

**PROMESA INCUMPLIDA, SÁNCHEZ VALLE, FRANKLIN TRUST: EL
ROL DE LA RAMA JUDICIAL FEDERAL EN LA RELACIÓN ENTRE
PUERTO RICO Y LOS ESTADOS UNIDOS**

ARTÍCULO

CARLOS E. DÍAZ OLIVO* & EDWIN J. VÉLEZ BORRERO**

Introducción	1
I. Trasfondo histórico: Comienzo de la relación fiscal entre Puerto Rico y Estados Unidos	3
II. <i>Ley Foraker de 1901</i>	5
III. El efecto de la contribución sobre ingresos	9
IV. Desarrollo de los factores que nutren la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos	17
V. Puerto Rico: El surgimiento de la crisis actual	22
VI. El asalto definitivo por las tres ramas de gobierno federal	30
A. <i>Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle</i>	30
i. La situación particular de Puerto Rico	34
B. <i>Commonwealth of Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust</i>	38
C. PROMESA	46
Conclusión	49

INTRODUCCIÓN

LA RELACIÓN ENTRE PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS HA SIDO OBJETO DE examen y cuestionamiento intensos durante los 118 años de su existencia. Tanto juristas como científicos sociales han intentado encontrar una explicación y acomodo a esta relación dentro del esquema constitucional y político estadounidense. Si bien la teoría política y la doctrina jurídica son útiles en este ejercicio analítico, no son suficientes para completar el examen crítico necesario. Con el fin de complementar estos esfuerzos, en este artículo examinaremos los desarrollos recientes en la relación constitucional entre Puerto Rico y los Estados Unidos desde la perspectiva económica.

* Catedrático, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

** Estudiante de tercer año de Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Asistente de cátedra del profesor Michel J. Godreau Robles y colaborador del profesor Carlos E. Díaz Olivo.

Nuestra posición es que la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos es primordialmente un arreglo de carácter económico, y así debe abordarse y manejarse.¹ Nos referimos a intereses económicos en un aspecto amplio que incluye intereses contributivos, financieros y de intercambio comercial, entre otros, tanto en el ámbito *local-nacional*, como en el global. Los intereses económicos estadounidenses son los que, a fin de cuentas, definen el vínculo entre la Isla y el gobierno federal e impulsan sus cambios.

En este esfuerzo partimos del entendimiento que la Constitución de los Estados Unidos y el esquema jurídico dispuesto en ella es la materialización ideológica de un sistema económico particular.² Este sistema económico se cimienta sobre un arreglo de pesos y contrapesos dirigidos a viabilizar la actividad económica y la producción de riqueza en la sociedad. Por ejemplo, la Constitución garantiza la estabilidad de las relaciones comerciales prohibiendo al Estado el menoscabo de las obligaciones contractuales de forma retroactiva.³ Para agilizar el transporte e intercambio de los bienes y servicios que producen esas relaciones comerciales, la Constitución faculta al Congreso con el poder de reglamentar el comercio interestatal.⁴ Como la producción y transportación de bienes que surgen de las relaciones comerciales requieren la utilización del recurso humano, esta también garantiza el flujo de trabajadores y la disponibilidad de una amplia fuerza laboral al prohibir que un estado trate de manera desigual a un ciudadano estadounidense proveniente de otro estado.⁵ Además, la Constitución se ocupa de incentivar la creatividad y el espíritu emprendedor, confiriendo al Congreso la autoridad para proteger los derechos de autor y las patentes.⁶ De igual manera, protege la propiedad que se adquiere mediante estas actividades comerciales, supeditando la intervención del Estado al ofrecimiento de un debido proceso de ley.⁷ Si a fin de cuentas la actividad comercial no resulta según lo previsto, la Constitución confiere al Congreso la facultad de establecer un sistema de quiebras uniforme que le permita al empresario o empresaria un nuevo comienzo.⁸

¹ El profesor Michel J. Godreau Robles propone “[adentrarnos] en la identificación de los intereses socioeconómicos que . . . están en pugna en el proceso de la creación e interpretación de la[s] norma[s]”. Esto, particularmente teniendo muy presente que, como señala Godreau Robles, “nuestro sistema económico es un apéndice del sistema económico norteamericano y que en no muy pocas ocasiones los intereses en pugna hay que ubicarlos como parte de toda una estructura que rebasa nuestra jurisdicción”. Michel J. Godreau Robles, *Un esquema para el análisis de problemas de Derecho Civil Patrimonial*, 55 REV. JUR. UPR 9, 25 & 51 (1986).

² JAMES L. DIETZ, *HISTORIA ECONÓMICA DE PUERTO RICO* 100 (4ta. ed. 2007).

³ U.S. CONST. art. I, § 10, cl. 1; véase también *Ogden v. Saunders*, 25 U.S. 213, 301-02 (1827).

⁴ U.S. CONST. art. I, § 8, cl. 3; véase también *Oklahoma Tax Comm'n v. Jefferson Lines, Inc.*, 514 U.S. 175, 179-80 (1995).

⁵ U.S. CONST. art. IV, § 2, cl. 1.

⁶ U.S. CONST. art. I, § 8, cl. 8.

⁷ U.S. CONST. amend. V & amend. XIV.

⁸ U.S. CONST. art. I, § 8, cl. 4.

Es a la luz de la actividad económica y el cuadro fiscal que se desarrolla dentro de las protecciones y facultades antes mencionadas que debemos evaluar la relación constitucional entre Puerto Rico y los Estados Unidos. Lo anterior, como veremos, toma una vital importancia dada la situación fiscal en la que se encuentra Puerto Rico. No obstante, antes de pasar a ello, veamos cómo la historia, los intereses económicos y las tres ramas del gobierno federal han forjado el cauce de la relación de Puerto Rico, y otros territorios, según la política pública económico-fiscal y los intereses protegidos en el momento.

I. TRASFONDO HISTÓRICO: COMIENZO DE LA RELACIÓN FISCAL ENTRE PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS

Tan pronto las tropas estadounidenses desembarcaron en Puerto Rico, como parte de los desarrollos de la Guerra Hispanoamericana de 1898, la primera acción que tomó el gobierno militar estadounidense no versó sobre el idioma o las protecciones que tendrían los habitantes de Puerto Rico, conforme a la democracia y las libertades que cobijan a todo ciudadano norteamericano. No, la primera orden militar que el general Nelson A. Miles emitió tenía el fin de mantener en vigor las disposiciones fiscales y contributivas españolas que en ese momento regían localmente.⁹ Luego del cambio de soberanía hubo otra orden dirigida a revisar el esquema contributivo local y, como resultado, se impusieron nuevas tasas y tarifas.

Bajo el esquema arancelario que entonces regía en los Estados Unidos, los bienes que se exportaban desde Puerto Rico hacia los Estados Unidos se consideraban productos provenientes de *países extranjeros* según la *Ley Dingley*, pieza legislativa que establecía el esquema aduanero en los Estados Unidos.¹⁰ Igualmente, los productos que se importaban a Puerto Rico desde los Estados Unidos se consideraban y tributaban como productos provenientes del extranjero, puesto que, de acuerdo a las órdenes promulgadas por el general Miles, aún operaba localmente el esquema contributivo español fijado en la *Ley de tarifas aduaneras*. En principio, este esquema aduanero imposibilitaba la libre entrada y salida de productos entre un mercado y otro, puesto que en ambas jurisdicciones, si se quería ingresar algún bien para venderlo o utilizarlo en negocios, había que pagar una tarifa aduanera que encarecía la actividad económica. Lógicamente, la eliminación de este sistema de pago al importar afectaba los intereses económicos de una facción comercial influyente en los Estados Unidos.

Particularmente, la entrada de productos puertorriqueños —libres del pago de tarifas aduaneras estadounidenses— amenazaba la posición competitiva de las empresas dedicadas al cultivo de la remolacha para la producción de azúcar y de los agricultores del tabaco. Esto debido a que los bienes elaborados en Puerto Rico se producían a un costo sustancialmente menor por razón de un bajo costo en la

⁹ Véase *Dooley v. U.S.*, 182 U.S. 222, 230 (1901); véase también III CARMELO DELGADO CINTRÓN, *HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 1800-2012* 285-87 (2012).

