio de 2017, cuando más de uno de los partidos políticos certificados en las elecciones generales del 8 de noviembre de 2016, opte por representar a la alternativa de "Libre Asociación o Independencia", deberá especificar si su intención como "representante principal" corresponde a la "Libre Asociación" o la "Independencia"; y así deberá ser certificado por la Comisión Estatal de Elecciones. En el Plebiscito del 11 de junio de 2017, cuando más de una de las agrupaciones de ciudadanos o comités de acción política optaran por representar a la alternativa de "Libre Asociación o Independencia", deberá especificar si su intención representativa corresponde a la "Libre Asociación" o la "Independencia"; y así deberá ser certificado por la Comisión Estatal de Elecciones. Ningún partido, partido principal, partido por petición, agrupación de ciudadanos o comité de acción política, alianza o coalición podrá representar a más de una de las alternativas de estatus político en cada consulta electoral, según dispuestas en esta Ley.²²⁸

²²⁸ Ibid.

El aspecto más criticado de esta Sección es que el obliga a certificarse a cualquier partido político, agrupación de ciudadanos o comité de acción política que no interese ser certificado para representar a alguna de las alternativas de estatus político impresas en las papeletas de votación de ambas consultas electorales, pero incurra en recaudaciones, donaciones y/o gastos de campaña de medios publicitarios o cualquier tipo de actividad para oponerse a alguna de las alternativas de estatus político impresas en las papeletas de votación; promover la abstención electoral, alguna modalidad de expresión electoral u otra alternativa de estatus político.²²⁹

La sección 2 establece los requisitos generales para la certificación. Todo partido político, agrupación de ciudadanos o comité de acción política deberá demostrar estar registrado, según requerido por la Ley 222-2011, conocida como *Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico*, independientemente de que su participación sea individual, en alianza o coalición. También deberá informar a la Comisión Estatal de Elecciones en su solicitud de certificación: los nombres, direcciones, datos personales y puestos de la totalidad de los miembros del organismo directivo de su organización; si previo a la aprobación de esta Ley la organización existía y tenía un público y reconocido historial de defensa de la alternativa de estatus político que interese representar o si está integrado su organismo directivo central por personas que estuviesen afiliadas a un partido político, agrupación, organización o entidades que, previo a la solicitud, existían y tenían un público y reconocido historial de defensa de la

²²⁹ Ibid.

alternativa de estatus que promueva; o que, aun no habiendo existido a la fecha de vigencia de esta Ley o la presentación de su solicitud de certificación, una parte sustancial de sus miembros posee un público y reconocido historial de defensa de la alternativa de estatus que se proponen representar durante la consulta. Al presentar su solicitud, también deberá informar a la Comisión si su intención representativa es una individual como organización o identificará la alianza o coalición bajo la cual estará participando. También deberá informar si su certificación tiene el propósito de solo oponerse a alguna de las alternativas de estatus político impresas en las papeletas de votación; promover la abstención electoral, alguna modalidad de expresión electoral u otra alternativa de estatus político. También debe informar los nombres de los miembros del organismo directivo del partido político, agrupación o comité que finalmente sea certificado. Esta sección establece que toda persona que a sabiendas y fraudulentamente obrare en contravención a cualesquiera de las disposiciones de esta Sección o que, teniendo una obligación impuesta por la misma, voluntariamente dejare de cumplirla, o se negare a ello, será culpable de delito grave y convicta que fuere será sancionada con pena de reclusión que no excederá de dos (2) años o multa que no excederá de diez mil dólares (\$10,000) por cada infracción o ambas penas a discreción del Tribunal. ²³⁰

El artículo X establece las facultades y deberes de la Comisión Estatal de Elecciones. El artículo XI regula las recaudaciones y gastos de campañas, estableciendo que cada partido político, agrupaciones de ciudadanos o comités

²³⁰ Ibid.

de acción política que decidan participar en las consultas electorales dispuestas en esta Ley, deberá sufragar sus gastos de campaña, a favor o en contra de alguna alternativa de estatus político, con sus propios recursos económicos. En ausencia de financiamiento de campañas con fondos públicos, no aplicarán a ningún partido político, agrupación de ciudadanos o comité de acción política los límites de donaciones, recaudos y gastos que se disponen por ley para primarias, elecciones generales y otras consultas electorales similares, excepto las limitaciones o condiciones que surjan de las jurisprudencia estatal y federales aplicables.²³¹

El artículo XII dispone para que se asigne la cantidad total de dos y medio millones de dólares (\$2,500,000) a la Comisión Estatal de Elecciones con cargo al Fondo General de Puerto Rico para sufragar los gastos del Plebiscito del 11 de junio de 2017. Los restantes dos millones y medio de dólares (\$2,500,000) provendrán de los fondos federales asignados para este propósito en la Ley Pública 113-76, "Consolidated Appropriations Act, 2014".²³²

El artículo XIII establece las disposiciones sobre delitos y prohibiciones, entendiéndose que se regirán por las disposiciones establecidas en la Ley 78-2011, según enmendada, conocida como la "Ley Electoral de Puerto Rico" y por la Ley 222-2011, conocida como "Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico", excepto cuando sean improcedentes o incompatibles con las disposiciones de esta Ley o cuando esta Ley dispone delito o penalidad específica. De igual forma, establece que las decisiones de la

²³¹ Ibid.

²³² Ibid.

Comisión o de su presidencia, estarán sujetas a revisión judicial expedita al amparo de las disposiciones de la "Ley Electoral". La mera solicitud de una revisión judicial no impedirá el cumplimiento con la campaña educativa ni con cualquier otro proceso o calendario dispuestos en esta Ley. Ninguna determinación interlocutoria de un tribunal podrá paralizar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, salvo por determinación final de un tribunal y en los méritos de la controversia. La Sección 4 es un intento de promover la participación de la ciudadanía en este proceso y evitar la abstención o boicot de diversos sectores de la sociedad puertorriqueña. A esos fines, enfatiza que la expresión democrática de los ciudadanos americanos de Puerto Rico, a través del voto, constituye una de las máximas prioridades de política pública de nuestra Constitución y nuestro Gobierno. El Artículo XIV es la obligatoria Cláusula de separabilidad. El artículo XV ordena la divulgación y publicación de esta Ley en los medios de prensa estatales, nacionales e internacionales, incluyendo su traducción a varios idiomas; así como el envío de las necesarias copias al presidente y miembros del Congreso de los Estados Unidos, incluyendo a la Comisionada Residente. Finalmente, el artículo XVI establece la vigencia inmediatamente de esta Ley después de su aprobación.²³³

LA CARTA DEL SECRETARIO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Una semana antes de que el Secretario de Justicia de los Estados Unidos se expresara sobre el Plebiscito solicitado por el Gobernador Roselló, ocho

²³³ Ibid.

senadores republicanos, encabezados por el presidente del Comité de Asignaciones, Thad Cochran (Texas), enviaron una carta a Jeff Sessions en la que advirtieron que la exclusión del llamado 'Estado Libre Asociado' de la papeleta de consulta plebiscitaria del 11 de junio de 2017 evitaba que la consulta pudiera cumplir con las normas constitucionales, legales y de política pública del gobierno federal como requiere el estatuto federal de 2014.

Así las cosas, 13 de abril de 2017, en una breve y concisa carta de tres páginas, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, por conducto de su Sub Secretario Interino Dana Boente, concluyó que la consulta propuesta por el gobierno de Puerto Rico no cumple con la política pública de los Estados Unidos. El Departamento de Justicia de Estados propuso cambiar el diseño del plebiscito convocado por el gobierno de Puerto Rico.

La misiva del Sub Secretario Boente comienza agradeciendo al Gobernador de Puerto y a la Presidenta de la Comisión Estatal de Elecciones por el envío de la papeleta, materiales educativos para el elector y expedición del plan relacionado al plebiscito que se llevará a cabo el 11 de junio de 2017 y trayendo a colación que el Acta Consolidada de Apropiaciones de 2014 no incluye "año" para el fondo de \$2,500,000.00 con el "propósito de, un plebiscito, educación 'no-partidista' para el elector, con las opciones que pudiera resolver el futuro estatus político de Puerto Rico. (Pub.L. 113-76, 128 Stat. 5, 61 – 2014), (Acta de Créditos). El Sub Secretario expresó que, compatible con la Legislación acompañada del Reporte de la Cámara, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha revisado los materiales del plebiscito para determinar si es necesario notificar al

Congreso que los materiales educativos del elector, la papeleta del plebiscito, y los materiales relacionados son compatibles con la Constitución, las leyes y políticas n de Estados Unidos para que designe los fondos apropiados para el plebiscito. H.R. Rep. No. 113-171, en 54 (2014). Finaliza el primer párrafo informando que el Departamento ha determinado que debido a múltiples observaciones se ve impedido de notificar al Congreso para que apruebe la papeleta del plebiscito y los fondos designados.²³⁴

En su segundo párrafo, Boente expresa que siempre ha sido “la política de la Rama Ejecutiva trabajar con los líderes de Puerto Rico y del Congreso para clarificar el estatus y las opciones que permitan a los puertorriqueños determinar su preferencia dentro de todas las opciones para el futuro del estatus político de la isla y lo que no sea compatible con la Constitución y las leyes básicas y las leyes de Estados Unidos.” Exec. Order 13183, 23 de diciembre de 2000. (Establecimiento del Grupo de Trabajo del Presidente para el Estatus de Puerto Rico). Consistente con esa política, el Grupo de Trabajo del Presidente sobre el Estatus de Puerto Rico (El Grupo de Trabajo) ha mantenido que la voluntad popular de los electores de Puerto Rico, por medio del voto, se determine con un resultado claro. Véase Reporte de El Grupo de Trabajo del Presidente sobre el Estatus de Puerto Rico, en 10 (2005) (“2005 Grupo de Trabajo”); Reporte del Grupo de Trabajo del Presidente sobre el Estatus de Puerto Rico, 10 (2007) (“2007

²³⁴ Carta del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, suscrita por el Sub Secretario Dana Boente, fechada 13 de abril de 2017. Adaptación de la traducción de Juan Bertín Negrón Ocasio, recuperada de la página cibernética <http://www.villalbaonlinepr.com/index.php/gente/opinion/1195-escritor-traduce-carta-de-justicia-federal-al-gobernador-rosello>

Grupo de Trabajo”). El reporte más reciente del Grupo de Trabajo recomienda apoyar los esfuerzos para determinar la voluntad de los habitantes de Puerto Rico y enfatizó que las opciones disponibles deben ser “lo más claras posibles.” Véase el Reporte del Grupo de Trabajo del Presidente sobre el Estatus de Puerto Rico, en 23, 26 (2011) (“2011 Grupo de Trabajo”).²³⁵

En su tercer párrafo, Boente da la primera estocada a la Ley 7-2017 y a las aspiraciones del Gobierno de turno. El Departamento de Justicia concluyó que la papeleta del plebiscito no es compatible con esas políticas, porque no está redactada en una forma que asegura que los resultados reflejen con precisión contundente la presente voluntad de la población de Puerto Rico. De la forma que fue transmitida, la papeleta omite el estatus presente del territorio de Puerto Rico como una opción disponible. Por el contrario, la papeleta provee a los electores de Puerto Rico sólo dos opciones” “Estadidad” o “Libre Asociación/ Independencia”. Esta exclusión aparenta estar basada en una determinación de que el pueblo de Puerto Rico rechazó definitivamente el estatus actual de Puerto Rico en el plebiscito del 6 de noviembre de 2012. Véase Acta No. 7-2017, Art. III § 1(a). El Departamento de Justicia no cree que los resultados del plebiscito del 2012 justifiquen la omisión del estatus presente de Puerto Rico en la papeleta como una opción. Por múltiples razones, la validez de los resultados del plebiscito del 2012 “han sido materia de controversia” y debate. Véase Servicio de Investigación Congresional, Estatus Político de Puerto Rico y el Plebiscito del 2012: Precedentes y Preguntas Claves, en 8 (5 de junio de 2013) (“Reporte ISC”).

²³⁵ Ibid.

Adicionalmente, han transcurrido casi cinco años desde ese plebiscito, en el cual significantes cambios políticos, económicos y demográficos han ocurrido en Puerto Rico y en Estados Unidos. Como resultado, no está claro que la voluntad actual de la población de Puerto Rico sea rechazar el presente estatus político como una opción. De acuerdo a esto, cualquier plebiscito que busque resolver el futuro estatus político de Puerto Rico de acuerdo a la Ley de Presupuesto, debe incluir el actual estatus como una opción. Véase 2011 Reporte del Grupo de Trabajo, en 26 (que apunta que el estatus presente “tiene que ser una opción disponible para la población de Puerto Rico”). De lo contrario, habría “cuestionamientos justificados acerca de la legitimidad de los resultados”, y su habilidad de reflejar la voluntad certera de los votantes.²³⁶ Como recordarán, la Exposición de Motivos de la Ley 7-2017 está fundamentada en la idea que ha propulsado el PNP de que los electores puertorriqueños dieron un mandato contundente a favor de la estadidad para Puerto Rico. Este párrafo da al traste con toda esa fundamentación.

Así las cosas, el primer cambio solicitado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos es incluir al actual estatus de Puerto Rico en la papeleta, al cual se denomina como “current territory status”. Esta expresión ha creado malestar en el sector conservador estadolibrista al abiertamente señalar que el Estado Libre Asociado es un territorio. También ha creado malestar en los sectores anexionistas e independentistas quienes aspiraban a que en este plebiscito solo se incluyeran fórmulas descolonizadoras.

²³⁶ Ibid.

El párrafo número cuatro es otra estocada directa a la Ley 7-2017. El Departamento de Justicia determinó que el lenguaje de la papeleta del plebiscito contiene declaraciones ambiguas y potencialmente engañosas que podrían obstaculizar la habilidad del votante para tomar una decisión completamente consciente e informada, como también los esfuerzos por asegurar que los resultados del plebiscito son la verdadera voluntad de los electores.²³⁷ Esto es una clara acusación al Gobierno actual de Puerto Rico y al PNP de querer manipular los resultados de este plebiscito diseñándolo a su conveniencia.

El Departamento de Justicia rechaza la descripción en la papeleta de la opción de la “Estadidad”, que contiene la siguiente aseveración: “Estoy consciente, que la Estadidad es la única opción que garantiza la ciudadanía americana por nacimiento en Puerto Rico”. Sobre este particular, el Sub Secretario Boente señala que esa afirmación es incorrecta cuando se considera en el contexto de todas las opciones de estatus político disponibles, como el actual. Los puertorriqueños tienen un derecho legal incondicional a la ciudadanía por nacimiento. Por lo tanto, la expresión es potencialmente engañosa y refuerza la omisión en la votación de una opción para retener la actual situación territorial de Puerto Rico.”²³⁸

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos también objeta la descripción de la opción de la “Libre Asociación” que contiene la siguiente información: “Puerto Rico debe adoptar un estatus fuera de la Cláusula Territorial de la Constitución de los Estados Unidos que reconozca la soberanía de la

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Ibid.

población de Puerto Rico". El Sub Secretario Boente señala que esta declaración no deja claro que un voto para la "Libre Asociación es un voto para la independencia completa y sin trabas. Entiende que describir la "Libre Asociación" de esta manera puede llevar a los votantes a pensar que esta opción es una opción de "Estado Libre Asociado mejorado".²³⁹

Esta carta también representa un duro golpe al PPD porque nuevamente valida la postura del Departamento y el Task Force (de la Casa Blanca) de rechazar por inconstitucionales las propuestas de "Estado Libre Asociado mejorado" que habrían otorgado a Puerto Rico un estatus fuera de la Cláusula Territorial, pero que no tendría independencia, y habría proporcionado además que la relación entre los Estados Unidos y Puerto Rico sólo podría ser alterada por consentimiento mutuo. Véase el informe del Task Force de 2005 en el punto 6; Informe del Task Force de 2007 a la 6; Informe del Task Force de 2011 a la 26; véase también el Informe del Task Force de 2005, Apéndice E (Carta de Ronald Raben, Asistente de la Oficina General de Asuntos Legislativos, al Honorable Frank H. Murkowski, Presidente del Comité de Energía y Recursos Naturales, Senado de los Estados Unidos, 2001); de las Disposiciones de Consentimiento Mutuo en la Legislación de Guam Commonwealth, 1994 WL 16193765 (O.L.C.) (28 de julio de 1994).²⁴⁰

Finalmente, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, señala que la descripción de la "Libre Asociación" establece que "en esta opción la ciudadanía americana estaría sujeta a negociación con el Gobierno de Estados Unidos", pero

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ Ibid.

la descripción de "Independencia" es silenciosa en cuanto a la ciudadanía. Por esta razón, entiende que los votantes pueden interpretar erróneamente esta diferencia para creer que la Libre Asociación es una opción de "Estado Libre Asociado mejorado", cuando la realidad es que ambas opciones resultarían en una independencia completa e irrestricta; y ambas requerirían una evaluación de una variedad de asuntos relacionados con la ciudadanía.

Posteriormente, el 14 de abril de 2017, el Departamento de Justicia de Estados Unidos advirtió que necesitaría “suficiente tiempo” para poder evaluar las enmiendas que el gobierno de Puerto Rico hiciera a la ley con la cual buscan reglamentar un próximo plebiscito.

LEY PARA LA DESCOLONIZACIÓN INMEDIATA DE PUERTO RICO

Tal y como requiriera el Gobierno de los Estados Unidos, la Legislatura de Puerto Rico aprobó la Ley 23-2017 para enmendar los artículos II, III, IV, V, VI, VII, IX y X de la Ley 7-2017, conocida como “Ley para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico”; a los fines de incluir al actual estatus territorial, que ubica a Puerto Rico bajo los poderes plenarios del Congreso de Estados Unidos de América, como una de las alternativas de estatus político disponibles al electorado en la papeleta del Plebiscito a celebrarse el 11 de junio de 2017; atemperar la consulta para cumplir con las peticiones del Departamento de Justicia de Estados Unidos y asegurar que los resultados del Plebiscito sean respetados por el Gobierno federal; y para otros fines relacionados. ²⁴¹

²⁴¹ Ley 23-2017

En la Exposición de Motivos de la Ley 23-2017, el Gobierno de Puerto Rico vuelve a reiterar su intención de dar por terminada la relación colonial que tiene Puerto Rico con Estados Unidos desde el 1898 y que nos ha llevado a la quiebra; que ha permitido el discrimen político, económico y social del Congreso en programas federales; y que es el fundamento legal para imponerle a Puerto Rico una Junta de Supervisión Fiscal no electa por los ciudadanos americanos que residen en Puerto Rico²⁴².

Como señalado previamente, una Ley del Congreso de los Estados Unidos²⁴³ requiere que el Secretario del Departamento de Justicia de los Estados Unidos revise las “opciones que resolverían el futuro del estatus político de Puerto Rico”. En la Ley 7-2017 as opciones se limitaron a alternativas no coloniales ni territoriales que resolvieran después de 119 largos años, el déficit democrático del actual estatus político territorial y colonial.²⁴⁴

El Gobernador de Puerto Rico y el PNP arguyen que es una evidente contradicción el pretender “resolver” un problema planteando como una alternativa el mismo problema que, incluso, está revestido de discrimenes, desigualdad e injusticias. Informes sobre el estatus político de Puerto Rico refrendados por Casa Blanca, extensos debates en el Congreso de Estados Unidos de América y lo resuelto por el Tribunal Supremo de Estados Unidos de América en el caso de Sánchez Valle, dejan absolutamente claro la condición de

²⁴² Ley 23 de 2017.

²⁴³ 113th US Congress Public Law 113-76 (2014)

²⁴⁴ Ley 23 de 2017.

inferioridad política de los ciudadanos americanos residentes en Puerto Rico bajo la actual status territorial y colonial de la isla.²⁴⁵

Difiere el PNP en cuanto al señalamiento de “ciudadanía”. Es la contención del PNP que la ciudadanía americana del actual estatus territorial es por virtud de la Ley Jones de 1917 y un Congreso podría eliminarla derogando o enmendando esa Ley, mientras que la ciudadanía americana de un estado nace de la Constitución de Estados Unidos y no puede ser revocada por una mera legislación federal.

También difiere el PNP en cuanto al señalamiento que hace el Departamento de Justicia de los Estados Unidos sobre la definición de la “estadidad”. Entiende el PNO que esa interpretación del Departamento de Justicia federal resulta ambigua y fomenta la confusión al hacerle creer a los ciudadanos de Puerto Rico que el reconocimiento de su ciudadanía americana por nacimiento está permanentemente garantizada, incluyendo a las futuras generaciones de aquellos que nazcan en Puerto Rico. La única condición política que garantiza la ciudadanía americana de manera constitucional, permanente e igualitaria es para los ciudadanos nacidos en un estado de la Unión. Omite el Departamento que, en los territorios de Estados Unidos, el reconocimiento de la ciudadanía americana depende de las acciones afirmativas, la voluntad y la discreción del Congreso. En los territorios como lo es actualmente Puerto Rico, el Congreso puede otorgar la ciudadanía o no otorgarla. Aun cuando el Congreso otorga la ciudadanía americana en un territorio colonial, la misma es de carácter estatutario y carece

²⁴⁵ Ibid.

de la totalidad de los derechos y las garantías constitucionales protegidos a los ciudadanos nacidos en los estados. En el caso específico de Puerto Rico, el Congreso dispuso la ciudadanía americana en la Sección 302 de la “Ley de Inmigración y Naturalización” y fue codificada en 8 U.S.C.S. 1402. En Puerto Rico, la ciudadanía americana es evidentemente estatutaria, no tiene garantías de permanencia, y está atada a su condición como un territorio en el que Estados Unidos ejerce su soberanía bajo la “cláusula territorial”.²⁴⁶

Aun cuando el PNP objeta y rechaza proponer el presente estatus territorial como solución al problema de estatus en Puerto Rico; acoge las enmiendas solicitadas por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos porque entiende impostergable una solución definitiva a la causa principal de los problemas sociales y económicos de los ciudadanos americanos residentes en Puerto Rico. Las enmiendas aprobadas en esta Ley 23-2017 se hacen a los únicos fines de obtener un aval incuestionable del Gobierno de Estados Unidos de América a la consulta plebiscitaria que se efectuará el 11 de junio de 2017.²⁴⁷

El artículo 1 de la Ley 23-2017 enmienda el inciso (t) del artículo II de la Ley 7-2017 para incluir en la definición de “Plebiscito” la expresión “Actual Estatus Territorial”. El artículo 2 enmienda el inciso (e), sección 1 del artículo III de la Ley 7-2017, sobre Declaración de Política Pública. A esos fines señala que después de 119 años, el propósito de las consultas electorales dispuestas en ambas leyes es la descolonización inmediata de Puerto Rico. El PNP se abstrae de lo señalado en la carta de Dana Boente sobre el resultado del plebiscito de 2012. Y si bien es

²⁴⁶ Ley 23-2017

²⁴⁷ Ibid.

cierto que el Gobierno de los Estados Unidos no le reconoce validez a ese plebiscito, es un hecho que la mayoría de los puertorriqueños no están de acuerdo con el estatus actual o desean una modificación de este. La Legislatura, controlada por el sector anexionista, se enfrenta abiertamente al Gobierno de los Estados Unidos al exponer que “cualquier intento para inducir o proponer cambios en la actual condición territorial mediante otra modalidad o interpretación jurídica que mantenga a Puerto Rico sujeto a la “cláusula territorial” de la Constitución Federal, que tanto daño nos continúa haciendo como pueblo, enfrentaría el rechazo de los ciudadanos americanos de Puerto Rico y de esta Asamblea Legislativa que lo representa por elección democrática”. Pero, como una estrategia política, el PNP acoge *bajo protesta* la recomendación de incluir el actual estatus territorial como una de las alternativas para que sea un Plebiscito avalado en su totalidad por el Gobierno Federal.²⁴⁸

El artículo 2 enmienda el inciso (h), sección 1 del artículo III de la Ley 7-2017 para disponer que las alternativas que propone son finales, permanentes, no territoriales y no coloniales, fuera de los alcances de cualquier interpretación o modalidad jurídica de la “cláusula territorial” de la Constitución Federal (artículo IV, sección 3), pero que debido a la posición expresada por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, acoge bajo protesta su recomendación de incluir el actual estatus territorial como una de las alternativas para que sea un Plebiscito avalado en su totalidad por el Gobierno Federal. En el inciso (I) reclama que tan pronto sean oficialmente certificados por la Comisión Estatal de Elecciones (CEE)

²⁴⁸ Ibid.

de Puerto Rico los resultados de los procesos electorales dispuestos en esta Ley, y de resultar vencedora alguna de las alternativas no territoriales y no coloniales, exigirá del Gobierno de los Estados Unidos actuar de manera inmediata para comenzar un proceso de transición que cese en Puerto Rico la imposición de cualquier condición territorial-colonial, en cualquiera de las interpretaciones o modalidades jurídicas del Artículo IV, Sección 3, cláusula 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América; y se implante también de manera inmediata, y con la certeza de un calendario específico y expedito, la alternativa de estatus político favorecida por la mayoría de los ciudadanos, según corresponda al Plebiscito o al Referéndum aquí legislados.²⁴⁹

El artículo 3 de la Ley 23-2017 enmienda el artículo IV de la Ley 7-2017. Específicamente enmienda la Sección 1, inciso (b) sobre la convocatoria para disponer que la Comisión Estatal de Elecciones anunciará el Plebiscito mediante Proclama, la cual se publicará el 24 de abril de 2017 en tres (3) periódicos de circulación general en Puerto Rico en los idiomas español e inglés. Además del logo institucional y el nombre de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, en el encabezamiento de la Proclama se incluirá la fecha y el título “Plebiscito para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico (2017)”. Aclara que el proceso de votación será en “colegio abierto” desde las ocho (8:00) de la mañana hasta las tres (3:00) de la tarde; y que se utilizará una sola papeleta de votación con la “Estadidad”, la “Libre Asociación/Independencia” y el “*Actual Estatus Territorial*” como alternativas de estatus político. Dichas alternativas de estatus político no

²⁴⁹ Ibid.

son incompatibles con la Constitución, las leyes y las políticas de Estados Unidos de América, según el Departamento de Justicia Federal. Este Plebiscito sigue las condiciones dispuestas por el Congreso Federal y el presidente al aprobar la Ley Pública 113-76, “Consolidated Appropriations Act (2014)”;

el informe congresional correspondiente a esa Ley Federal; y la posición del Departamento de Justicia de Estados Unidos, según expresada el 13 de abril de 2017.²⁵⁰

Obviamente, el PNP juega con las definiciones e incluye la actual fórmula de estatus sin nombrarle por su término legal oficial: ELA. Veamos. El inciso (a) de Sección 2 que versa sobre las alternativas de estatus político se enmienda a los fines de presentar a los electores en la papeleta de votación, tres (3) alternativas de estatus político, siguiendo las disposiciones de la Ley Pública 113-76 (2014) y los requisitos dispuestos en el “Report of the Committee on Appropriations, (2014)” relacionados con esa Ley Federal y la posición del Departamento de Justicia de Estados Unidos según expresada el 13 de abril de 2017.²⁵¹

En cuanto al texto de la opción de la “Estadidad”, se enmienda el inciso (i) para que lea:

Con mi voto, reitero mi petición al Gobierno Federal para comenzar de inmediato el proceso para la descolonización de Puerto Rico con la admisión de Puerto Rico como estado de la unión de los Estados Unidos de América. Soy consciente de que el resultado de esta petición de Estadidad *conllevaría iguales derechos y deberes con los demás estados; y la unión permanente de Puerto Rico con los Estados Unidos de América.*

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid.