¹⁰ *Dingley Act of 1897*, ch. 11, 30 Stat. 151 (1897).

mano de obra y de la ausencia de sindicatos o leyes laborales que protegieran a los trabajadores.¹¹ Consecuentemente, los bienes producidos en la Isla podían venderse a un precio menor, acaparando los mercados que hasta entonces se abastecían de bienes producidos en suelo norteamericano. Sin embargo, la preocupación que más aquejaba a esta facción de intereses económicos no era la importación de bienes puertorriqueños, sino que el establecimiento de un comercio libre entre los Estados Unidos y Puerto Rico sentara un precedente peligroso. Esta acción podía, pues, despejar el camino para posteriormente permitir el libre comercio entre Filipinas y los Estados Unidos.¹² Por ello, los sectores económicos cuyos intereses veían amenazados por estos cambios se insertaron en el debate de qué hacer con Puerto Rico, oponiéndose a la eliminación del esquema aduanero dispuesto en la *Ley Dingley* que protegía el mercado de productos norteamericanos.¹³

Sin embargo, en el ámbito político-económico, la oposición a la derogación de tarifas aduaneras entre Puerto Rico y los Estados Unidos no era unánime. Del otro lado del dólar estaba la facción que se beneficiaría del flujo de bienes libres del pago de tarifas entre Puerto Rico y los Estados Unidos y que, por ende, favorecía la derogación del trato aduanero vigente para el nuevo territorio. En esta facción se encontraban los agricultores de arroz y trigo, las refinerías de azúcar cruda y los fabricantes de equipo industrial para la agricultura, entre otros.¹⁴ Esta realidad provocó que los intereses económicos en pugna no tardaran en presentarse ante la Rama Judicial para oponerse al esquema aduanero antes mencionado. Es en este contexto histórico que se presenta el caso de *Doodley v. United States* ante la consideración de la Corte Suprema de los Estados Unidos.¹⁵ En este pleito un contribuyente impugnó las tarifas que el gobierno insular de Puerto Rico pretendía cobrarle sobre los bienes que importó a la Isla desde Nueva York. Tras analizar los acontecimientos históricos que causaron el vínculo entre Puerto Rico y los Estados Unidos, la Corte Suprema resolvió que, como resultado del Tratado de París, Puerto Rico dejó de ser un país extranjero y con ello cesó su autoridad para cobrar tarifas sobre los productos importados desde los Estados Unidos.

El segundo ataque al esquema arancelario local ocurrió en *De Lima v. Bidwell*.¹⁶ En este caso el recurrente atacó la otra vertiente del intercambio comercial afectado por el esquema aduanero vigente, esto es, la imposición de la tarifa Dingley

¹¹ LYMAN J. GOULD, LA LEY FORAKER: RAÍCES DE LA POLÍTICA COLONIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS 91-95 (Jorge Luis Morales, trad., Editorial Universitaria 2da ed. 1975). Véase también I LEGISLATIVE HISTORY OF PORTO RICO ORGANIC ACT AND CODE P. L. 56-69, 157-58 (1899) [en adelante LEGISLATIVE HISTORY OF PORTO RICO].

¹² Véase LEGISLATIVE HISTORY OF PORTO RICO, *supra* nota 11, en la pág. 164.

¹³ 33 CONG. REC. 36, 630, 702 (1900); véase también George B. McClellan, *The Porto Rican Problem*, en MEN AND ISSUES OF 1900: THE VITAL QUESTION OF THE DAY 139-40 (James P. Boyd ed., 1900).

¹⁴ Carlos E. Díaz Olivo, *The Fiscal Relationship Between Puerto Rico and the United States: A Historical Analysis*, 51 REV. COL. ABOG. PR, 1, 15-16 (1990). Véase también, LEGISLATIVE HISTORY OF PORTO RICO, *supra* nota 11, en las págs. 162-66.

¹⁵ *Dooley v. U.S.*, 182 U.S. 222 (1901).

¹⁶ *De Lima v. Bidwell*, 182 U.S. 1 (1901).

a los productos que se exportaban desde Puerto Rico hacia los Estados Unidos. La Corte Suprema afirmó que, como resultado del Tratado de París, Puerto Rico se convirtió en un territorio doméstico de los Estados Unidos.¹⁷ Razonó que, toda vez que las tarifas aduaneras de la *Ley Dingley* se imponían únicamente a productos provenientes de países extranjeros, estas resultaban inaplicables a los productos importados desde Puerto Rico. La Corte señaló que “países extranjeros”, en el contexto de la *Ley Dingley*, significaba aquellos países que estuvieran exclusivamente bajo la soberanía de algún ente que no fuese el gobierno estadounidense.¹⁸ De esta forma, los productos importados a Puerto Rico desde los Estados Unidos —y viceversa— debían estar libres de tarifas aduaneras, declarándose ilegales los impuestos cobrados.¹⁹ Con estas dos decisiones, el comercio de bienes entre los Estados Unidos y Puerto Rico se libró de tarifas aduaneras y del proteccionismo económico que inspira este tipo de impuesto.

Antes de continuar, y para evidenciar la importancia del análisis económico en el asunto jurídico del estatus de Puerto Rico, obsérvese que las primeras expresiones de la Corte Suprema estadounidense en torno a la relación de la Isla con los Estados Unidos se dieron en un contexto puramente económico-contributivo y no por consideraciones de índole penal o de derechos civiles. Además de las decisiones en *De Lima v. Bidwell* y *Dooley v. United States*, en 1901 la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió *Downes v. Bidwell*, otro caso de naturaleza económico-contributiva relacionado con Puerto Rico y su posición dentro del esquema constitucional y económico estadounidense. No obstante, antes de examinar esta decisión y el razonamiento de la Corte en ese caso, debemos poner en contexto qué sucedía en las ramas políticas del gobierno al mismo tiempo que se desarrollaron estos litigios. Para ello es importante reseñar una ley del Congreso que alteró la relación económica y fiscal entre Estados Unidos y Puerto Rico.

II. LEY FORAKER DE 1901

Previo a las decisiones en *Dooley* y *De Lima*, en 1899 el presidente William McKinley solicitó al Congreso la derogación de todas las tarifas aduaneras entre los Estados Unidos y Puerto Rico en aras de permitir que los productos elaborados en Puerto Rico tuviesen entrada libre al mercado estadounidense.²⁰ Respondiendo a esta petición, el senador Foraker presentó el proyecto senatorial S. 2016 en enero

¹⁷ *Id.* en las págs. 196-97.

¹⁸ *Id.* en la pág. 180; véase también JOSÉ REYES, LEGISLATIVE HISTORY OF AMERICA'S POLICY TOWARD THE PHILIPPINES 51 (1923).

¹⁹ Véase *Fourteen Diamond Rings v. U.S.*, 183 U.S. 176 (1901) (donde la Corte Suprema llegó a la misma conclusión respecto a los bienes importados desde el territorio de las Islas Filipinas hacia Estados Unidos).

²⁰ El presidente McKinley entonces expresaba que: “Our plain duty is to abolish all customs tariffs between the United States and Porto Rico and give her products free access to our markets”. 33 CONG. REC. 36 (1900).

de 1900 (en adelante, “S. 2016”).²¹ Este proyecto contempló la concesión de la ciudadanía estadounidense a los puertorriqueños, la aplicación plena de la Constitución de los Estados Unidos a la Isla y la eliminación absoluta de tarifas aduaneras al comercio entre los Estados Unidos y Puerto Rico.

El curso de acción propuesto por el presidente McKinley, formalizado en el proyecto S. 2016, era cónsono con la política estadounidense previo a la Guerra Hispanoamericana, mediante la cual la adquisición de un nuevo territorio presuponía su eventual admisión a la Unión norteamericana a través de la estadidad y, como corolario, la integración económica del territorio.²² Sin embargo, en el caso de Puerto Rico, la aplicación de la política de anexión territorial generó controversia inmediata, en gran parte debido a las facciones de intereses económicos que se podían afectar con las decisiones políticas de índole económica que se tomarían en torno a la Isla. La extensión plena o parcial de la Constitución de los Estados Unidos a Puerto Rico definiría cuál sector comercial terminaría beneficiándose y cuál no.