Soy consciente, además, que mi voto en reclamo de la Estadidad significa mi apoyo a toda gestión dirigida a la admisión de Puerto Rico como un estado de la Unión y a toda legislación estatal o federal dirigida a establecer la igualdad de condiciones, la Representación Congressional y el Voto Presidencial para los ciudadanos americanos de Puerto Rico.²⁵²

En cuanto al texto de la opción de la “Libre Asociación/Independencia”, se enmienda el inciso (ii) para que lea:

Con mi voto realizo la primera petición al Gobierno Federal para comenzar el proceso de descolonización a través de: (1) “Libre Asociación”: prefiero que Puerto Rico adopte un estatus fuera de la cláusula territorial de la Constitución de lo Estados Unidos, que reconozca la soberanía del Pueblo de Puerto Rico como una completa y absoluta Independencia. La Libre Asociación se basaría en una asociación política libre y voluntaria, cuyos términos específicos se acordarían entre Estados Unidos y Puerto Rico como naciones soberanas. Dicho acuerdo dispondría el alcance de los poderes jurisdiccionales que el Pueblo de Puerto Rico autorice dejar en manos de Estados Unidos y retendría los restantes poderes o autoridades

²⁵² Ibid. La traducción al inglés para los votantes angloparlantes es: Statehood. With my vote, I reiterate my request to the Federal Government to immediately begin the process for the decolonization of Puerto Rico with the admission of Puerto Rico as a state of the United States of America. I am aware that the result of this request for Statehood would entail equal rights and duties with the other states, and the permanent union of Puerto Rico with the United States of America. I am also aware that my vote claiming Statehood means my support to all effort towards the admission of Puerto Rico as a state of the Union, and to all state or federal legislation aimed at establishing equal conditions, congressional representation and the presidential vote for the American citizens of Puerto Rico.

jurisdiccionales; o (2) La Proclamación de la “Independencia”, demanda al Gobierno de los Estados Unidos que, en el ejercicio de su poder para disponer del territorio, reconozca la soberanía nacional de Puerto Rico como una nación totalmente independiente y que el Congreso Federal promulgue la legislación necesaria para iniciar la negociación y la transición hacia la nación independiente de Puerto Rico. Mi voto por la Independencia representa, además, mi reclamo de los derechos, deberes, poderes y prerrogativas de las repúblicas independientes y democráticas; mi apoyo a la ciudadanía puertorriqueña; y un “Tratado de Amistad y Cooperación” entre Puerto Rico y los Estados Unidos con posterioridad al proceso de transición.²⁵³

La enmienda más controversial es la que añade un escueto y sucinto párrafo sobre el actual estatus político de Puerto Rico. En lugar de llamarle por su nombre,

²⁵³ Ibid. La traducción al inglés para los votantes angloparlantes es: Free Association/Independence. With my vote, I make the initial request to the Federal Government to begin the process of the decolonization through: (1) Free Association: Puerto Rico should adopt a status outside of the Territory Clause of the Constitution of the United States that recognizes the sovereignty of the People of Puerto Rico as a complete and unencumbered Independence. The Free Association would be based on a free and voluntary political association, the specific terms of which shall be agreed upon between the United States and Puerto Rico as sovereign nations. Such agreement would provide the scope of the jurisdictional powers that the People of Puerto Rico agree to confer to the United States and retain all other jurisdictional powers and authorities;(2)Proclamation of Independence, I demand that the United States Government, in the exercise of its power to dispose of territory, recognize the national sovereignty of Puerto Rico as a completely independent nation and that the United States Congress enact the necessary legislation to initiate the negotiation and transition to the independent nation of Puerto Rico. My vote for Independence also represents my claim to the rights, duties, powers, and prerogatives of independent and democratic republics, my support of Puerto Rican citizenship, and a "Treaty of Friendship and Cooperation" between Puerto Rico and the United States after the transition process.

el PNP utiliza la misma expresión que utilizó el Sub Secretario Boente en su carta del 13 de abril de 2017: “Actual Estatus Territorial”. El texto lee como sigue:

Con mi voto expreso que deseo que Puerto Rico se mantenga como está hoy, bajo los poderes plenarios del Congreso y sujeto a la cláusula territorial de la Constitución de Estados Unidos que en su Artículo IV, Sección 3 establece que: “El Congreso tendrá facultad para ejecutar actos de disposición y para formular todos los reglamentos y reglas que sean precisos con respecto a los territorios y otros bienes que pertenezcan a los Estados Unidos, y nada de lo que esta Constitución contiene se interpretará en un sentido que cause perjuicio a los derechos aducidos por los Estados Unidos o por cualquier Estado particular”.²⁵⁴

Se enmienda también el inciso (a) (i) de la sección 3 sobre la implantación de las alternativas de estatus político para disponer que en caso de la “Estadidad” resultar la alternativa mayoritaria, y no más tarde de los quince (15) días a partir de la certificación oficial de los resultados mayoritarios a favor de la “Estadidad”, el Gobernador designará una “Comisión de Transición” integrada por siete (7) miembros; tres (3) funcionarios del Gobierno de Puerto Rico que serán el Gobernador y los dos Presidentes de los cuerpos legislativos, la Comisionada Residente en Washington, DC y tres (3) miembros del “representante principal”

²⁵⁴ Ibid. La traducción al inglés para los votantes angloparlantes es: Current Territorial Status. With my vote, I express my wish that Puerto Rico remains, as it is today, subject to the powers of the Congress and subject to the Territory Clause of the United States Constitution that in Article IV, Section 3 states: “The Congress shall have Power to dispose of and make all needful Rules and Regulations respecting the Territory or other Property belonging to the United States; and nothing in this Constitution shall be so construed as to Prejudice any Claims of the United States, or of any particular State”.

que la Comisión Estatal de Elecciones haya certificado para representar esta alternativa. Esta Comisión de Transición será la única representante de Puerto Rico en todo asunto y negociación relacionada con el “Plan de Transición” que se proponga al Gobierno Federal. Si no hubiera ningún partido, agrupación de ciudadanos o comité de acción política certificado para representar a la “Estadidad”, entonces los tres (3) funcionarios del Gobierno de Puerto Rico (el Gobernador, los dos presidentes de los cuerpos legislativos) y la Comisionada Residente en Washington, DC constituirán la “Comisión de Transición”. No más tarde de los treinta (30) días a partir de quedar totalmente constituida esa “Comisión de Transición” redactará y propondrá al Gobernador un “Plan de Transición”, debidamente calendarizado, para hacer valer la expresión democrática y mayoritaria de “autodeterminación”. Este Plan deberá ser aprobado por el Gobernador quien, a su vez, podrá enmendarlo, aprobarlo o rechazarlo. Una vez el Gobernador apruebe el Plan, el mismo será entregado a los líderes del Congreso Federal de ambos partidos políticos nacionales y al presidente de los Estados Unidos con el propósito de establecer los procesos de transición con la urgencia que la reclaman los ciudadanos de Puerto Rico. De surgir la inacción del Gobierno Federal, el Gobernador y la Asamblea Legislativa deberán realizar toda acción civil y legal que sea necesaria para hacer valer la autodeterminación de los ciudadanos americanos de Puerto Rico. En el inciso (a) (ii) se establece que en caso de la “Libre Asociación/Independencia” resultar la alternativa mayoritaria, deberá esperarse por el resultado mayoritario que surgirá del Referéndum dispuesto en esta Ley. Ese Referéndum deberá realizarse el 8 de octubre de 2017

y solamente figurarán como alternativas en la papeleta de votación las alternativas de soberanía separada de los Estados Unidos con un tratado de “Libre Asociación” o con la “Independencia”, según definidas en el Artículo VI, Sección 2(a)(i)(ii).²⁵⁵ Nada dispone de resultar la opción de “Actual Estatus Territorial” la opción mayoritaria.

También se enmienda el inciso (c) de Sección 4 sobre el diseño de la papeleta de votación para el Plebiscito para instruir a los electores que sólo pueden escoger y marcar una (1) alternativa de estatus político en la papeleta, hacer una marca válida dentro del rectángulo que aparece debajo de la figura geométrica de la alternativa de estatus político de su preferencia. En esta papeleta usted tiene derecho a seleccionar solo una alternativa de estatus. Con el fin de bloquear cualquier estrategia política de los otros sectores políticos del país -sea dañar la papeleta, añadir otra opción, ninguna de las anteriores o dejarla en blanca- el PNP reitera que toda papeleta votada en blanco, así como la mal votada, no será clasificada como papeleta adjudicada en los resultados oficiales que certifique la Comisión Estatal de Elecciones, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico.²⁵⁶

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Ibid. La traducción al inglés para los angloparlantes es: INSTRUCTIONS FOR THE VOTER. The voter can only choose and mark one (1) alternative of political status on this ballot. You must make a valid mark inside the square that appears below the geometric figure of the alternative of political status of your preference. In this ballot you have the right to choose only one status alternative. The ballot marked with more than one status alternative will be considered wrongly voted. Any symbol or writing outside of the rectangles will be considered inconsequential. All ballots not voted and/or wrongly voted will not be accounted in the official results certified by the State Elections Commission, according to the jurisprudence of the Supreme Court of Puerto Rico.

Se enmienda el inciso (d) para disponer que debajo de lo anterior aparecerán solo tres (3) columnas, una al lado de la otra, con el texto ennegrecido; una columna para cada una de las alternativas de estatus político. El inciso (e) se modifica para establecer que en la parte superior de cada columna aparecerá la figura geométrica (triángulo, círculo o cuadrado), al máximo tamaño posible, que se asignará de la siguiente forma: la “Estadidad” estará representada por un triángulo, la “Libre Asociación/Independencia” estará representada por un círculo y el “Actual Estatus Territorial” estará representado por un cuadrado. Además, en la papeleta aparecerán las alternativas en columnas utilizando el siguiente orden: “Estadidad”, “Libre Asociación/Independencia” y “Actual Estatus Territorial”. El inciso (g) dispone que debajo de cada figura geométrica aparecerá un rectángulo blanco donde deberá hacerse la marca por el elector. Así mismo, debajo del rectángulo blanco aparecerán los respectivos nombres de las alternativas de estatus político: “Estadidad”, “Libre Asociación/Independencia” o “Actual Estatus Territorial”. Y el inciso (h) dispone que debajo de los nombres de cada alternativa de estatus político deberán aparecer sus respectivos significados, según se definen en la Sección 2(a) de este Artículo.²⁵⁷

El artículo 4 de la Ley 23-2017 enmienda el artículo V de la Ley 7-2017 sobre los trámites institucionales previos al Plebiscito. Específicamente enmienda la sección 1 y sus incisos (i, ii, iii, y iv). Este artículo establece la fecha del 20 de abril de 2017 para que la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico realizara todas las gestiones requeridas. Valga volver a resaltar que esta Ley 23 se firmó

²⁵⁷ Ibid.

el 19 de abril de 2017, por lo que concedió menos de un día para hacer los cambios solicitados. Esta acción demuestra la obstinada postura del partido mayoritario de celebrar de manera atropellada un plebiscito en junio de 2017. Así las cosas, este Artículo establece la fecha del 20 de abril de 2017 para entregar copias impresas y certificadas de los borradores de la papeleta de votación del Plebiscito de 11 de junio de 2017 y del Referéndum de 8 de octubre de 2017, según definidas en esta Ley, y según los resultados del sorteo; copias de la “Ley Electoral de Puerto Rico” vigente, según enmendada [Sección 1, inciso (i)]; colocar en su portal en Internet y de manera destacada un espacio titulado “Ley para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico de 2017”, en el que incluirá en los idiomas español e inglés los textos íntegros de: (1) esta Ley; (2) la Proclama que anuncie el Plebiscito; (3) las partes pertinentes, según contenidas en esta Ley, de la Ley Pública 113-76 (2014) y los requisitos dispuestos en el “Report of the Committee on Appropriations (2014)” relacionados con esa Ley Federal; (4) la “Section 402. Right of Puerto Rico to determine its future political status” de la Ley Pública 114-187 (2016), “Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA)”; (5) los modelos de las papeletas de votación para el Plebiscito y el Referéndum; (6) el calendario electoral; (7) el Reglamento adoptado para el Plebiscito y el Referéndum, una vez sean aprobados; y cualquier otro documento o información que considere relevante para educar y orientar a los electores de manera objetiva y no partidista. En caso de ser necesaria la realización del Referéndum de 8 de octubre de 2017, la Comisión actualizará el contenido de este espacio a los propósitos específicos de esa consulta [Sección

1, inciso (ii)]; presentar una propuesta certificada con el diseño y los detalles de la campaña de educación masiva a los electores sobre el proceso plebiscitario, la papeleta modelo de votación y las alternativas de estatus político del Plebiscito, según definidas en el Artículo IV, Sección 2 de esta Ley. Esta campaña educativa y sus materiales impresos, de radio, televisión, entre otros, deberán ser rigurosamente educativos, objetivos, no partidistas y ofreciendo igual exposición a ambas (debería decir a las tres) alternativas de estatus político. [Sección 1, inciso (ii)]; y finalmente, presentar el plan presupuestario de los demás gastos totales del Plebiscito, [Sección 1, inciso (iv)].²⁵⁸

La sección 2, incisos a (i y ii) sobre los trámites del Secretario de Estado de Puerto Rico fue enmendada para establecer la fecha del 21 de abril de 2017 como la fecha en la cual el Secretario de Estado de Puerto Rico debería remitir al Departamento de Justicia de los Estados Unidos, las copias impresas y certificadas por la Comisión Estatal de Elecciones de los borradores de las papeletas de votación que serán utilizadas en el Plebiscito de 11 de junio de 2017 y en el Referéndum de 8 de octubre de 2017; copias de la “Ley Electoral de Puerto Rico”, según enmendada; copias de esta Ley, el “Presupuesto Total de Gastos del Plebiscito” y la “Propuesta de la Campaña Educativa a los Electores en el Plebiscito”, ambos diseñados por la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico. Este Artículo ordena al El Secretario de Estado de Puerto Rico también hará al Secretario de Justicia Federal la solicitud para que comience las gestiones a los fines de transferir a la Comisión Estatal de Elecciones los dos millones quinientos

²⁵⁸ Ibid.

mil dólares (\$2,500,000) de fondos federales asignados para este proceso, según las disposiciones de la Ley Pública 113-76 (2014).²⁵⁹

El artículo 5 de la Ley 23-2017 enmienda el Artículo VI de la Ley 7-2017, que regula el “Referéndum para la Libre Asociación o Independencia” en caso de resultar esta la opción mayoritaria. A esos fines, enmienda el Proclama de la Sección 1, inciso (d) para disponer que siendo la “Libre Asociación/Independencia” la alternativa que más votos válidos obtuvo en el Plebiscito realizado el 11 de junio de 2017, corresponde convocar para la realización de un “Referéndum para la Libre Asociación o Independencia”, el domingo, 8 de octubre de 2017, en el que los electores solamente podrán escoger entre las alternativas para la proclamación de un tratado voluntario de “Libre Asociación” entre Puerto Rico y los Estados Unidos de América o la proclamación de la “Independencia”. La Sección 2 reitera que las dos alternativas de estatus político para dicho posible Referéndum serán la “Libre Asociación o Independencia” que son finales, permanentes, no territoriales y no coloniales, fuera de los alcances de cualquier modalidad o interpretación jurídica de la “Cláusula Territorial” de la Constitución Federal (Artículo IV, Sección 3, cláusula 2), siguiendo las disposiciones de la Ley Pública 113-76 (2014) y los requisitos dispuestos en el “Report of the Committee on Appropriations (2014)” relacionados con esa Ley Federal.²⁶⁰ A esos fines, el inciso (i) establece que al seleccionar la Libre Asociación:

(...) reitero la petición al Gobierno Federal para comenzar el proceso de descolonización a través de: (1) “Libre Asociación”: prefiero que Puerto

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid.