Como mencionamos anteriormente, los agricultores de remolacha y tabaco en los Estados Unidos se oponían a la derogación de las tarifas aduaneras arguyendo que se verían seriamente afectados al competir con productos provenientes de una economía de salarios bajos. Además, estos temían que la eliminación de tarifas sobre bienes provenientes de Puerto Rico establecería un precedente habilitador para, posteriormente, dispensar un trato similar respecto a las Islas Filipinas, cuyas posibilidades de producción y competencia entonces eran aún mayores.²³ Del otro lado, los refinadores de azúcar, productores de trigo y arroz, manufactureros de equipo agrícola y ciertos sectores industriales en búsqueda de nuevos mercados para productos favorecían el establecimiento de un libre mercado.²⁴ Un economista de la época sintetizó esta disyuntiva y comentó que la postura de las ramas políticas sobre la aplicación de las tarifas aduaneras a los territorios adquiridos en la Guerra Hispanoamericana presentaba una gran pugna entre dos facciones poderosas de intereses económicos:

Por un lado se encontraban las industrias exportadoras que reclamaban acción al gobierno [federal] para asegurar el trato privilegiado de sus productos en el mercado exterior. De otro lado estaban los intereses protegidos que clamaban porque

²¹ S. 2016, 56th Cong. (1st. Sess. 1900); véase también S. 2264, 56th Cong. (1st. Sess. 1900) (reconocido como un segundo proyecto presentado por el Senador Foraker similar al primero).

²² Véase JOSÉ TRÍAS MONGE, PUERTO RICO: LAS PENAS DE LA COLONIA MÁS ANTIGUA DEL MUNDO 44 (Ángel J. Casares, trad., Editorial de la UPR 2007). El entonces senador para el estado de Nueva York, George B. McClellan, llegó a expresar que la ley que proponía imponerle una fracción de la tarifa Dingley a Puerto Rico era inconstitucional. Al respecto, McClellan razonaba que, “we can only hold the territory of Porto Rico in trust for the sovereign State that will be some day admitted into the Union”. McClellan, *supra* nota 13, en la pág. 141.

²³ Véase McClellan, *supra* nota 13, en la pág. 140.

²⁴ Véase LEGISLATIVE HISTORY OF PORTO RICO, *supra* nota 11, en las págs. 162-66.

no se le diera un trato privilegiado a los bienes importados [al mercado estadounidense].²⁵

Ante este escenario, el Congreso optó por un arreglo que atendiera los intereses de ambas facciones. A tales efectos, se dispuso en la *Ley Foraker de 1900* (en adelante, “*Ley Foraker*”) que los bienes importados desde Puerto Rico a los Estados Unidos estarían sujetos al pago de un quince por ciento de la tarifa *Dingley* por un período de dos años. La vigencia de esta tasa tarifaria podía dejarse sin efecto antes, sujeto a que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico —recién organizada— estableciera un sistema contributivo propio.²⁶ Este arreglo estatutario también dispuso que el dinero recaudado en los Estados Unidos mediante el cobro de estas tarifas debía remitirse al fisco de la Isla para el sostenimiento de su primer gobierno civil bajo la soberanía estadounidense.²⁷

El efecto práctico de *Dooley v. United States* y *De Lima v. Bidwell* fue liberar del pago de tarifas aduaneras a quienes importaran productos de los Estados Unidos hacia Puerto Rico y viceversa. Sin embargo, las tarifas impugnadas en ambos casos habían sido impuestas y cobradas antes de la aprobación de la *Ley Foraker*. Toda vez que el arreglo enmarcado en la *Ley Foraker* trataba de manera diferente a un territorio que —según la propia Corte— cesó de ser un país extranjero con relación a los Estados Unidos, la aprobación de esta pieza legislativa trajo consigo el siguiente cuestionamiento: si estos nuevos territorios no son *países extranjeros* para con los Estados Unidos, ¿qué posición ocupan en torno a la aplicación de la constitución estadounidense? La Corte tendría que analizar la validez del trato aduanero dispuesto en la *Ley Foraker* para Puerto Rico a la luz de sus propios pronunciamientos que establecieron que el territorio dejó de ser un país extranjero en relación con los Estados Unidos.²⁸ Era posible que el arreglo congressional para Puerto Rico dispuesto en la *Ley Foraker* tuviese un escollo de índole constitucional, pues la imposición de una tarifa particular a un componente de la jurisdicción del gobierno federal rompía la unidad económica y contributiva dentro de la Nación; esta unidad económico-contributiva está protegida por la cláusula de uniformidad, la cláusula de proporcionalidad y la cláusula de comercio interestatal.

Esta precisamente fue la controversia que llegó ante la consideración de la Corte Suprema de los Estados Unidos en *Downes v. Bidwell*.²⁹ En este caso un importador de naranjas procedentes de Puerto Rico instó una acción judicial contra el recaudador de aduanas de Nueva York cuando este último pretendía cobrarle un quince por ciento de la tarifa *Dingley* sobre los productos que deseaba importar. Para propósitos constitucionales, la controversia ante la Corte versaba sobre si Puerto Rico se consideraba parte de los Estados Unidos. En *Downes* no hubo

²⁵ R. F. Hoaxie, *The American Colonial Policy and the Tariff*, 11 J. OF POL. ECON. no.2, 198, 218 (1903) (traducción suplida) (énfasis suplido).

²⁶ Foraker Act, Pub. L. No. 56-191, 31 Stat. 77, 78 (1900).

²⁷ *Id.*

²⁸ Véase REYES, *supra* nota 18, en las págs. 46-56, para un análisis de estas controversias.

²⁹ *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901).

una sola opinión que lograra el favor de la mayoría de la Corte. No obstante, sí hubo consenso mayoritario para concluir que el Congreso podía imponer una contribución sobre los productos procedentes de Puerto Rico de manera no uniforme respecto al resto del sistema fiscal-contributivo vigente en los Estados Unidos. Es decir, la cláusula de uniformidad dispuesta en la Constitución federal no impedía que el Congreso estableciera un trato desigual para el territorio de Puerto Rico, en comparación con el resto de los componentes de la nación norteamericana.³⁰ Si bien Puerto Rico no era un *país extranjero* para efectos de la *Ley Dingley*, para efectos de la Constitución federal pertenecía a, *pero no formaba parte de* los Estados Unidos. Conforme a esta interpretación, los territorios recién adquiridos no habían sido integrados a la Nación regida por la Constitución federal y, por consiguiente, la carta magna no les aplicaba excepto en aquellos asuntos que así lo hubiese dispuesto el Congreso de manera expresa o implícita.³¹

El razonamiento que la Corte adoptó en este caso es la denominada *doctrina de la incorporación*.³² Esta distingue entre los territorios que el Congreso integró haciéndolos parte de los Estados Unidos, y aquellos que no integró. Los primeros, catalogados como territorios incorporados, estaban encaminados hacia la integración definitiva mediante la estadidad federada y, por ello, la Constitución federal les aplicaba plenamente.³³ La segunda categoría de territorios —los no incorporados— por no estar aún integrados, la Constitución federal los cobijaba únicamente en tanto fuese necesario para garantizar ciertos derechos fundamentales.³⁴ Con lo anterior, la Corte dio al traste con la normativa hasta entonces vigente, mediante la cual “los territorios adquiridos por el Congreso, ya sea mediante cesión o por un tratado con un país extranjero, *se poseen con el objetivo de que, tan pronto su población y condición lo permita, sean admitidos a la Unión como estados*”.³⁵

Así vemos cómo en *Downes v. Bidwell* la Corte reaccionó frente a un problema de índole económico, para el cual el ordenamiento jurídico debía mostrar flexibilidad, agilidad e incluso docilidad, en aras de viabilizar satisfactoriamente los intereses y aspiraciones económicas de la nación, según articulados por las ramas políticas del gobierno estadounidense.³⁶ En síntesis, tal reacción fue adoptar un enfoque pragmático permitiendo que las ramas políticas ejercieran la política pública esbozada en la *Ley Foraker*. Más que permitir el ejercicio de la política pú-

30 U.S. CONST. art I, § 8, cl. 1.

31 *Downes*, 182 U.S. en las págs. 340-41 (White, Shiras & McKenna, opinión concurrente).