Rico adopte un estatus fuera de la cláusula territorial de la Constitución de los Estados Unidos, que reconozca la soberanía del Pueblo de Puerto Rico como una completa y absoluta Independencia. La Libre Asociación se basaría en una asociación política libre y voluntaria, cuyos términos específicos se acordarían entre Estados Unidos y Puerto Rico como naciones soberanas. Dicho acuerdo dispondría el alcance de los poderes jurisdiccionales que el Pueblo de Puerto Rico autorice dejar en manos de Estados Unidos y retendría los restantes poderes o autoridades jurisdiccionales;²⁶¹

Con relación a la opción de la “Independencia” se enmienda el inciso (ii) para lea:

Con mi voto, reitero mi apoyo a la descolonización de Puerto Rico con la proclamación de la Independencia. Demando al Gobierno de los Estados Unidos que, en el ejercicio de su poder para disponer del territorio, reconozca la soberanía nacional de Puerto Rico como una nación totalmente independiente y que el Congreso Federal promulgue la legislación necesaria para iniciar la negociación y la transición hacia la nación independiente de Puerto Rico. Mi voto por la Independencia

²⁶¹ Ibid. La traducción al inglés para los angloparlantes es: Free Association. With my vote, I reiterate my request to the Federal Government to begin the process of the decolonization with: (1) “Free Association”: Puerto Rico should adopt a status outside of the Territory Clause of the Constitution of the United States that recognizes the sovereignty of the People of Puerto Rico as a complete and unencumbered Independence. The Free Association would be based on a free and voluntary political association, the specific terms of which shall be agreed upon between the United States and Puerto Rico as sovereign nations. Such agreement would provide the scope of the jurisdictional powers that the People of Puerto Rico agree to confer to the United States and retain all other jurisdictional powers and authorities.

representa, además, mi reclamo de los derechos, deberes, poderes y prerrogativas de las repúblicas independientes y democráticas; mi apoyo a la ciudadanía puertorriqueña; y a un “Tratado de Amistad y Cooperación” entre Puerto Rico y los Estados Unidos con posterioridad al proceso de transición.²⁶²

La Sección 4, inciso (a) dispone que la Comisión Estatal de Elecciones, siguiendo rigurosamente las disposiciones de esta Ley en lo concerniente al diseño de la papeleta de votación del Plebiscito de 11 de junio de 2017, diseñará la papeleta para este Referéndum ajustando la misma a sus propias características y a las alternativas de estatus político, según definidas en el Artículo VI, Sección 2(a).²⁶³

El artículo 6 de la Ley 23-2017 enmienda el artículo VII de la Ley 7-2017, para establecer la fecha del 30 de junio de 2017 como la fecha máxima para presentar una propuesta certificada con el diseño y los detalles de la campaña de educación masiva a los electores sobre el proceso del Referéndum, la papeleta de votación y las alternativas de estatus político, según definidas en el Artículo VI, Sección 2(a) de esta Ley. Esta campaña educativa y sus materiales impresos, de

²⁶² Ibid. La traducción al inglés para los angloparlantes es Independence. With my vote, I reiterate my support for the decolonization of Puerto Rico with the proclamation of Independence. I demand that the US Government, in the exercise of its power to dispose the territory, recognize the national sovereignty of Puerto Rico as a completely independent nation and that the United States Congress enact the necessary legislation to initiate the negotiation and transition to the independent nation of Puerto Rico. My vote for Independence also represents my claim to the rights, duties, powers, and prerogatives of independent and democratic republics, my support of Puerto Rican citizenship, and a "Treaty of Friendship and Cooperation" between Puerto Rico and the United States after the transition process.

²⁶³ Ibid.

radio, televisión, entre otros, deberán ser rigurosamente educativos, objetivos, no partidistas y ofreciendo igual exposición a ambas alternativas de estatus político.

El artículo 7 de la Ley 23-2017 enmienda el inciso (e) del artículo IX de la Ley 7-2017, para establecer que el partido político que no haya completado los requisitos para esta prioridad representativa al 25 de abril de 2017, no tendrá derecho a ser considerado como “representante principal”. En ese caso, será considerado como “representante principal” la agrupación de ciudadanos o el comité de acción política que, en la fecha más temprana, haya completado en la Comisión Estatal de Elecciones todos los requisitos para la representación de una de las alternativas de estatus político impresas en la papeleta de votación en cada consulta electoral. En el Plebiscito del 11 de junio de 2017, cuando más de una de las agrupaciones de ciudadanos o comités de acción política optaran por representar a la alternativa de “Libre Asociación/Independencia”, deberá especificar si su intención representativa corresponde a la “Libre Asociación” o la “Independencia”; y así deberá ser certificado por la Comisión Estatal de Elecciones. De igual forma el inciso (i) se enmienda para establecer que en el Plebiscito de 11 de junio de 2017, la alternativa de la “Estadidad” tendrá derecho a tres (3) funcionarios en cada colegio de votación, la alternativa de la “Libre Asociación/Independencia” y el “Actual Estatus Territorial” tendrán derecho a igual cantidad de funcionarios. Nunca habrá más de nueve (9) funcionarios por cada colegio de votación. El partido político, agrupación de ciudadanos o comité de acción política que haya sido certificado por la Comisión Estatal de Elecciones como “representante principal” de cada una de ambas alternativas de estatus

político (columnas en la papeleta), serán los llamados a coordinar la distribución de los funcionarios de colegios entre sus respectivas alianzas o coaliciones y así deberán informarlo por escrito a la Comisión Estatal de Elecciones no más tarde de 27 de abril de 2017. En caso de que más de un partido político, agrupación de ciudadanos o comité de acción política hayan sido certificados como “representantes principales” de la alternativa de “Soberanía Separada de los Estados Unidos”; uno por la “Libre Asociación” y el otro por la “Independencia”, deberán coordinar entre sí la representación en cada colegio de votación hasta un máximo de tres (3) funcionarios entre ambos y así deberán informarlo por escrito a la Comisión Estatal de Elecciones no más tarde del 27 de abril de 2017. Los coordinadores que dirigirán las juntas de unidad electoral serán distribuidos entre los representantes de cada opción de forma equitativa y por secuencia, siguiendo el orden de las columnas de las alternativas según dispone esta Ley. En ausencia del representante seleccionado para dirigir una junta de unidad, la presidencia, es decir, la dirección de dicha junta, estará a cargo del coordinador en representación de la primera columna, según dispone esta Ley, y de no estar disponible, recaerá en el representante de la segunda o tercera alternativa, según corresponda. En el caso de las juntas de colegio, la dirección recaerá en el representante de la alternativa que dirige la junta de unidad. Así mismo, la Comisión Estatal de Elecciones utilizará este orden de asignación para asignar la presidencia de cada junta de balance que se cree para administrar el proceso de votación.²⁶⁴

²⁶⁴ Ibid.

El artículo 8 de la Ley 23-2017 enmienda la sección 1 del artículo X de la Ley 7-2017, para disponer que la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico tendrá las facultades y responsabilidades para organizar, dirigir, implantar, supervisar y emitir certificaciones sobre las consultas dispuestas en esta Ley, así como cualquier otra función que, en virtud de esta Ley, expresamente, se le confiera o sea necesaria para cumplir con los propósitos de la misma. Con relación a la campaña educativa, la Sección 2, dispone que para dicha campaña se utilizarán todos los medios de comunicación y técnicas de difusión pública a su alcance, incluyendo medios electrónicos. La misma debe comenzar con no menos de cuarenta y ocho (48) días de anticipación a la fecha en que se realizará cada consulta. Además, en esta misma fecha iniciarán los adiestramientos dispuestos en esta Ley. Se establece la fecha del 24 de abril de 2017 a esos fines.²⁶⁵

Nuevamente, y con el fin de evitar lo ocurrido en el Plebiscito del 2012, el PNP enmienda el inciso (b) de la Sección 3 a los fines de establecer que las Certificaciones de los resultados de las consultas electorales y la divulgación de resultados solo se realizarán conforme a esta Ley y sus definiciones para los distintos tipos de papeletas y a la jurisprudencia aplicable del Tribunal Supremo de Puerto Rico; disponiéndose que las papeletas por esta Ley definidas como “Papeletas sin Valor de Adjudicación”, solo podrán ser contabilizadas de manera agrupada en las actas de escrutinio para los efectos del “cuadre” contable en los colegios de votación y no como parte de las certificaciones de los resultados de cada consulta. Dichas “Papeletas sin Valor de Adjudicación”, sin expresión válida

²⁶⁵ Ibid.

de intención del elector: “de ninguna manera podrán ser contadas para efectos de influir o afectar el resultado de una elección, referéndum o Plebiscito, entre otros eventos electorales”. *Suárez Cáceres v. Com. Estatal Elecciones*, 176 DPR 31, 73-74 (2009).²⁶⁶

El inciso (d) se enmendó a los fines de enfatizar que la alternativa de estatus político impresa en la papeleta de votación que resulte con la mayoría del cien por ciento (100%) de los votos definidos como “Papeletas Adjudicadas” a su favor, será la alternativa certificada por la Comisión como la ganadora. Al emitir en los idiomas español e inglés la certificación final de los resultados en cada una de ambas consultas electorales, incluyendo las cantidades de votos, los por cientos obtenidos y las definiciones de cada una de las alternativas de estatus político contenidas en la papeleta de votación, la Comisión Estatal de Elecciones deberá incluir como preámbulo lo siguiente: “Estos resultados, constituyen la legítima expresión mayoritaria y la autodeterminación de los ciudadanos americanos de Puerto Rico”. Estos resultados, además, cumplen con las condiciones dispuestas por el Congreso Federal y el presidente al aprobar la Ley Pública 113-76, “Consolidated Appropriations Act, 2014”; el informe congresional correspondiente a esa Ley Federal; y la posición del Departamento de Justicia de Estados Unidos según expresada el 13 de abril de 2017. Reitera el Gobierno de Puerto Rico que cualquier otra interpretación de estos resultados, sería contraria a los derechos de la mayoría de los ciudadanos americanos de Puerto Rico que ejercieron su voto de manera válida, conforme a las leyes y la jurisprudencia del Tribunal Supremo

²⁶⁶ Ibid.

de Puerto Rico”. En caso de ser la “Estadidad” la ganadora en el Plebiscito de 11 de junio de 2017 se añadirá en la certificación lo siguiente: “Por tanto, es la expresión mayoritaria legítima de los ciudadanos americanos de Puerto Rico, que se inicie de inmediato un proceso de transición y proclamación para la Estadidad”. En caso de ser la “Libre Asociación/Independencia” la ganadora en el Plebiscito de 11 de junio de 2017, se añadirá en la certificación lo siguiente: “Por tanto, este resultado constituye el primer reclamo de los ciudadanos americanos de Puerto Rico, a los fines de iniciar el proceso hacia la proclamación de la Independencia mediante un tratado voluntario de “Libre Asociación” entre Puerto Rico y los Estados Unidos de América o la proclamación de la “Independencia” y la convocatoria automática de un Referéndum el 8 de octubre de 2017, cuyos resultados mayoritarios definirán la preferencia entre un tratado voluntario de Libre Asociación entre Puerto Rico y los Estados Unidos o la Independencia”. En caso de ser necesaria la realización del Referéndum del 8 de octubre de 2017, la certificación de los resultados tendrá el mismo formato aquí dispuesto para la Estadidad en el Plebiscito de 11 de junio de 2017 El Artículo 9 solo dispone que esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.²⁶⁷

UN PLEBISCITO FALLIDO

La nueva Ley 23-2017 no establece un término para que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos revise y exprese su postura sobre las

²⁶⁷ Ibid.

enmiendas. Lo cierto es que el Departamento de Justicia de Estados Unidos se tardó más de 6 semanas en evaluar los primeros documentos enviados al amparo de la Ley 27-2017. El 14 de abril de 2017, un funcionario de dicha agencia dijo a los medios periodísticos que se necesitaría “suficiente tiempo” para evaluar las enmiendas que el Gobierno de Puerto Rico hiciera a la luz de las recomendaciones vertidas en su carta del 13 de abril de 2017. Ese mismo día, y por carta, el gobernador Rosselló había pedido al Departamento de Justicia federal que se expresara sobre las enmiendas que se proponía legislar en o antes del sábado 22 de abril de 2017, tratando de establecer el ritmo de trabajo del Gobierno de los Estados Unidos.

El 20 de abril de 2017 -el día siguiente de aprobada esta nueva ley- el Gobernador de Puerto Rico envió por correo electrónico los cambios a la ley. Como era de esperarse, esa fecha pasó sin que el gobierno de Puerto Rico recibiera contestación alguna. Posteriormente, el 25 de abril de 2017, el gobernador Roselló, junto a su equipo de trabajo, hizo entrega personal de los documentos en la sede del Departamento de Justicia Federal en Washington. Al finalizar, este capítulo no se ha recibido respuesta.

Por otro lado, ante las enmiendas a la ley del plebiscito, los demás partidos políticos en Puerto Rico expresaron que no participaran en la consulta. El PPD señaló que el lenguaje utilizado para la opción del actual estatus es totalmente inadecuado, por lo que hizo un llamado a su matrícula para “boicotear” la consulta. Por su parte, los sectores soberanistas también se unen al “boicot” debido a la

inclusión del “actual estatus territorial” entre las opciones de estatus junto a la estadidad y la independencia/libre asociación.

Los sucesos relacionados a esta quinta consulta de estatus para Puerto Rico que el Gobierno de turno y Partido Nuevo Progresista promueven nos llevan a varias conclusiones. Primero, que los puertorriqueños no han sido capaces de sentarse a la mesa de negociación para llevar un frente común que pueda resolver finalmente el problema del estatus político de Puerto Rico. Ante el llamado a no participar de la consulta, es forzoso esperar que el Gobierno de los Estados Unidos vuelva a expresar que los resultados carecen de legitimidad y no representan el verdadero sentir de la población de Puerto Rico. Segundo, que las actuaciones del Departamento de Justicia Federal le advierten al Gobierno de Puerto Rico que todo proceso que pretenda cambiar la futura relación de Puerto Rico con los Estados Unidos debe ser producto del “diálogo y consenso” con los dueños de la “Colonia”. Es decir, que los “Colonizadores” no van a permitir que los “Colonizados” sienten las pautas de este proceso. Tercero, que Estados Unidos no tiene en este momento interés alguno por atender la situación política de Puerto Rico. Es decir, Estados Unidos no tiene interés alguno en darle entrada a Puerto Rico como el Estado 51, cuando la Isla se encuentra sumergida en la peor crisis fiscal de su historia. Cuarto, Estados Unidos está más interesado en remediar la cuestión económica, no como un asunto humanitario, sino porque ha afectado directamente a miles de bonistas norteamericanos que invirtieron su dinero en los bonos de Puerto Rico.

EL VERANO DE 2019

Durante el mes de julio de 2019²⁶⁸, Puerto Rico fue escenario de importantes levantamientos que llevaron a la renuncia del Gobernador Ricardo Roselló Nevares. Las protestas fueron noticia en el mundo, no solo enfatizando la situación político económico y social de la isla, sino su peculiar precepto jurídico, que abiertamente se cuestionaba.

LAS ELECCIONES DE 2020 Y OTRO PLEBISCITO

El 3 de noviembre de 2020, los puertorriqueños acudieron a las urnas no solo para elegir un nuevo gobierno colonial, sino también para participar en el plebiscito de estatus²⁶⁹. Este plebiscito les preguntaba a los electores si querían que Puerto Rico se convirtiera en un estado de los Estados Unidos, o sea, la estadidad. LA Comisión Estatal de Elecciones (CEE), certificó que el Partido Nuevo Progresista (PNP) ganó la gobernación y el plebiscito Sí a la estadidad.

Aun con las crasas irregularidades, maletines mágicos y querellas de fraude, la CEE (controlada por el PNP a partir del nuevo Código Electoral aprobado por el PNP), certificó estos resultados oficiales. Mientras que los estadistas celebraron su “victoria” electoral con bombos y platillos y ceremonias ostentosas,

²⁶⁸ Suárez, A. “El verano del 2019. Puerto Rico: su estatus político y jurídico”. Equilibrium Global. Jul 27, 2019.

²⁶⁹ Hernández, J. (20 de enero de 2021).PREXIT: Forjando el camino a la soberanía puertorriqueña.

observadores astutos en Puerto Rico y los Estados Unidos marcaron el comienzo de una nueva época en la política puertorriqueña. Veamos.

El candidato PNP, Pedro Pierluisi, ganó la gobernación colonial con casi el 33% de los votos, lo que significaría que el 67% de los electores del país están en su contra y su propuesta por la estadidad. O sea, que bajo las reglas electorales coloniales (que prohíben medidas democráticas como las alianzas electorales y la segunda vuelta), una mera minoría política estadista apoyada por reglas antidemocráticas puede gobernar sobre la gran mayoría del país, que no apoya la estadidad.

Con la participación de 53% de los electores, que es un bajo histórico, Pierluisi solo obtuvo el 33% de los electores dentro de ese 53% que fue a votar por el PNP. Si se considera la totalidad de electores registrados a votar, solo el 26% fue a votar por el PNP. Literalmente, no hay mandato para gobernar ni reclamar que la “mayoría” del país quiere la estadidad.

Los resultados finales del plebiscito de Estadidad Sí / No, muestran un 50.7% para Sí y un 49.3% para NO (incluidas las papeletas de protesta en blanco). Estados Unidos jamás aceptaría un estado en la unión donde aproximadamente la mitad de los que votaron están en contra de la estadidad. Además, unos 38,726 electores (un 3.1%) entregaron votos de protesta en blanco porque saben que el plebiscito no tenía el aval del gobierno estadounidense y que el PNP estaba utilizando el plebiscito para atraer al corazón del rollo del PNP a votar por ellos, no para resolver realmente el dilema colonial. Un plebiscito que no tenga el aval del gobierno estadounidense es sencillamente un sondeo millonario entre

súbditos coloniales que no aporta a la descolonización del país, pero que sí aporta a mantener a flote a todos los politiqueros y batatas del partido que viven y guisan de la colonia y del estatus.

Como vemos en el plebiscito de 2017, los estadistas afirman haber ganado el 97% para apoyar la estadidad (resultado ignorado por el Congreso estadounidense), sin embargo, después de los resultados de 2020, se ve que en realidad han disminuido a aproximadamente el 50% (una disminución general del 48.4%) de los que votaron y solo 26 % de todos los electores registrados. Por lo tanto, según la propia CEE, de todos los electores registrados en Puerto Rico (2,355,894), solo alrededor del 26% (623,053) salió a apoyar la estadidad. Nuevamente, no hay mandato para la estadidad en Puerto Rico.

También, cabe destacar que aquellos que votaron por la estadidad no fueron realmente informados sobre las consecuencias políticas, económicas y culturales de la estadidad, o sea, la realidad de la estadidad. Con anuncios y campañas publicitarias pagos por entes políticos estadistas que afirmaban falsamente que con la estadidad: los puertorriqueños recibirían más fondos federales de los contribuyentes estadounidenses; el equipo olímpico de Puerto Rico estaría protegido; y el español seguiría siendo el idioma oficial y la cultura de Puerto Rico estaría protegida.

Si bien todas estas afirmaciones fantásticas y no reales sobre la estadidad han sido denunciadas por académicos e incluso por el propio gobierno de los EE. UU., los electores estadistas continúan aceptando estas fantasías y creen que con la estadidad recibirían pagos adicionales del gobierno federal, es decir, más

mantengo y dependencia. Recuerde, en Puerto Rico, la estadidad se trata de dependencia, miedo y pobreza, no de desarrollo, fomento, esperanza o autosuficiencia. Para un estadounidense, sea liberal demócrata o conservador republicano, tales fantasías estadistas son ridículas, no reales y deberían ser denunciadas como falsas. Muchos estadounidenses, al escuchar tales fantasías de la estadidad, me lo han dicho cientos de veces a través de los años. Para ellos, la estadidad es para ser únicamente “americano”, no para recibir más cupones y fondos federales.

Aunque el PNP logró encajar a Pierluisi en La Fortaleza con un mero 33% de votos, esta elección ha terminado con el control total bipartidista rojo-azul de la Legislatura de Puerto Rico, con el Partido Independentista Puertorriqueño (PIP), el Movimiento Victoria Ciudadana (MVC) y el Proyecto Dignidad (PD) obteniendo varios escaños en la Cámara y el Senado. Además, el apoyo combinado del PIP y el MVC, cuyos candidatos a la gobernación (Dalmau y Lúgaro, respectivamente) son independentistas, obtuvieron el 28% de los votos en comparación con el 33% de Pierluisi. Tanto el PIP como el MVC tendrán influencia en la Legislatura de Puerto Rico para detener no solo las políticas nefastas y estadistas de Pierluisi, sino cualquier embeleco estadista como la mal llamada *Comisión de la Igualdad* que busca promover la estadidad en Washington, DC con fondos públicos (algo que en cualquier otro país sería ilegal). El PIP también creció electoralmente en apoyo, de 2% a casi 14% (169,516), tendencia que se está observando en los círculos políticos de Puerto Rico y de Estados Unidos.

Como se podrá observar a través de los años, el sentimiento soberanista y puertorriqueño (pro-independencia o pro-libre asociación) está creciendo en Puerto Rico con candidatos soberanistas en el PPD, PIP MVC y en el Movimiento de Conciencia obteniendo un apoyo combinado de alrededor del 60% en esta elección. O sea, si tales partidos hubieran acordado una alianza electoral, hubieran arrasado en las elecciones con un 60%. Ahora podrás ver por qué el PNP se opone visceralmente a las alianzas electorales y depende electoralmente de su prohibición.

En el Senado, los nuevos senadores electos con más votos fueron del PIP (María de Lourdes Santiago) y del Proyecto Dignidad (Joanne Rodríguez Veve), ambas independentistas. La soberanía nacional, que solía ser perseguida y criminalizada por la colonia y agencias federales, ahora se está convirtiendo en una corriente dominante, moderna, esperanzadora y fuerte en la política y la sociedad puertorriqueña.

Al ver estos resultados y comprender estas conclusiones, cualquier observador inteligente puede ver que no existe un mandato ni un apoyo abrumador para la estadidad en Puerto Rico. Ha llegado el momento de que Estados Unidos asuma su responsabilidad en cuanto a la descolonización y autodeterminación de Puerto Rico. Otra vez, aunque los estadistas estén celebrando los resultados de la elección colonial bajo una nube tormentosa de fraude (que seguirá en los tribunales), el nuevo escenario político puertorriqueño está levantando el interés de congresistas y otros líderes políticos estadounidenses. Los soberanistas y puertorriqueños patrióticos en la diáspora

están tomando la delantera y trabajando los pasillos del Congreso dejándoles saber a los congresistas y las oficinas congresionales esta nueva realidad política.

En general, el plebiscito del 2020 tuvo éxito en su tarea final: ganar las elecciones generales para el PNP y mantener viva la fantasía risible de la estadidad para que puedan seguir tomando de tonto a los electores más desesperados y pobres de Puerto Rico. Mientras que los estadistas celebran, involuntariamente han animado a la nación puertorriqueña y han desencadenado una nueva época política y electoral en Puerto Rico. Para tener alguna oportunidad real de ganar las próximas elecciones coloniales en el 2024, el pueblo tiene que luchar para no solamente reformar el Código Electoral, sino específicamente derogar la prohibición de alianzas electorales. Divididos sin poder unirnos electoralmente como fuerza nacional, el PNP seguirá su guiso electoral y antidemocrático de gobernar como minoría sobre la mayoría del país. No podemos permitir eso. El triunfo de 2024 se logrará caminando por la puerta de las alianzas electorales. Hagámoslo realidad para nuestro futuro.

CAPÍTULO 10:

¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Tenemos la convicción de que está llegando ya el día en que lanzará un grito la quimera que sentada y triste hasta ahora ha esperado sobre el túmulo funerario del Apóstol de nuestra libertad quien podrá ya pronto buscar entre sus huesos su relicario y alzarse con la bandera de su sudario a desplegarla, libre y sola sobre los mundos, desde las cumbres de lo Infinito... Compañeros: es hora de trabajo y de acción. ¡A la lucha y a la Victoria!
GCG (1953)

EL CASO DE PUERTO RICO ANTE LA ONU

Las líneas que anteceden son el párrafo conclusorio del "Informe al Pueblo: El caso de Puerto Rico ante la ONU", rendido por Gilberto Concepción de Gracia y transmitido por radio el día domingo, 13 de septiembre de 1953. Ya han transcurridos 64 años desde dicho pronunciamiento con motivo de las gestiones realizadas por el Partido Independentista Puertorriqueño ante la "Comisión para la Información Sobre Territorios No Autónomos" de las Naciones Unidas.

Por más de un siglo, la situación política de Puerto Rico con Estados Unidos de Norteamérica ha evidenciado un cúmulo de inexactitudes. Para muchos, Puerto Rico es una nación latinoamericana que en 1898 estaba preparada para ser una república libre, soberana e independiente. Manifestó que nuestro pueblo había seguido la misma trayectoria histórica de las demás naciones latinoamericanas y que había participado en las luchas libertadoras del Continente. En palabras del Delegado del Ecuador, doctor José Vicente Trujillo,

en 1898 Estados Unidos ocupó nuestra tierra, declarando que, por desgracia, esta había sido mantenida como una colonia por Estados Unidos. Hizo referencia a la Ley 600 diciendo que este estatuto constituía un paso de avance por cuanto liberalizaba el régimen vigente. Declaró que ese status no era satisfactorio, y que el único status puertorriqueño que satisface al Ecuador y a toda la América Latina es la independencia de Puerto Rico.

El 19 de enero de 1953, el gobierno de Estados Unidos de América, trasmitió una nota a la Secretaría General de las Naciones Unidas, comunicando a esta organización internacional su propósito de no rendir más informes sobre Puerto Rico, como se dispone en el Artículo 73 (e) de la Carta de las Naciones Unidas, al cual hemos hecho referencia. El 20 de marzo envió un memorando en apoyo de su contención. Estados Unidos incluyó en su memorando una carta del Gobernador colonial Luis Muñoz Marín, al Presidente Truman, en la que solicitaba que se eliminara a Puerto Rico de la lista de Territorios Dependientes, alegando que ya se había resuelto nuestro problema de status político. La contención de Estados Unidos de América apoyada por sus agentes coloniales, era que Puerto Rico había dejado de ser un territorio dependiente bajo los términos de una llamada "constitución", aprobada conforme a las disposiciones de la Ley Federal 600 del octogésimo-primer Congreso de Estados Unidos.

Así es que cuando la señora Menon pidió la palabra hubo una gran expectación. La señora Menon hizo un análisis de la situación puertorriqueña y encuadró el caso de Puerto Rico en el marco de los factores fijados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. A la luz de estos factores, dijo, Puerto

Rico no ha alcanzado la plenitud de su gobierno propio. Declaró que Puerto Rico definitivamente no es un territorio que ha alcanzado independencia, ni tiene identidad separada. Añadió que el status de Puerto Rico es inferior al de un estado de la Unión norteamericana porque prácticamente no tiene representación directa ni indirecta en el Congreso de Estados Unidos.

El 20 de junio de 2016, en momentos en que el gobierno de EE.UU. reconocía que el dominio colonial sobre Puerto Rico nunca ha disminuido, el Comité de Descolonización de la Naciones Unidas escuchaba cerca de 60 ponentes, incluido el gobernador, sobre el estado de incertidumbre política en que se encuentra la Isla. Como parte de una sesión que suele celebrarse cada año, los 29 países que conforman el Comité de Descolonización tenían previsto aprobar, por consenso y por trigésima quinta ocasión una resolución que defiende el derecho de Puerto Rico a su libre determinación e independencia.