32 Véase Efrén Rivera Ramos, *The Legal Construction of American Colonialism: The Insular Cases (1901-1922)*, 65 REV. JUR. UPR 225 (1996), para un análisis profundo de esta doctrina.

33 Véase *Rasmussen v. U.S.*, 197 U.S. 516 (1905).

34 *Downes*, 182 U.S. en las págs. 289-91; *Balzac v. People of Porto Rico*, 258 U.S. 298, 312 (1922).

35 *Shively v. Bowlby*, 152 U.S. 1, 49 (1894) (traducción suplida) (énfasis suplido).

36 Véase Jaime B. Fuster, *The Origins of the Doctrine of Territorial Incorporation and its Implications Regarding The Power of The Commonwealth of Puerto Rico To Regulate Interstate Commerce*, 43 REV. JUR. UPR 259, 294 (1974).

blica que surgía de los estatutos congresionales y las expresiones de la Rama Ejecutiva, hay quienes señalaron que la *doctrina de incorporación* sentada en *Downes v. Bidwell* tuvo el efecto de conferir “a las ramas políticas un poder prácticamente irrestricto para gobernar a las nuevas posesiones [o territorios]”.³⁷

III. EL EFECTO DE LA CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESOS

En 1913, se ratificó la Decimosexta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, con el fin de autorizar al Congreso a imponer y cobrar contribuciones sobre ingresos, sin necesidad de prorratear entre los distintos estados el tributo a recaudarse y con independencia de cualquier censo poblacional.³⁸ El Congreso, una vez dotado de esta autoridad, aprobó de inmediato la *Ley de Rentas Internas de 1913*, imponiendo una contribución sobre el ingreso devengado por todo ciudadano o residente de los Estados Unidos, sin importar la fuente del ingreso e independientemente de la parte del mundo en la que se generara el mismo.³⁹ La sección dos de la ley disponía que el término *Estados Unidos* incluía no sólo a los estados, sino también a los territorios. Por ello, los residentes de Puerto Rico y Filipinas residían, para propósitos contributivos, en “Estados Unidos” y quedaban sujetos al pago de la contribución federal por los ingresos que generaran en los territorios.⁴⁰ Sin embargo, por no existir el vínculo de la ciudadanía, este tipo de impuestos federales no recaía sobre los ingresos que generaban los puertorriqueños no-residentes, en actividades llevadas a cabo en suelo extranjero.⁴¹

Posteriormente, el Congreso aprobó otras leyes de rentas internas en 1916 y 1917.⁴² Además, en este último año se aprobó la *Ley Jones de 1917* (en adelante, “*Ley Jones*”),⁴³ que —entre otras cosas— confirió la ciudadanía estadounidense a los puertorriqueños, autorizó al gobierno local a emitir deudas para la gestión pública y creó la triple exención contributiva sobre los ingresos que los inversores devengaran de esas deudas. La concesión de la ciudadanía repercutió en el ámbito contributivo y económico, acarreado la imposición de la contribución federal por los ingresos que generaran los puertorriqueños en cualquier parte del mundo, independientemente de donde residieran.

³⁷ REYES, *supra* nota 18, en la pág. 62 (traducción suplida).

³⁸ La Constitución federal dispone que: “[t]he Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration.” U.S. CONST. amend. XVI.

³⁹ Revenue Act of 1913, ch. 16, 38 Stat. 114 (1913).

⁴⁰ Díaz Olivo, *supra* nota 14, en la pág. 35.

⁴¹ *Id.* en la pág. 37.

⁴² Véase Revenue Act of 1916, ch. 463, 39 Stat. 756 (1916); Revenue Act of 1917, ch. 63, 40 Stat. 300 (1919).

⁴³ Véase Jones-Shafroth Act, Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951 (1917) [en adelante Jones Act].

Como resultado de la interacción de la legislación contributiva federal y la ley contributiva aprobada localmente, los ingresos de las corporaciones estadounidenses que hacían negocios en los territorios quedaban sujetos a una doble tributación: una por el gobierno territorial y otra por el gobierno federal. Esto encarecía el costo de hacer negocios en los territorios, afectando así la capacidad competitiva de estas empresas frente a aquellas que provenían de países extranjeros. Particularmente, porque los ingresos de estas últimas no estaban sujetos a tributación federal ni a tributación en su país de origen. En la práctica, la doble tributación implicaba que las corporaciones extranjeras —no organizadas en Estados Unidos o sus territorios— venían obligadas a pagar únicamente los impuestos al gobierno territorial, aumentando así su margen de ganancias.⁴⁴ Respecto al curso de acción legislativo que debía tomar el Congreso para corregir esta situación, durante el debate legislativo de la *Ley de Rentas Internas de 1921* (en adelante, “*Ley de Rentas Internas*”), el senador Porter J. McCumber expresó lo siguiente:

[¿N]o resulta mejor y más justa una proposición para Estados Unidos, que busca fomentar el comercio en el exterior, que una línea de conexiones entre Estados Unidos y las Islas Filipinas y entre las Islas Filipinas y Estados Unidos, . . . y que desea promover la demanda de bienes producidos en Estados Unidos, alentar en lugar de cerrarle la puerta a aquellos que decidieron emprender tales negocios a través de medidas legislativas, obligándoles a [volver a] andar a tientas en su propio país, buscando oportunidades de negocios en un momento en el que sufrimos sustancialmente *porque actualmente la producción [en Estados Unidos] es mayor que la capacidad de consumo en nuestro país?* Pienso que es mejor alentar el comercio externo⁴⁵

Estas expresiones sintetizan porqué las empresas estadounidenses afectadas en los territorios —muy particularmente aquellas establecidas en las Islas de Filipinas— elevaron su malestar ante el Congreso y solicitaron alguna medida que aliviara su doble carga contributiva.⁴⁶ En respuesta a estos reclamos, el Congreso insertó una exención contributiva en la *Ley de Rentas Internas* para reconocer una nueva categoría de contribuyentes: las corporaciones de las posesiones estadounidenses.⁴⁷ Estas eran las corporaciones organizadas en Estados Unidos que desarrollaban actividades comerciales dentro de alguna posesión estadounidense. La sección 262 de la *Ley de Rentas Internas* eximió los ingresos que estas corporaciones derivasen de fuentes ubicadas en las posesiones *extranjeras*, es decir, los ingresos derivados de sus actividades comerciales en los territorios de los Estados Unidos.⁴⁸ Esta exención fue la base de las futuras secciones 931 y 936 del *Código de Rentas Internas de los Estados Unidos* que, a partir del 1947, fueron piedra angular para la estrategia político-económica del Gobierno de Puerto Rico. Las secciones

⁴⁴ Véase 61 CONG. REC. 5877 (1921) (declaración por el senador McCumber).

⁴⁵ *Id.* (énfasis suplido)(traducción suplida).

⁴⁶ Véase 61 CONG. REC. 5874-75, 5884-85, 6490 & 6998 (1921).

⁴⁷ Revenue Act of 1921, ch. 136, 42 Stat. 227 (1921).

⁴⁸ *Id.* en la pág. 271.