Pero, esta vez la resolución subraya que el gobierno estadounidense se apresta a imponer una capa administrativa federal sobre el gobierno de Puerto Rico, con la misión, según el proyecto ahora pendiente ante el Senado, de frenar la caída económica de la Isla y reestructurar la deuda pública, que –contando el déficit de los sistemas de retiro del gobierno-, ronda los \$115,000 millones.

Y alude a la decisión del Tribunal Supremo de EE.UU. en el caso de Puerto Rico versus Sánchez Valle en la que, para fines de la cláusula constitucional contra la doble exposición por cargos criminales, determinó que el Congreso es la última fuente de poder en la Isla y, en términos generales, comparó la autoridad

del legislativo federal con la que tienen los estados sobre sus municipios. También a la posición adoptada en ese caso por el Procurador General de EE.UU.

David Bernier, pasado candidato a la gobernación por el Partido Popular Democrático sostuvo en su ponencia que la imposición de la Junta Federal de Control Fiscal representa la primera vez en 118 años de relación política entre Puerto Rico y los Estados Unidos, que ese país legisla para limitar o eliminar en la práctica facultades de gobierno propio del pueblo de Puerto Rico. El presidente del PPD pidió al Comité de Descolonización que sea facilitador con hechos de un proceso que permita el ejercicio libre y democrático del derecho a la libre determinación del pueblo de Puerto Rico escogiendo opciones claramente no coloniales fundamentadas en el derecho internacional aplicable y la experiencia constitucional norteamericana.

Cuba, que en ese momento establecía relaciones diplomáticas con Estados Unidos, se declaró promotor de la resolución que defiende el derecho de Puerto Rico a su libre determinación e independencia, y reclama que el caso vuelva, como un asunto independiente, ante la consideración de la Asamblea General de la ONU. En 1953, la Asamblea General de las Naciones Unidas excluyó a Puerto Rico del listado de países sin gobierno propio, relevando a EE.UU. de la obligación de rendir informes sobre el territorio.

La nueva resolución demandó también la excarcelación del prisionero político Oscar López Rivera, la plena descontaminación de los antiguos terrenos militares en Vieques y Culebra, y denunció los esfuerzos de la fiscalía federal por imponer la pena de muerte en la Isla, entre otras cosas.

¿ESTADIDAD PARA PUERTO RICO?

El 40% de los estadounidenses respaldó la idea de convertir a Puerto Rico en el estado 51 de Estados Unidos. Mientras, un 39% se opone y el 21% está indeciso. Esos son los datos generales que publica la empresa encuestadora Rasmussen sobre un estudio de opinión realizado entre el 26 y 27 de febrero de 2017, publicado el 2 de marzo de 2017, por medio del cual se entrevistaron por teléfono a 1,000 personas. Rasmussen Reports es una empresa de medios especializada en la recopilación, publicación y distribución de información de opinión pública. Rasmussen indicó que el 40% de respaldo representó un aumento de 5% en comparación con su anterior encuesta sobre el tema, realizada en el otoño de 2013. Aunque no ofrece en su comunicado los datos sobre Washington D.C., dice que el 40% que obtiene la estadidad es un resultado más alto que el que expresan los estadounidenses cuando se pregunta sobre la admisión de la capital estadounidense como estado.

Esa semana, demócratas del Senado y la Cámara de Representantes revivieron el proyecto de ley que persigue convertir la zona residencial de Washington D.C. en el estado de Nueva Columbia. La medida de la delegada de Washington D.C., Eleanor Holmes Norton, arrancó con 116 coauspiciadores en la Cámara baja. En el Senado fue presentada por el senador demócrata Tom Carper (Delaware). En esta ocasión, Holmes Norton sostuvo que su medida llegaba con el respaldo del 85% de los residentes de Washington D.C., que reafirmaron su apoyo a la idea de la estadidad en una consulta celebrada en noviembre pasado.

Si en la pasada sesión, dijo, su proyecto tuvo el respaldo del 72% de los demócratas de la Cámara baja (un total de 133 congresistas), en esta sesión comienza con el 60% de apoyo en su caucus demócrata, en solo dos meses. En la pasada sesión, un proyecto similar del senador Carper, dirigido a crear el estado de Nueva Columbia, tuvo 20 coauspiciadores. En la Cámara de Representantes, la comisionada residente en Washington, Jenniffer González, por su parte, ha presentó legislación que perseguía que Estados Unidos admita a Puerto Rico como estado 51, efectivo en enero de 2025 y dependiendo del plebiscito local del 11 de junio. Mientras, el congresista demócrata Luis Gutiérrez (Illinois) sometió una medida que persigue un plebiscito federal entre la independencia y la libre asociación. Los proyectos de González y Gutiérrez no tienen coauspiciadores.

CAPÍTULO 11:

CONCLUSIÓN

Decir que Puerto Rico tiene gobierno propio es una hipérbole fantasiosa, es querer vivir en una falacia. No hay gobierno propio sin soberanía”
Marcos Rigau

La Historia de Puerto Rico se ha caracterizado por la vivencia de grandes traumas a lo largo de los siglos. Una aproximación histórica nos permitió entender el porqué generaciones de puertorriqueños, a falta de independencia política, han imaginado la nación desde la cultura. Por espacio de un siglo, el estatus político de Puerto Rico ha sido objeto de improvisaciones, de terribles decisiones administrativas y judiciales que han limitado la autonomía de la voluntad del pueblo puertorriqueño. La decisión judicial de los casos *Sánchez Valle y Franklin California*, la imposición de PROMESA y la quiebra a la cual se acogió el Gobierno de Puerto Rico en el 2017, sumado a los eventos traumáticos del 1898 y el 1952, pusieron de manifiesto la farsa del Estado Libre Asociado. Es decir, La Ley 600 no puso fin a la relación colonial entre Estados Unidos y Puerto Rico; por lo que Puerto Rico sigue siendo un territorio no incorporado sujeto a los poderes plenarios del Congreso de los Estados Unidos. En pleno siglo XXI, el Gobierno de Estados Unidos confirma que no somos un Estado soberano y, cual país niño, necesitamos la figura de un padre que rija nuestros destinos. Los eventos del 2016 solo evidenciaron n que “no todo era tan diáfano como nos lo habían contado, ni tan apacible como lo habíamos creído” (Santory, 2000)

Los casos presentados recogen las debilidades de nuestro desarrollo económico, las fallas de una modernidad construida con inusual prisa, las injustas exclusiones en nuestras representaciones culturales. En todos los textos seleccionados aparece nuestra persistente colonialidad, junto a un colonialismo de antaño que levantó nuestra gobernabilidad sobre las prerrogativas jurídicas de otro estado que reniega todos los días su responsabilidad. Hay también una nueva tristeza. Y un temor pronunciado en voz alta, que espera ser desmentido. Dice la crítica e hispanista Luce López Baralt que “un país como [el nuestro] que tanto ha resistido y que amo tanto, no puede desaparecer sin más de la faz de la tierra, ni [ser] asimilado a otro ni humillado para siempre” (562). Quizás hace varias generaciones que no lo poníamos tanto en duda.

Las erráticas actuaciones que hemos discutido pueden ser explicadas a la luz de los que sostiene Hommi Bhabha: “el discurso colonial pretende producir conocimientos sobre dos sujetos coloniales distintos y antitéticos. Concede el nombre de fijación (fixity) -cuya manifestación discursiva sería el estereotipo- al mecanismo por el cual el otro se representa como invariable, conocido y predecible (149). En ese sentido, el estereotipo se convierte en “un modo ambivalente de construir al otro, una articulación compleja de creencias contradictorias; un modo de representación regido, a su juicio, por la ansiedad y la contradicción. Suele entenderse que un estereotipo es un conjunto articulado y ordenado de lugares comunes y, por tanto, una construcción tranquilizadora, repetitiva y que no suscita conflictos” (149).

Si hoy me preguntaran:
¿Qué tu quieres ser cuando seas grande?
Sin titubear contestaría, puertorriqueña”.
(*La promesa*, 1998)

LA BARCA DE LOS SUEÑOS FALLIDOS

Los más recientes acontecimientos, según discutidos en esta tesis, demuestran que Puerto Rico sigue siendo una comunidad imaginada por nuestra literatura enmarcada dentro de un nacionalismo cultural, limitada por disposiciones políticas y jurídicas coloniales. La máscara de la soberanía se nos acabó de deslizar en el 2016, y nos dejó ver nuevamente que somos una colonia de Estados Unidos. Mientras no se resuelva nuestra relación política y jurídica con Estados Unidos, los gobernantes de turno seguirán improvisando una política pública que, en lugar de potenciarnos como pueblo, seguirá permitiendo que el régimen colonial siga silenciando nuestra nación hasta la posibilidad del genocidio. Los puertorriqueños tenemos un gran reto por delante.

El caso de Puerto Rico es un claro ejemplo de violación de derechos humanos. Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición, según definido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Una de las mayores violaciones a esos derechos humanos es la falta de soberanía de un pueblo para hacer valer sus derechos como nación. Y este es el caso de Puerto Rico sometido al poder interventor de los Estados Unidos de América; poder que detenta la soberanía puertorriqueña. Todavía algunos confunden el concepto nación, en su sentido sociológico, que es

lo que hace a un país un ente diferenciado de otras naciones. Ciertamente, Puerto Rico se diferencia de otros países por su cultura, por su idioma, por sus costumbres y tradiciones. Sin embargo, no es una Nación Estado porque no ostenta su soberanía. En Puerto Rico, no hay un Estado de Derecho, ni existe la plena democracia, porque el poder de Estados Unidos está por encima de sus estados y territorios no incorporados.

Ya decía el Juez Torruellas hace par de años: “si algo nos enseña la historia es que las acciones extremas provocan respuestas extremas”. Cualquier criatura que se acorralla, se defenderá. Si el Congreso continúa en el camino que está forjando, si PROMESA es un reflejo de sus intenciones con Puerto Rico, debe ser consciente de que sus acciones abusivas no desencadenarán desobediencia civil o resistencia, sino radicalización o violencia directa como la que Puerto Rico vio en los 1930, 1940 y 1950. Ya hay susurros e indicios al respecto.

Como eco de las palabras de Torruellas, para mí, no cabe la menor duda cuando contemplo cuál es el camino oportuno para terminar con el colonialismo perene de Puerto Rico. Nos enfrentamos a un problema inmenso de derechos humanos y civiles, el cual solo se puede mejorar adoptando una agenda de derechos civiles y participando de acciones concertadas que han demostrado ser adecuadas en la promoción de los derechos civiles.

Como bien ha señalado el abogado constitucionalista Eduardo Villanueva. o hay mayor violación a los derechos humanos de un país que mantenerlo sometido a un régimen colonial, que es un sistema de derecho elaborado por personas no electas por los que están sujetos a sus decisiones y a su visión de gobierno. No

hay derechos humanos sin soberanía porque no hay poder para defenderlos jurídicamente, ni a nivel interno ni a nivel externo. Las decisiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos de Norteamérica y la ley Promesa son la suma expresión del coloniaje.

CAPÍTULO 12:

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LEYES DE PUERTO RICO

SECRETARÍA DE ESTADO DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO (1999): *Leyes de Puerto Rico Anotadas. Título I: Documentos históricos*. Nuevo Hampshire: Equity Publishing Company.

Ley Orgánica Foraker del 12 de abril de 1900, (cap. 191, 31 Stat.77) (1 L.P.R.A. Documentos Históricos)

Ley Jones. Aprobado el 2 de marzo de 1917, Capítulo 145, 39 Stat. 951; (Algunos artículos quedaron en vigor el 3 de julio de 1950, Capítulo 446, 64 Stat. 319) (1 L.P.R.A. Documentos Históricos)

Ley 600. Ley Pública 600 del 3 de julio de 1950 de Puerto Rico. Ley Pública 600, 81er.

Public Law No. 114-187. Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act, (“PROMESA”, por sus siglas en inglés,), 9 de junio de 2016

Tratado de Paris. Leye sy Resoluciones de la Primer Asamblea Legisaltiva de Puerto Rico. 1901.

JURISPRUDENCIA

De Lima v. Bidwell, (1901)

Goetze v. United States, (1901)

Armstrong v. United States, (1901)

Downes v. Bidwell, (1901)

Huus v. New York & Porto Rico S.S. Co., (1901)

Dooley v. United States, (1901)

Fourteen Diamond Rings v. United States, (1901)

Hawaii v. Mankichi, (1903)

Kepner v. United States, (1904)

Dorr v. United States, (1904)

Rasmussen v. United States, (1905)

Dowdell v. United States, (1911)

Ocampo v. United States, (1914)

Balzac v. Porto Rico, (1922)

Torres v. Puerto Rico, (1979)

Boumediene v. Bush, (2008)

Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle, 59 U.S. ____ (2016) No. 15-108.

Commonwealth of Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust, 579 U.S. ____ (2016) Nos. 15-233 and 15-255

Pueblo v. Sánchez Valle y otros, 2015 TPR 025

LIBROS, REVISTAS Y FUENTES ELECTRÓNICAS

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, JOSÉ JULIÁN (1998): "Sumario: El viejo pacto: El elemento de la bilateralidad en la Carta Autonómica de 1897". *Revista de Derecho de la Universidad de Puerto Rico*, Vol. 67, pp. 983-1121.

—. (1991): *Historia de la lengua española en Puerto Rico: su pasado y su presente en el marco de la realidad social*. San Juan: Academia Puertorriqueña de la Lengua Española.

___. (2009) *Derecho Constitucional de Puerto Rico y relaciones constitucionales con Estados Unidos*, Editorial TEMIS, págs. 4-5.

ANCHUSTEGUI, ESTEBAN. (s.f.). *Debate en torno al multiculturalismo. Ciudadanía y pluralidad cultural*. Recuperado el 17 de enero de 2017, de <http://www.redalyc.org/html/282/28220704003/>

___. (2011). "Debate en torno al multiculturalismo. Ciudadanía y pluralidad cultural". *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 46-67.

ANDERSON, BENEDICT. (2003 [1991]). *Imagined Communities*. Londres y Nueva York: Verso

CÁMARA DE DELEGADOS DE PUERTO RICO, 1905-1906". *Revista de la Academia de Legislación y Jurisprudencia de Puerto Rico*.

AGUADO RENEDO, CÉSAR (2002): "El primer precedente de los Estados de Autonomía: las Constituciones Autonómicas de Cuba y Puerto Rico". *Historia constitucional*, Núm. 3. junio 2002, 3, pp. 249-255. <http://www.seminariomartinezmarina.com/ojs/index.php/historiaconstitucional/article/view/180/160>.

AYALA, CÉSAR Y RAFAEL BERNABE. (2011): *Puerto Rico en el siglo americano: Su historia desde 1898*. Trad. Aurora Lauzardo. San Juan: Ediciones Callejón, 2011.

BHABHA, HOMI K (1994): *The location of culture*. Londres y Nueva York: Routledge.

___. (1983). Difference, "Discrimination and the Discourse of Colonialism". En F. Barker, *The Politics of Theory* (págs. 194-211). Colchester: Essex University Press.

___. (1984). "Representation and the Colonial Text: Some Forms of Mimeticism". En F. Gloversmith, *The Theory of Reading* (págs. 93-122). Brighton: Harvester.

___. (1985). *Signs Taken for Wonders: Questions of Ambivalence and Authority under a Tree Outside Delhi, May, 1817*. *Critical Inquiry*, 144-165.

BLANCO, TOMÁS. (1981 [1935]): *Prontuario histórico de Puerto Rico*. San Juan: Ediciones Huracán.

BOTHWELL GONZÁLEZ, REECE (1979): *Puerto Rico: Cien años de lucha. Vol. I: Programas y Manifiestos, 1869-1952*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

BURGOS MALAVÉ, EDNA MILAGROS (1997): *Génesis y praxis de la Carta Autonómica en Puerto Rico*. San Juan: Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe.

CAMPBELL, JOSEPH W. (2005): *The Spanish-American War: American Wars and the Media in Primary Documents*. Westport, CT: Greenwood Press.

CASELLAS, SALVADOR. (2011) "Commonwealth Status and the Federal Courts", 80 Rev. Jur. UPR 945, 954

CENTENO, CARMEN (2007): *Lengua, identidad y nacionalidad: Ensayos desde el Caribe*. San Juan: Ediciones Huracán.

COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO (2012): *Página oficial*. <<http://www.ceepur.org/es-pr/Paginas/default.aspx>.> [Última fecha de acceso. 7 de marzo de 2021].

DELGADO CINTRÓN, CARMELO (1976): "La transculturación del pensamiento jurídico en Puerto Rico: Problemas del Derecho, el idioma y la cultura en una sociedad hispana dependiente de los Estados Unidos" *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, Vol. 45, pp. 305-328.

—. (1988): *Derecho y colonialismo: La trayectoria histórica del derecho puertorriqueño*. San Juan: Editorial Edil.

—. (2009): Ponencia ante la Comisión de lo Jurídico del Senado de Puerto Rico. *Página Oficial del Colegio de Abogados de Puerto Rico*. [Online] 25 de agosto de 2009. [Última fecha de acceso: 17 de mayo de 2017.] www.capr.org/dmdocuments/pres/pdelc152/Ponencia_Carmelo_Delgado.pdf.

Diario de sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico. Nueva York: Equity Publishing Company, 2003. DÍAZ QUIÑONES, ARCADIO (2000): *El arte de bregar: ensayos*. San Juan: Ediciones Callejón.

—. (1993): *La memoria rota*. San Juan: Ediciones Huracán.

DÍAZ, LUIS FELIPE. (2001). *La na(rra)ción en la literatura puertorriqueña*. San Juan: Huracán.

DIETZ, JAMES L. (1989): *Historia Económica de Puerto Rico*. Trad. Yvette Torres. San Juan: Ediciones Huracán.

DUANY, JORGE (2001): *Blurred Borders: Translational Migration Between the Hispanic Caribbean and the United States*. Chappel Hill, NC: The University of North Carolina Press.

—. (2010): *La nación en vaivén: identidad, migración y cultura popular en Puerto Rico*. San Juan: Ediciones Callejón.

FANON, FRANTZ (1999): *Los condenados de la tierra*. Trad. Julieta Campos. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

FERNÁNDEZ MÉNDEZ, EUGENIO (1975): *Antología del pensamiento puertorriqueño (1900-1970), Tomo I*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

FERNÓS ISERN, ANTONIO (2002): *Original Intent in the Constitution of Puerto Rico: Notes and Comments Submitted to the Congress of the United States*. San Juan: Lexis-Nexis.

FERNÓS LÓPEZ-CEPERO, ANTONIO (2007): *Documentos históricos constitucionales de Puerto Rico*. San Juan: Editorial Situm.

FOUCAULT, MICHEL (1996): *La verdad y las formas jurídicas*. Traducción de Enrique Lynch. Barcelona: Tusquets.

GÉIGEL POLANCO, VICENTE (2010): *La farsa del Estado Libre Asociado*. San Juan: Editorial Edil.

GELPÍ, JUAN. (1993). *Literatura y paternalismo en Puerto Rico*. San Juan: Universidad de Puerto Rico.

GRAMSCI, ANTONIO (2003): *Notas sobre Maquiavelo: Sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión Argentina.

LÓPEZ BARALT, MERCEDES (2002): *Antología de la literatura puertorriqueña del Siglo XX*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

LÓPEZ ROJAS, LUIS A. (2007 [1998]): *Luis Muñoz Marín y las estrategias de poder*. San Juan: Isla Negra Editores.

LYOTARD, JEAN-FRANÇOIS (2005 [1984]): *La posmodernidad (explicada a los niños)*. Trad. Enrique Lynch. Barcelona: Gedisa.

MALDONADO DENIS, MANUEL (1969): "Pedro Albizu Campos (1891-1965): revolucionario puertorriqueño", en MANUEL MALDONADO DENIS (ED.): *Puerto Rico: mito y realidad*. Barcelona: Editorial Península.

—. (1989 [1969]): *Puerto Rico: Una interpretación histórico-social*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.

MARÍN ROMÁN, HÉCTOR R. (2009): *¡Llegó la gringada!: el contexto social-militar estadounidense en Puerto Rico y otros lugares del Caribe hasta 1919*. San Juan: Academia Puertorriqueña de la Historia, 2009. ISBN 1934461310.

MARQUÉS, RENÉ (1976): *El puertorriqueño dócil y otros ensayos*. San Juan: Editorial Cultural, 1976.

MARSH KENNERLEY, CATHERINE (2009): *Negociaciones culturales: Los intelectuales y el proyecto pedagógico del estado muñocista*. San Juan: Ediciones Callejón.

MARX, CARLOS Y FEDERICO ENGELS (1979): *Imperio y colonia. Escritos sobre Irlanda*. Trad. Conrado Ceretti y María Inés Silberberg. México D.F: Pasado y Presente.

—. (1980): *La cuestión nacional y la formación de los Estados*. Trad. José Arico. México D.F.: Siglo XXI.

—. (2000): *Manifiesto del Partido Comunista*. Trad. Jacobo Muñoz. Madrid: Biblioteca Nueva.

—. (1973) *Sobre el colonialismo*. Trad. s/n. México D.F.: Pasado y Presente.

MORALES LEBRÓN, MARIANO (1977): *Diccionario jurídico según la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Tomo I*. San Juan: Puerto Rico.

PABÓN, CARLOS. (2002): *Nación postmortem: Ensayos para tiempos de insoportable ambigüedad*. San Juan: Ediciones Callejón.

PAGÁN, BOLÍVAR. (1972 [1959]): *Historia de los partidos políticos de Puerto Rico (1900-1952)*. 2 vols. San Juan: Librería Campos.

PEDREIRA, ANTONIO S. (1986 [1934]): *Insularismo: Ensayos de interpretación PUERTORRIQUEÑA*. SAN JUAN: EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO.

PICÓ, FERNANDO (ED.). (1999): *Luis Muñoz Marín: ensayos para el centenario*. San Juan: Fundación Luis Muñoz Marín.

___. (1987): *1898: La guerra después de la guerra*. San Juan: Ediciones Huracán.

—. (1988): *Historia general de Puerto Rico*. San Juan: Ediciones Huracán.

PUERTO RICO (1917): *Leyes de Puerto Rico/Laws of Puerto Rico*. Cuarta Sesión Legistaltiva p. 88.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, LUIS (2000): "Puerto Rico en el torbellino del '98: conflicto, cambio y continuidad". Cabildo de Gran Canaria : XIII Coloquio de historia canario-americana; VIII Congreso Internacional de Historia de América (AEA), 2000. pp. 567-576.

RAMA, ÁNGEL (2002): *La ciudad letrada*. Hanover, Nueva Jerse: Ediciones del Norte.

RAMOS DE SANTIAGO, CARMEN (1979): *El desarrollo constitucional de Puerto Rico: Documentos y casos*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

RÍOS ÁVILA, RUBÉN (2002): *La raza cómica del sujeto en Puerto Rico*. San Juan: Ediciones Callejón.

RIVERA, EFRÉN. "Conceptos de Soberanía", Sección Punto Fijo, El Nuevo Día, miércoles, 20 de enero de 2016 Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/concepcionesdesoberania-columna-2152791/>

RIVERO MÉNDEZ, ÁNGEL (1988): *Crónica de la Guerra Hispanoamericana en Puerto Rico*. San Juan: Editorial Edil.

RODRÍGUEZ CASTRO, MARÍA E. (1993): "Foro de 1940: Las pasiones y los intereses se dan la mano", en SILVIA ÁLVAREZ CURBELO Y MARÍA E. RODÍGUEZ CASTRO (eds.). *Del nacionalismo al populismo: Cultura y política en Puerto Rico*. San Juan: Ediciones Huracán.

RODRÍGUEZ, EDGARDO. (2004). *Mapa de una pasión literaria*. San Juan: Universidad de Puerto Rico.

RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, JOSÉ JUAN (2004): *El sueño que no cesa: La nación deseada en el debate intelectual y político puertorriqueño, 1920-1940*. San Juan: Ediciones Callejón.

ROSARIO NATAL, CARMELO (1987): *El puertorriqueño dócil: Historia, pasión y muerte de un mito*. San Juan: Edición de Autor.

—. (1982): *La juventud de Luis Muñoz Marín: Vida y pensamiento (1899-1932)*. San Juan: Editorial Cultural.

SCARANO, FRANCISCO (2008): *Puerto Rico: Cinco siglos de historia*. México D.F. Y Nueva York: McGraw-Hill.

—. (2001): *Puerto Rico: Una historia contemporánea*. México D. F. y Nueva York: McGraw-Hill.

SILVESTRINI, BLANCA, G. (1987): *Atlas de la historia de Puerto Rico: Desde finales del siglo XIX hasta finales del siglo XX*. San Juan: Editorial Cordillera.

SPIVAK, GAYATRI C. (1988): "Can the Subaltern Speak?" en CARRY NELSON Y LAWRENCE GROSSBERG. *Marxism and the Interpretation of Culture*. Londres: McMillan, 1988.

TORRUELLA, JUAN R. (2008): *Global Intrigues: The Era of the Spanish-American War and the Rise of the United States to World Power*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

—. (1985): *The Supreme Court and Puerto Rico: The Doctrine of Separate and Unequal*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

TOUS RODRÍGUEZ, JOSÉ M. (1977): *Desarrollo histórico-político y jurídico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. San Juan: Edición de autor.

Trías Monge, José. (1988) *El sistema jurídico de Puerto Rico*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1988. ISBN 084773014X.

—. (1980-1983): *Historia Constitucional de Puerto Rico Vols. I-III*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

—. (1999): *Puerto Rico: Las penas de la colonia más antigua del mundo*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

VENATOR, CARLOS. (s.f.). Obtenido de <http://www.80grados.net/puerto-rico-y-las-antinomias-de-la-ciudadania-de-estados-unidos/>

ZACHARY, SIMON. "Dividing sovereignty in tribal and territorial criminal jurisdiction". April, 2013, *Columbia Law Review*, 113 Colum. L. Rev. 657

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

55º CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS (1898). *Acta 58*. 3ª Sesión, p. 2518.

59º CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS (1906): *Acta 41*, 2ª Sesión, p. 4667.

64º Congreso de los Estados Unidos (1917): *Acta 58*, 1ª Sesión, 9. 8457.

ACADEMIA PUERTORRIQUEÑA DE LA LENGUA ESPAÑOLA (1998): *La enseñanza del español y del inglés en Puerto Rico: Una polémica de cien años*.

San Juan: APRLE .

—. (2010): *Dilo*. Núm. 1. Octubre-noviembre de 2010.

—. (2012): *Dilo*. Núm. 6. Julio-diciembre de 2012.

ALCARAZ VARÓ, ENRIQUE Y BRIAN HUGHES (1993) *Diccionario de términos jurídicos (Inglés/Español) - A Dictionary of Legal Terms (English/Spanish)*.

Barcelona: Ariel.

ÁLVAREZ CURBELO, SILVIA, MARY FRANCES GALLAR Y CARMEN RAFUCCI (EDS.) (1998): *Los arcos de la memoria: el '98 de los pueblos puertorriqueños*.

San Juan y Mayagüez: Asociación Puertorriqueña de Historiadores.

ÁLVAREZ CURBELO, SILVIA Y MARÍA E. RODRÍGUEZ CASTRO (1993): *Del nacionalismo al populismo: Cultura y política en Puerto Rico*. San Juan: Ediciones Huracán, 1993.

Huracán, 1993.

ÁLVAREZ CURBELO, SILVIA (1997): "La batalla de los signos: 1898 y la vida cotidiana". *Diálogo*. Mayo 1997, pp. 24-25.

—. (1999): "Las lecciones de la guerra", en FERNANDO PICÓ (ED.): *Luis Muñoz Marín: ensayos para el centenario*. San Juan: Fundación Luis Muñoz Marín.

—. (2001): *Un país del porvenir: El afán de modernidad en Puerto Rico (siglo XIX)*.

San Juan: Ediciones Callejón.

—. (2013, en imprenta): "Celosías de la casa antigua: Las Actas de la

ÁLVAREZ, ROMÁN (2001): *Cartografías de la traducción: del post-estructuralismo al multiculturalismo*. Salamanca: Ediciones Colegio de España, 2001.

APPIAH, KWAME ANTHONY (1993): "Thick Translation", *Callaloo*, Vol. 16. Núm. 4, On "Post-colonial Discourse", A Special Issue, otoño de 1993, pp. 808-819.