931 y 936 buscaban atraer empresas *foráneas* a la Isla, especialmente aquellas provenientes de los Estados Unidos.⁴⁹

El tratamiento contributivo antes descrito, al igual que las tarifas aduaneras dispuestas para Puerto Rico en la *Ley Foraker*, conflagraba directamente con las disposiciones de la cláusula de uniformidad de la Constitución federal, pues exigía una tributación distinta —y privilegiada— a las corporaciones estadounidenses, dependiendo de la zona geográfica en la que operaran.⁵⁰ Esta exención contributiva no cumplía con el requisito constitucional de aplicar con la misma firmeza y efecto en todo lugar en que se encontrara el objeto o la actividad sujeta a la contribución.⁵¹ Por ello, al igual que la *Ley Foraker* antes de *Downes v. Bidwell*, la constitucionalidad de la sección 262 de la *Ley de Rentas Internas* estaba en entredicho. La *ratio decidendi* adoptada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso de *Downes v. Bidwell*, en principio, permitía este trato disímil para la Isla en materia contributiva.⁵² Es decir, existía un precedente para afirmar que Puerto Rico no era un territorio incorporado *formalmente* por el Congreso, y por ello la Constitución no le aplicaba *ex proprio vigore*, excluyendo así a la Isla de las disposiciones de la cláusula de uniformidad.

Sin embargo, desde *Downes v. Bidwell*, la situación de los territorios estadounidenses había cambiado. En cuanto a Puerto Rico, puede argumentarse que el otorgamiento de la ciudadanía estadounidense a los puertorriqueños tuvo el efecto práctico de incorporar a Puerto Rico a la Unión.⁵³ Este razonamiento parecería consistente con decisiones previas de la Corte Suprema, donde había interpretado que la intención de incorporar a un territorio podía inferirse de ciertas acciones e iniciativas tomadas por el Congreso. Por ejemplo, tal y como pareció concluir con el entonces territorio de Hawaii.⁵⁴ El resultado final de reafirmar este razonamiento es que, luego de la decisión de *Downes*, no solo Puerto Rico, sino también Filipinas, podían haber sido incorporados a la Unión. Esto hubiese tenido serias consecuencias para los intereses económicos estadounidenses en relación con estas posesiones. Ello porque, entre otras cosas, la incorporación de estos te-

49 Véase Dietz, *supra* nota 2, en las págs. 133-39.

50 La Constitución federal dispone que: “[t]he Congress shall have Power to lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States”. U.S. CONST. art. I, § 8, cl. 1.

51 “[A] tax is uniform when it operates with the same force and effect in every place where the subject of it is found”. U.S. v. *Ptasynski*, 462 U.S. 74, 82 (1983) (citando a *Head Money Cases*, 112 U.S. 580, 594 (1884)).

52 Véase *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244, 287 (1901).

53 Véase *Jones Act* § 5.

54 Véase *Hawaii v. Mankichi*, 190 U.S. 197 (1903). Véase Juan Torruella, *The Insular Cases: The Establishment of a Regime of Political Apartheid*, 77 REV. JUR. UPR 1, 25-26 (2008), para un comentario con respecto a este caso y la incorporación del territorio de Hawaii mediante la concesión de la ciudadanía [en adelante *Torruella-Insular Cases*].

territorios hubiera imposibilitado de inmediato que los ciudadanos y las corporaciones estadounidenses que hacían negocios en Puerto Rico y Filipinas hubiesen podido beneficiarse del tratamiento contributivo privilegiado que la sección 262 de la *Ley de Rentas Internas* les confería.

En 1922 en el caso de *Balzac v. People of Porto Rico* la Corte Suprema de los Estados Unidos entró nuevamente en escena para desempolvar los *Casos Insulares* y validar de forma indirecta e implícita esta acción congresional. De esta manera, se dio luz verde a la política de las otras ramas del gobierno que privilegiaban los intereses económicos de estas empresas y, de paso, permitió que se continuara el sometimiento de los territorios y sus habitantes a la voluntad imperial del Congreso.⁵⁵ Decimos *de forma indirecta e implícita* porque la validez de la exención contributiva autorizada en la sección 262 de la *Ley de Rentas Internas* no tenía nada que ver con la controversia ante la consideración de la Corte. Sin embargo, el razonamiento de la Corte federal en esta opinión tuvo el efecto importante de validar y disipar cualquier incertidumbre que pudiera haber existido respecto a la validez constitucional del trato contributivo privilegiado que el Congreso confirió el año previo a las corporaciones estadounidenses que operaban en sus posesiones.

En *Balzac*, la controversia versaba sobre el derecho a juicio por jurado consagrado en la Sexta Enmienda de la Constitución federal y su aplicación a un ciudadano procesado criminalmente por el Gobierno de Puerto Rico. La legislación penal en Puerto Rico reconocía el derecho a juicio por jurado en procesos por delitos graves, mas no así para los juicios por delitos menos grave. Balzac insistía que, por virtud de la ciudadanía estadounidense que le confirió la *Ley Jones*, las disposiciones de la Sexta Enmienda de la Constitución federal le garantizaban el derecho a juicio por jurado. La Corte rechazó la posición de Balzac y ratificó su decisión en *Downes v. Bidwell*, afirmando que Puerto Rico no era un territorio incorporado y, por lo tanto, la Constitución de los Estados Unidos no aplicaba *ex proprio vigore*. Según la Corte, la legislación federal que dispuso el establecimiento de un gobierno local para Filipinas y Puerto Rico no había alterado esta realidad. En una decisión con votación unánime, la Corte destacó que en la *Ley Jones* no se dispuso expresamente la intención de incorporar a la Isla, lo que sugería que, en efecto, ese no fue el propósito del Congreso. Lo razonable —según la Corte— era presumir que si la intención del Congreso fue convertir a Puerto Rico en un territorio incorporado de la Unión, así lo hubiese declarado expresamente, y no dejaría el cambio de estatus político sujeto a inferencias.⁵⁶ La Corte reconoció que en el pasado la acción congresional de conferir derechos políticos y civiles a los habitantes de los territorios, otorgándoles la ciudadanía estadounidense, se había interpretado como una acción que implicaba la incorporación del territorio a la Unión. Este, por ejemplo, había sido el caso de los territorios de Luisiana y Alaska. No obstante, distinguió la situación de Puerto Rico a la de Alaska, ya que esta última

⁵⁵ *Balzac v. People of Porto Rico*, 258 U.S. 298 (1922).

⁵⁶ *Id.* en la pág. 306 (“Had Congress intended to take the important step of changing the treaty status of Porto Rico by incorporating it into the Union, it is reasonable to suppose that it would have done so by the plain declaration, and would not have left it to mere inference”).

contaba con una amplia extensión territorial y con una población limitada y aislada. Por tal razón, el Congreso les ofreció la oportunidad a los ciudadanos estadounidenses de emigrar y establecerse en Alaska.⁵⁷ Destacó, además, el hecho de que Alaska estaba dentro del continente americano por lo que era de fácil acceso a los Estados Unidos. Esto, según la Corte, evidenciaba que no estaban presentes las dificultades que implicaban la incorporación de las Islas de Filipinas y Puerto Rico.

Otra de las razones que proveyó la Corte en *Balzac* fue que, al ejercer su poder sobre los territorios, el Congreso consideró que los habitantes de Filipinas y Puerto Rico: (1) se organizaron en un sistema jurídico que no reconocía la figura del juicio por jurado; (2) vivían en comunidades de larga trayectoria histórica con concepciones y costumbres políticas muy arraigadas, y (3) por estas razones, debería permitírsele elegir cuáles de las instituciones jurídicas de origen anglosajón les interesaba adoptar y en qué momento. Considerando lo anterior, la Corte concluyó que de la *Ley Jones* no podía inferirse que el Congreso tuvo la intención de incorporar a Puerto Rico a los Estados Unidos.⁵⁸

Varios asuntos llaman la atención y deben destacarse del razonamiento de la Corte en *Balzac*. En primer lugar, la controversia surgió en Puerto Rico y giraba en torno al efecto que tuvo la concesión de la ciudadanía estadounidense a los puertorriqueños. Curiosamente, la Corte en todo momento extiende e incluye a Filipinas en su análisis, a pesar de que en el pleito no estaba en controversia su incorporación, ni mucho menos los derechos de sus habitantes. De hecho, las razones que esboza la opinión para concluir que no podía inferirse la intención del Congreso en cuanto a incorporar al territorio, mas bien aplicaban a Filipinas y no a Puerto Rico.