ASAD, TALAL (2010 [1986]): "The Concept of Cultural Translation: Translation in British Social Anthropology", en Mona Baker (ed.): *Critical Readings in Translation Studies*. Londres y Nueva York: Routledge, pp. 7-27.

ASTACIO MÉNDEZ, MIDIAM, JOSEFINA BARCELÓ JIMÉNEZ Y JUAN ÁLVAREZ O'NEILL (2006): *La Masacre de Ponce*. San Juan: Fundación Voz del Centro, 2006.

AUXIER, GEORGE W. (1940): "Middle Western Newspapers and the Spanish American War, 1895-1898". *Mississippi Valley Historical Review*. Vol. 26 No. 4, pp. 523-534.

BENÍTEZ, J. (2000): "Apuntes en torno a la identidad puertorriqueña desde una perspectiva empírica", en Ramón D. Molinary: *Puerto Rico S.XXI: Al traluz de Vieques: Sociedad civil, identidad, cultura, colonia y consenso*. Madrid: Casa de Puerto Rico en España.

BERMANN, SANDRA Y MICHAEL WOOD (EDS.). (2005) *Nation, Language, and the Ethics of Translation*. Princeton: Princeton University Press.

BERNSTEIN, EDUARD (1978): "La Segunda Internacional y el problema nacional y colonial (primera parte)". *Cuadernos de Pasado y Presente*. 1978, Núm. 73.

BIELSA, ESPERANÇA. (2009) "Globalization, Political Violence and Translation: An Introduction", en ESPERANÇA BIELSA Y CHRISTOPHER HUGHES: *Globalization, Political Science and Translation*. Nueva York: Palgrave McMillan.

BIELSA, ESPERANÇA Y CHRISTOPHER HUGHES (EDS.) (2009): *Globalization, Political Violence and Translation*. Nueva York: Palgrave McMillan.

BLAS GUERRERO, ANDRÉS (1995): *Nacionalismo y naciones en Europa*. Madrid: Alianza Editorial.

BOYCE, WILLIAM (1899 [1914]): *The Hawaiian Islands and Porto Rico*. Chicago y Nueva York: Randall, McNall & Company.

BOYD WHITE, JAMES (1994): *Justice as Translation: An Essay in Cultural and Legal Criticism*. Chicago: University of Chicago Press.

CALCOTT, WILFRID HARDY (1977 [1942]): *The Caribbean Policy of the United States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

CALDERÓN RIVERA, JOSÉ A. (2010): *La pluma como arma: La construcción de la identidad nacional de Luis Muñoz Rivera*. San Juan: Análisis.

CALHOUN, CRAIG (1994): *Social Theory and the Politics of Identity*. Oxford y Cambridge: Blackwell.

CALWER, RICHARD (1979): "La Segunda Internacional y el problema nacional colonial (segunda parte)". Trad. s/n. México D. F.: Siglo XXI Editores.

CANALES, NEMESIO S. (2002): "No servimos" (1915), en MERCEDES

CARBONELL, OVIDI (1997): *Traducir al otro: traducción, exotismo, poscolonialismo*. Toledo: Universidad de Castilla-La Mancha.

CARR, EDWARD H. (1945): *Nationalism and After*. Nueva York: Macmillan.

CARRIÓN, JUAN MANUEL, TERESA GARCÍA RUIZ Y CARLOS RODRÍGUEZ FRATICELLI (EDS.) (1993): *La Nación Puertorriqueña: Ensayos en torno a Pedro Albizu Campos*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

CHATTERJEE, PARTHA (1993): *Nationalist Thought and the Colonial World*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

—. (1993a): *The Nation and Its Fragments: Colonial and Postcolonial Histories*. Princeton: Princeton University Press.

CHINEA, JORGE L. (2005): *Race and Labor in the Hispanic Caribbean: The West Indian Experience in Puerto Rico, 1800-1850*. Tallahassee: University of Florida Press.

CLIFFORD, JAMES Y GEORGE E. MARCUS (EDS.) (1986): *Writing Culture: The poetics and politics of ethnography*. Berkley, CA: University of California Press.

COLLIN, RICHARD H. (1990): *Theodore Roosevelt's Caribbean: The Panama Canal, the Monroe Doctrine, and the Latin American Context*. Baton Rouge : Louisiana University Press.

CORRETJER, JUAN ANTONIO (1978): *El líder de la desesperación*. Guaynabo (P.R.): Liga Socialista Puertorriqueña.

CRUZ MONCLOVA, LIDIO (1966): *Baldorioty de Castro: su vida, sus ideas*. San Juan: Instituto de Cultura Puertorriqueña.

—. (1968): *El Grito de Lares*. San Juan: Instituto de Cultura Puertorriqueña.

—. (1965): *Historia de Puerto Rico (siglo XIX)*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

- CUBANO, ASTRID (1990): *El hilo en el laberinto: Claves de la lucha política en Puerto Rico, siglo XIX*. San Juan: Ediciones Huracán.
- DEL ROSARIO, RUBÉN (1975): *La lengua de Puerto Rico: Ensayos*. San Juan: Editorial Cultural.
- DUNN, JOHN (1996): *La agonía del pensamiento político occidental*. Trad. s/n. Cambridge: Cambridge University Press.
- ESTADOS UNIDOS (1912): *Annual Message of the President to Congress*. Washington: Government Printing Office, pp. 11-12.
- FERRAO, LUIS ÁNGEL. 1990. *Pedro Albizu Campos y el nacionalismo puertorriqueño*. San Juan: Editorial Cultural.
- . (1991): *Pedro Albizu Campos: ¿conservador, fascista o revolucionario?* Río Piedras: Taller de Formación Política.
- FONFRÍAS, ERNESTO JUAN (1966): *Razón del idioma español en Puerto Rico*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- GARCÍA MARTÍNEZ, ALFONSO. 1976. *Idioma y política: El papel desempeñado por los idiomas español e inglés en la relación política Puerto Rico-Estados Unidos*. San Juan: Editorial Cordillera, 1976. ISBN 0884951464.
- GARCÍA, GERVASIO (1985): *Historia crítica, historia sin coartadas: Algunos problemas de la historia de Puerto Rico*, San Juan, Ediciones Huracán, 1985
- . (2012): "Puerto Rico: *What's in a name?*" *Dilo*, núm. 6, julio-diciembre de 2012, p. 4.
- GARZARO, R. (1974): *Puerto Rico: una Nación en busca de Estado*. Tecnos: Salamanca.

GRESTON, LARRY. 2007. *American Federalism: A Concise Introduction*. Nueva York: M.E. Sharp.

GUIVÉN FLORES, CÉSAR (1997): "Vigencia en Puerto Rico de la Carta Autonómica a cien años de su promulgación". *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Vol. 1, pp. 399-423.

HAMM, MARGHERITA A. (1899): *Porto Rico and the West Indies*. Londres y Nueva York: F.T. Neely.

HUNTLEY-HAYES, CHARLES J. (1986): *The Historical Evolution of Modern Nationalism*. Londres: Russell & Russell.

IGARTÚA DE ROSA, GREGORIO (2005): *Muñoz el americano*. Quebradillas: Imprenta San Rafael.

IMENEZ DE WAGGENHEIM, OLGA (1986): *El grito de Lares: sus causas y sus hombres*. San Juan: Ediciones Huracán.

KADOURIE, ELIE (1993 [1960]): *Nationalism*. Londres: Hutchinson.

KAMENKA, EUGENE (ED.) (1976): *Nationalism: The Nature and Evolution of an Idea*. Londres: Edward Arnold.

KOHN, HANS (1982 [1965]): *Nationalism, its meaning and history*. Malabar, Fla.: Krieger.

KYMLICKA, WILL (1996): *Ciudadanía multicultural*. Trad. Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar. Barcelona: Paidós.

La gaceta de Puerto Rico. 26 de octubre de 1898.

LEVIN, MURRAY (1972): *Political Hysteria in America*. Nueva York: Basic Books.

MALDONADO, A.W. (2006): *Luis Muñoz Marín: Puerto Rico's Democratic Revolution*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

MANHEIM, KARL (2004 [1940]): *Ideología y utopía: introducción a la sociología del conocimiento*. Trad. de Salvador Echeverría. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

MARÍA DE HOSTOS, EUGENIO (2002): "Madre Isla" (1900), en] MERCEDES LÓPEZ-BARALT. *Literatura Puertorriqueña del siglo XX: Antología*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 2002.

MARTÍNEZ LAHOZ, RONALD (2005): *La identidad nacional como problema: El caso de Puerto Rico (Tesis Doctoral)*. Madrid: Universidad Complutense.

MATHEUS SAMPER, LUISA (2004): *Antecedentes históricos constitucionales canadienses*. *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, Vol. 21. Núm. 21, pp. 150-162.

MATHEWS, THOMAS G. (1975): *La política puertorriqueña y el Nuevo Trato*. Trad. de Antonio Colorado. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

MATIENZO CINTRÓN, ROSENDO (2002): "La guachafita fá" (1911), en Mercedes López Baralt. *Literatura puertorriqueña del siglo XX: Antología*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

MELÉNDEZ MUÑOZ, MIGUEL (1937): "La realidad del jíbaro, en EUGENIO FERNÁNDEZ MÉNDEZ (ED.). *Antología del pensamiento puertorriqueño (1900-1970)*, Tomo I. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

MOLINARY, RAMÓN DARÍO (2000): *Puerto Rico, S. XXI: Al trasluz de Vieques: Sociedad civil, identidad, cultura, colonia y consenso*. Madrid: Casa de Puerto Rico en España.

MUÑIZ ARGÜELLES, LUIS (1988): "The Status of Languages in Puerto Rico". *Lange et droit, Forum*, 28, Vol. 4, Núm. 2. pp. 457-472.

MUÑOZ MARÍN, LUIS (2003 [1975]): *Historia del Partido Popular Democrático*. San Juan: Fundación Luis Muñoz Marín.

—. (1949): "Discurso pronunciado el 1 de agosto de 1949". Página oficial de la Fundación Luis Muñoz Marín. <<http://www.flmm.org/discurso/1949-01-01.pdf>> [Última fecha de acceso: 19 de marzo de 2017.

—. (1950): "El batey", *El mundo*. 18 de julio de 1950.

—. (1992): *Luis Muñoz Marín: Memorias II (1940-1952)*. San Juan: Fundación Luis Muñoz Marín.

MUÑOZ RIVERA, LUIS (1960): *Obras completas*. San Juan: Instituto de Cultura Puertorriqueña.

NAZARIO VELASCO, RUBÉN (1999): *Derecho legal y orden poscolonial: los abogados de Puerto Rico ante el 1898*. San Juan: Publicaciones Puertorriqueñas.

NEGRÓN DE MONTILLA, ADA (1975): *La americanización de Puerto Rico y el sistema de instrucción pública: 1900-1930*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

NELSON, CARRY Y LAWRENCE GROSSBERG (1988): *Marxism and the Interpretation of Culture*. Chicago: University of Illinois Press.

NIRANJANA, TEJASWINI. (1992): *Siting Translation: History, Post-Structuralism, and the Colonial Context*. Berkley, Los Angeles y Oxford: University of California Press.

RODRÍGUEZ FRATICELLI, CARLOS (1993): "Pedro Albizu Campos: estrategia de lucha y luchas estratégicas", en JUAN MANUEL CARRIÓN, TERESA GARCÍA RUIZ Y CARLOS RODRÍGUEZ FRATICELLI: *La Nación puertorriqueña: ensayos en torno a Pedro Albizu Campos*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

ROSARIO, JOSÉ C. (1975): "Nuestra herencia social y el jíbaro de Puerto Rico", en EUGENIO FERNÁNDEZ MÉNDEZ: *Antología del pensamiento puertorriqueño: (1900-1970), Tomo I*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

SAID, EDWARD (1990): *Orientalismo*. Trad. María Luisa Fuentes. Madrid: Libertarias/Prodhufo.

SANTANA RABELL, LEONARDO (1984): *Planificación y política durante la administración de Luis Muñoz Marín: un análisis crítico*. San Juan: Análisis.

SIMON, SHERRY Y PAUL ST. PIERRE (2000): *Changing the Terms: Translating in a Postcolonial Context*. Ottawa: University of Ottawa Press.

SMITH, ANTHONY D. (1991): *National Identity*. Reno: University of Nevada Press, 1991.

SMITH, CARLOS J. (1973): *Estructuras políticas de Puerto Rico vol. 1*. San Juan: Editorial San Juan.

SODUPE, KEPA (2002): *La estructura del poder en el sistema internacional: Del final de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría*. Madrid: Editorial Fundamentos, 2002.

SOMERS, MARGARET. Y GLORIA D. GIBSON (1994): "Reclaiming the Epistemological 'Other': Narrative and the Social in the Construction of Identity", en CRAIG CALHOUN: *Social Theory and the Politics of Identity*. Oxford y Cambridge: Blackwell. Págs. 37-99.

SPENCER, PHILLIP Y HOWARD WOLLMAN (2002): *Nationalism: A Critical Introduction*. Londres, California, Nueva Delhi: Sage Publications.

STALIN, JOSÉ (1977): *El marxismo y la cuestión colonial*. Trad. Fernanda Barão. Barcelona: Anagrama.

TAMIR, YAEL (1993): *Liberal Nationalism: Studies in Moral, Political, and Legal Philosophy*. Princeton: Princeton University Press.

TORO, ANA TERESA (2012): "La cultura post-ELA". *El nuevo día*. 25 de julio de 2012.

TORRES GONZÁLEZ, ROAMÉ (2002): *Idioma, bilingüismo y nacionalidad: La presencia del inglés en Puerto Rico*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 2002.

TOURY, GUIDÉON (1985): A Rationale for Descriptive Translation Studies, en THEO HERMANS (ED.): *The Manipulation of Literature*. Hampshire, R.U.: Palgrave Macmillan.

TRIMBLE, PHILLIP (2002): *International Law: United States Foreign Relations Law*. Nueva York: Foundation Press.

UNITED STATES CONGRESS (1943): *President's Committee on Puerto Rico's Status, Minutes*,

VV. AA. (2003): *Diccionario jurídico Espasa*. Madrid: Espasa Calpe.

VV. AA. (1991): *Black's Law Dictionary*. Ohio: West Group Co.

WHITE, HAYDEN (1975): *Metahistory: The Historical Imagination in Nineteenth-Century Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

—. 2010. *The Fiction of Narrative: Essays on History, Literature, and Theory, 1957-2007*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.