El argumento del aislamiento geográfico podría haber sido válido con respecto a Filipinas, pero no con respecto a Puerto Rico. Por su localización geográfica, Puerto Rico estaba mucho más cerca de la costa Atlántica de los Estados Unidos que Filipinas de la costa del Pacífico. Incluso, este argumento de aislamiento oceánico era contrario a la experiencia reciente con Hawaii —un territorio aún más distante de los Estados Unidos continental que Puerto Rico con el cual la Corte no tuvo reparos en dar por sentada su incorporación— cuando el Congreso le confirió la ciudadanía a sus residentes.⁵⁹ Tampoco resultaba correcto el argumento de la supuesta accesibilidad que tenía Alaska a la Unión por encontrarse dentro del continente norteamericano. Canadá separó a Alaska del resto de los estados continentales y el acceso por tierra a este territorio era complicadísimo, por no decir imposible, debido a la falta de infraestructura y las condiciones geográficas y climatológicas, entre otras razones.⁶⁰ Definitivamente, esta no era la situación con Puerto

57 *Id.* en la pág. 309.

58 *Id.* en la pág. 311.

59 Véase *Hawaii v. Mankichi*, 190 U.S. 197 (1903).

60 Véase ERNEST GRUENING, *THE STATE OF ALASKA* 22-24 & 235 (1952) (describiendo las condiciones que dificultaban el desarrollo de los vastos recursos de dicho estado por razón de las condiciones climatológicas, sus efectos en el suelo y la falta de carreteras).

Rico, cuyo clima resultaba más propicio para el desarrollo de la actividad comercial marítima con los estados de la costa del Atlántico, la cual existía desde hacía décadas.

Las objeciones que la Corte invocó en *Balzac* para la incorporación de Puerto Rico, fundamentadas en su origen y idioma distinto, eran igualmente improcedentes. Gran parte de la extensión geográfica que configuraba los Estados Unidos, en aquel momento, provenía de territorios que previamente habían estado bajo la soberanía de España o México. Si bien ahora estos territorios formaban parte integral de los Estados Unidos, la realidad histórica era que los estados de Florida, Texas, Nuevo México, Arizona, Colorado y California, entre otros, tenían una amplia comunidad hispanoamericana con fuertes lazos culturales y lingüísticos distintos al resto de los estados de raíces anglosajonas. Visto desde esta perspectiva, la incorporación de Puerto Rico no representaba problema distinto —o mayor— que aquel que confrontó la Nación cuando adquirió el control sobre estos territorios y los incorporó; esto incluso, con la bendición de la propia Corte Suprema.

El raciocinio de la Corte —al considerar que la existencia de una comunidad ancestral con tradiciones particulares muy arraigadas representaba un obstáculo para la incorporación de Puerto Rico— está totalmente reñido con la experiencia entonces reciente de Hawaii para con quien la Corte no tuvo reparos en dar por sentada su incorporación a la Unión.⁶¹ Hawaii, contrario a Puerto Rico, era una nación independiente, cuya cabeza de estado —previo a la intervención estadounidense— recaía en una familia real de larga trayectoria histórica con lenguaje y costumbres particulares.⁶² La composición étnico-racial del archipiélago hawaiano resultaba aún más diversa y ajena a la experiencia histórica estadounidense que lo que representaba la puertorriqueña. De hecho, la composición étnica de Hawaii estaba configurada por los kama'ainas —nativos hawaianos— y una proporción significativa de otras comunidades asiáticas tales como: filipinos, japoneses y chinos. En efecto, para el momento en que se incorporó Hawaii a la Unión, la población de norteamericanos caucásicos era menos de una tercera parte del espectro racial hawaiano.⁶³

Otras razones explican mejor la postura y decisión de la Corte. El juez ponente en *Balzac* fue el entonces juez presidente William Howard Taft, quien tenía una vasta experiencia lidiando con los territorios y quien, en gran parte, moldeó la

61 Véase *Hawaii*, 190 U.S. 197 en la pág. 209.

62 Véase ARTHUR GROVE DAY, *HAWAII AND ITS PEOPLE* (1955).

63 Un informe del Censo para el período de 1900-1910 señalaba que:

Racially the population of the territory is extremely heterogeneous. In 1910 the pure Caucasian element numbered 44,048, constituting 23 per cent, or a little over one-fifth, of the total population . . . The Japanese, numbering 79,675, constituted 41.5 per cent, or more than two-fifths, of the total population, while the Japanese, Chinese, and Koreans combined numbered 105,882, or 55.2 per cent, of the total population.

política pública para el territorio de las islas Filipinas.⁶⁴ Específicamente, Taft fue el presidente de la segunda comisión norteamericana en Filipinas luego de la invasión; la comisión estuvo encargada de tutelar el territorio filipino durante su gobierno militar y, posteriormente, fue nombrado como el primer gobernador civil de las Islas Filipinas.⁶⁵ Taft conocía directa y personalmente la situación particular de ese territorio y, especialmente, los intereses comerciales estadounidenses allí establecidos; quienes confrontaban una competencia comercial agresiva de parte de comerciantes británicos y alemanes en la región.⁶⁶ De hecho, Taft cabildeó —y eventualmente logró— que se redujeran o se eximieran por completo las tarifas aduaneras sobre los bienes importados desde Filipinas al comercio estadounidense, pues entendía que solo así se podría fomentar la economía territorial.⁶⁷ Según Taft, si los negocios norteamericanos querían prosperar en Filipinas, debía ser mediante la venta de bienes norteamericanos a las ocho millones de personas que allí residían. Al criticar la actitud impaciente de los comerciantes norteamericanos que pretendían hacer rápida fortuna al establecerse en las Islas Filipinas, Taft señaló que, “hasta un niño puede entender que no sería buena política pública intentar vender bienes a tu único posible cliente mediante el abuso, la ofensa o el desprestigio”.⁶⁸

De hecho, Taft también era consciente que el trato contributivo especial y privilegiado que la sección 262 de la *Ley de Rentas Internas* le concedía a los intereses de la Nación resultaba esencial para la sobrevivencia competitiva de las empresas estadounidenses allí establecidas.⁶⁹ La única manera de viabilizar y ga-

64 Véase Torruella-Insular Cases, *supra* nota 54, en las págs. 31-33, para una síntesis de la actividad de el ex juez presidente Taft con los territorios de los Estados Unidos,

65 Véase PETER W. STANLEY, A NATION IN THE MAKING: THE PHILIPPINES AND THE UNITED STATES 1898-1921, 60-61 (1974). Véase también GEORGE A. MALCOLM, THE COMMONWEALTH OF THE PHILIPPINES 72 (1936).

66 En un estudio comparado sobre los *Casos Insulares*, el juez federal Gustavo A. Gelpí caracterizó al presidente Taft de la siguiente manera:

Taft was an offspring of American imperialist policy: a former U.S. President from 1909 to 1913, secretary of war from 1904 to 1908, and governor of the Philippines from 1901 to 1904. During his gubernatorial term, a major insurrection against American dominance broke out in the Philippines, and thousands of American soldiers lost their lives or were injured -hence, Taft's distaste for the territorial populations.

Gustavo A. Gelpí, *The Insular Cases: A Comparative Historical Study of Puerto Rico, Hawai'i, and the Philippines*, 58 FED. LAW. 22, 23 (2011).

67 Véase MOORFIELD STOREY & MARCIAL LICHAUCO, THE CONQUEST OF THE PHILIPPINES BY THE UNITED STATES 1898-1925, 217-22 (1926).

68 DAVID BERNSTEIN, THE PHILIPPINE STORY 86 (1947) (traducción suplida).

69 Revenue Act of 1921, ch. 136, 42 Stat. 227, § 262 (1921). Incluso, luego de dejar la presidencia de los Estados Unidos, y antes de ser nombrado Juez Presidente de la Corte Suprema, Taft realizó esfuerzos para mantener viva su política de retención de la soberanía estadounidense sobre las Islas Filipinas. Asimismo, intercambiaba comunicaciones regularmente con prominentes comerciantes en las Filipinas, como Edward Fallow, entonces presidente de la American Philippine Co., quien en los Estados

rantizar la vigencia de este arreglo privilegiado, que rompía la unidad fiscal y económica con el resto de la Nación, era ratificar y revitalizar la decisión de *Downes v. Bidwell*.⁷⁰ Esto despejaba cualquier duda que truncara los esfuerzos de política pública estatuidos en la *Ley de Rentas Internas*. Esto fue posible al reafirmar que Puerto Rico no había sido integrado a la Unión y, por consiguiente, la Constitución de los Estados Unidos y sus disposiciones no aplicaban *ex proprio vigore* en nuestra jurisdicción. Esto, precisamente, fue lo que hizo la Corte Suprema al aprovecharse de la situación de Puerto Rico para enyuntarla con la de Filipinas, como si los intereses y trasfondos de cada territorio fuesen idénticos e interconectados. La Corte colocó a Puerto Rico en la misma situación que Filipinas, al hacer referencia continua de estas en su análisis, sin haber una necesidad real para ello. Esto sobre todo ante las dos diferencias significativas que cambiaron las circunstancias de ambos territorios desde 1901, a saber: (1) que el Congreso nunca extendió la ciudadanía a los filipinos, y (2) que en 1916, este expresamente adoptó como política pública entregarle al gobierno filipino la soberanía sobre las islas.⁷¹ Al equiparar la posición de ambos territorios frente a los Estados Unidos, el precedente económico-fiscal establecido quedaba debidamente afianzado y garantizado, no solo en torno a Puerto Rico, sino también respecto a Filipinas. De esta manera, la Corte Suprema de los Estados Unidos, una vez más, ajustó su análisis constitucional a las necesidades de los intereses económicos, según atendidos en la política pública propuesta por las ramas políticas del gobierno.

De un análisis de la experiencia histórica antes examinada, queda evidenciado que la Corte Suprema de los Estados Unidos definió el marco jurídico en el cual los intereses económicos de la Nación han de desempeñarse y atenerse. Estos intereses son los que en la práctica articulan el marco operacional que necesita la Nación para desenvolverse exitosamente y mantenerse competitivos tanto a nivel nacional, como internacional. Para ello, el rol de la judicatura se debe limitar a confirmar y validar ese marco, circunscribiéndose únicamente a delimitar sus contornos. Lo anterior debe tomarse en consideración al analizar los remedios que Puerto Rico solicita para aliviar su crisis fiscal. Como veremos en las próximas secciones, estos remedios no solo se le han solicitado a las ramas políticas, sino también a la Rama Judicial, quien tiene voz y parte en el diseño de estos. De igual forma, veremos cómo la Constitución federal impondrá límites al ingenio legislativo y ejecutivo.

Unidos había organizado una asociación privada compuesta “por líderes comerciantes y profesionales de diferentes partes del país . . . para el desarrollo y el mejoramiento de los filipinos”. Adam D. Burns, *Retentionist in Chief: William Howard Taft and the Question of Philippine Independence, 1912-1916*, 61 *PHL STUD.: HIST. & ETHN. VIEWPOINTS* no. 2, 163, 175 (2013) (traducción suplida).

⁷⁰ *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901).

⁷¹ “Whereas it is, as it has always been, the purpose of the people of the United States to withdraw their sovereignty over the Philippine Islands and to recognize their independence as soon as a stable government can be established to recognize therein”. Philippine Autonomy Act, Pub. L. No. 64-240, 39 Stat. 545, § 1 (1916).

IV. DESARROLLO DE LOS FACTORES QUE NUTREN LA RELACIÓN ENTRE PUERTO RICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

Una vez la opinión de *Balzac* afianzó y garantizó que el poder contributivo del Congreso sobre Puerto Rico y Filipinas no estaba limitado por la cláusula de la uniformidad de la Constitución de los Estados Unidos, los intereses económicos en estos territorios tuvieron, carta libre para actuar. En el caso de Puerto Rico, estos intereses, junto con los intereses del complejo militar estadounidense y en especial durante el periodo previo a la Segunda Guerra Mundial y con posterioridad a esta, fueron quienes promovieron y forzaron la retención y permanencia indefinida de la Isla bajo el esquema colonial que la Corte Suprema bendijo desde 1901 en *Downes v. Bidwell*.

El ascenso al poder de Adolfo Hitler en 1933 y las anexiones-ocupaciones que a partir de ese momento se desarrollaron en Austria, Checoslovaquia y Polonia generaron inquietud en los Estados Unidos. La presencia de submarinos nazi en el Atlántico, particularmente en el Caribe, incrementó el temor de que tarde o temprano y de una manera u otra, los Estados Unidos habrían de terminar involucrado en el conflicto bélico que se desarrollaba en Europa.⁷² Comenzó entonces la preparación para esa eventualidad y Puerto Rico era un blanco posible de ataque por su localización geográfica. Es en este contexto, previo al estallido de la Segunda Guerra Mundial, que en 1939 el presidente Franklin D. Roosevelt envió al almirante William D. Leahy a fungir como gobernador de Puerto Rico.⁷³ En el poco más de un año de su gobernación, el almirante Leahy sentó las bases para la conversión de la Isla en una importante plaza militar.⁷⁴ Así, se modernizaron o establecieron bases de las fuerzas armadas estadounidenses en el Viejo San Juan, Caparra, Tortuguero, Aguadilla, Cayey, Juana Díaz, Ceiba, Culebra y Vieques.⁷⁵ Este interés renovado hacia Puerto Rico, ahora como bastión militar, sumado a la importancia de su localización para defender los navíos comerciales que atravesarían el Canal de Panamá, afianzó el interés colonial de los Estados Unidos en la Isla y selló su destino por el resto del siglo.⁷⁶

No obstante, la experiencia en Filipinas fue distinta. En Filipinas no ocurrió un proceso de militarización intensivo como el que se llevó a cabo en Puerto Rico. Por encontrarse lejos del escenario bélico europeo, la amenaza de un ataque o intervención nazi en el Pacífico no era predecible o, al menos, igualmente viable. Japón, que irónicamente fue quien provocó la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial con el ataque a la base de Pearl Harbor, no se percibía

⁷² Véase ANGLO-AMERICAN CARIBBEAN COMM'N, 9 DEP'T ST. BULL., THE CARIBBEAN ISLANDS AND THE WAR: A RECORD OF PROGRESS FACING STERN REALITIES 3 (1943).

⁷³ Exec. Order No. 8294, 4 Fed. Reg. 4763 (Dec. 5, 1939).

⁷⁴ Véase JORGE RODRÍGUEZ, STRATEGY AS POLITICS: PUERTO RICO ON THE EVE OF THE SECOND WORLD WAR 124-34 & 225-45 (2007).

⁷⁵ *Id.* en las págs. 355-68.

⁷⁶ *Id.* en las págs. 129-30.

como una amenaza sustancial a los intereses de la Nación en los primeros años de la década de los treinta; esto a pesar de las tensiones y escaramuzas por parte del imperio japonés en China.⁷⁷ Esa aparente comodidad en el Pacífico permitió que los Estados Unidos iniciara el proceso para hacer realidad su antigua promesa de concederle la independencia al pueblo filipino. En 1932, el Congreso aprobó un proyecto de ley que tenía como objetivo conferirle la independencia a Filipinas.⁷⁸ El presidente Herbert Hoover lo vetó cuando llegó ante su consideración. No obstante, el proyecto fue aprobado por el Congreso sobrepasando el veto presidencial y pasó a ser conocido como la *Ley Hare-Hawes-Cutting de 1933*.⁷⁹ A pesar del consenso en el Congreso, Manuel Quezón, el entonces presidente del Senado filipino, se opuso a los términos y condiciones que la ley disponía para concederles su independencia.⁸⁰ Fue así como entró al escenario el senador Millard Tyding, quien presentó un segundo proyecto de independencia para las Islas Filipinas. Según lo dispuesto en la *Ley Tydings-McDuffie de 1934*, la independencia estaría precedida por un arreglo intermedio y preparatorio denominado *Commonwealth*. Curiosamente este fue el término que se utilizó posteriormente para denominar el estatus de Puerto Rico luego de la aprobación de la *Ley 600* (en adelante, "*Ley de relaciones federales*") y el establecimiento del Estado Libre Asociado.⁸¹ A pesar de estos esfuerzos, la Segunda Guerra Mundial y la invasión de Filipinas por parte de los japoneses en 1941 postergaron su independencia. Los filipinos tuvieron que esperar el desalojo de los invasores japoneses y la culminación de la Segunda Guerra Mundial para alcanzar su autonomía plena en 1946.⁸²

Mientras tanto, el régimen colonial en Puerto Rico, lejos de desvanecerse con la conclusión de la guerra, se afianzó aún más. En 1947, bajo la administración del primer gobernador puertorriqueño Jesús T. Piñero se adoptó la primera *Ley de incentivos industriales*.⁸³ En términos simples, esta pieza legislativa buscaba incentivar que empresas organizadas en otras jurisdicciones estadounidenses establecieran operaciones en Puerto Rico, ofreciéndoles una exención contributiva sobre los ingresos que generaran en la Isla.⁸⁴ La exención local, unida a la exención que les brindaba el estatuto contributivo federal, les ofrecía a estas corporaciones foráneas el beneficio de una exención contributiva prácticamente total sobre los ingresos que generaran en Puerto Rico.⁸⁵ Para contextualizar el asunto, si nos remontamos al 1920, antes de la aprobación de la *Ley de Rentas Internas* y la opinión de *Balzac*, recordaremos que la situación de desventaja comercial que aquejaba a

77 JAMES TRUSLOW ADAMS, 6 *DICTIONARY OF AMERICAN HISTORY* 303-06 (1961).

78 BERNSTEIN, *supra* nota 68, en las págs. 125-31.

79 Hare-Hawes-Cutting Act, ch. 11, 47 Stat. 761 (1933).

80 BERNSTEIN, *supra* nota 68, en las págs. 125-31.

81 Tydings-McDuffie Act, ch. 84, 48 Stat. 456 (1934).

82 BERNSTEIN, *supra* nota 68, en las págs. 152-73.

83 Ley de Incentivos Industriales, Ley Núm. 346 de 12 de mayo de 1947, 1947 LPR 647-63.

84 Véase Díaz Olivo, *supra* nota 14, en la pág. 91.

85 Véase DIETZ, *supra* nota 2, en las págs. 228-31.

este tipo de empresas era que ambos poderes gubernamentales imponían una contribución sobre el ingreso generados en el territorio. Luego de 1947, la aludida desventaja se había invertido por completo; es decir, ninguno de los poderes gubernamentales le imponía ni cobraban contribuciones a este tipo de corporaciones. Veamos entonces, cómo se desarrollaron los intereses económicos y políticos que giraban y se nutrían de la ventaja contributiva antes descrita.

El capital estadounidense, tras la terminación del conflicto bélico mundial, fue a buscar mercados en los cuales invertir. Europa, por la destrucción físico-estructural y económica que experimentó durante la guerra, no era el lugar más atractivo o propicio para invertir. En cambio, Puerto Rico sí lo era; muy en particular por los beneficios e incentivos que le ofrecía a las empresas que establecían operaciones en su jurisdicción. Como resultado de estos factores, la inversión privada estadounidense incrementó vertiginosamente en Puerto Rico a finales de la década de los cuarenta, y así se mantuvo hasta gran parte de la década de los setenta del siglo pasado.⁸⁶ El esquema legislativo que viabilizaba este arreglo contributivo experimentó modificaciones tanto en la legislación federal como en la puertorriqueña. La sección 262 de la *Ley de Rentas Internas* eventualmente se convirtió en la sección 931, y en 1976 en la sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos.⁸⁷ La exención contributiva conferida por el Congreso bajo la antigua sección 262 se transformó en un crédito contributivo. Sin embargo, la característica esencial del arreglo contributivo —proveer un tratamiento fiscal privilegiado a las corporaciones que operaban en posesiones de los Estados Unidos— subsistió a pesar de las críticas severas de algunos sectores que lo catalogaban de una política de *mantengo* corporativo o *corporate welfare*, y de los repetidos intentos de su eliminación por parte de ciertas facciones del Congreso.⁸⁸

De otra parte, durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, el interés militar de los Estados Unidos en Puerto Rico, lejos de desvanecer, incrementó. El surgimiento de la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la extinta Unión Soviética, junto con el triunfo de una revolución comunista en Cuba en 1959, convirtió a Puerto Rico en una pieza importante en el escenario geopolítico que entonces se desarrollaba.⁸⁹ Los intereses económicos que se beneficiaban de la política de exención contributiva, unido a los intereses del complejo militar estadounidense en Puerto Rico, constituyeron una especie de alianza o binomio de beneficio mutuo que institucionalizó en la Isla un periodo de dominación y estabilidad colonial, el cual se mantuvo prácticamente intacto hasta la última década del siglo pasado.

⁸⁶ *Id.* en las págs. 238-39.

⁸⁷ I.R.C. § 936 (1976).

⁸⁸ Véase, por ejemplo Thomas R. Barker, *Ending "Welfare as We Know It" (Corporate Welfare, that is): International Taxation and the Troubled History of Internal Revenue Code Section 936*, 21 SUFFOLK TRANSNAT'L L. REV. 57 (1998).

⁸⁹ Véase Jorge Rodríguez & Humberto García, *Cambio estratégico global y nueva política militar de Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe*, 25 CARIBBEAN STUD. 221 (1992).

Al adentrarnos varias décadas en el siglo XXI, deseamos resaltar dos eventos significativos durante los años noventa que estremecieron la hegemonía del binomio colonial entre las corporaciones exentas y el complejo militar. En primer lugar, durante el cuatrienio que inició en 1993, el Congreso de los Estados Unidos retomó nuevamente su interés por reexaminar la ventaja contributiva que se dispensaba a las corporaciones que operaban en las posesiones estadounidenses.⁹⁰ La presión por eliminar el trato privilegiado que confería la sección 936 incrementó su intensidad. Esta presión, lejos de encontrar resistencia, halló simpatía y apoyo en el Congreso dominado por el Partido Demócrata, cuya política fiscal se concentró —en gran parte— en allegar nuevas fuentes de ingresos para disminuir y atacar el déficit presupuestario del gobierno federal. En cuanto al asunto específico de la sección 936, la administración demócrata entendía necesario evitar los abusos de exenciones contributivas por parte de industrias cuyos ingresos surgían de actividades comerciales con activos intangibles. Estas industrias no tendían a la producción de empleos en Puerto Rico, uno de los motivos que propulsaban estas gracias contributivas.⁹¹ En aras de atar el crédito contributivo con la creación de empleos en Puerto Rico, se recomendó una enmienda que condicionara la cantidad del crédito que recibían estas corporaciones a los salarios que pagaban a los empleados en la jurisdicción.⁹² Esto dio lugar a la aprobación del *Revenue Reconciliation Act of 1993*, que reformuló la manera para computar el crédito contributivo bajo la sección 936, y limitó la cuantía que las corporaciones —en los territorios estadounidenses— podían reclamar por concepto de dicho crédito.⁹³

En el ámbito local, la administración al mando en Puerto Rico no objetó estos intentos de eliminar o alterar el trato contributivo especial a las corporaciones foráneas en la Isla. Esta aquiescencia por parte del gobierno local respondió a que estas empresas se oponían a cualquier modificación de la relación política con los Estados Unidos, pues necesitaban que el régimen territorial permaneciera intacto. Esto dado que el trato preferencial que recibían por los ingresos generados en Puerto Rico era contrario al trato uniforme contributivo federal que ordena la Constitución de los Estados Unidos con respecto a los estados y territorios incorporados.⁹⁴ Posteriormente, en el 1996 el Congreso aprobó el *Small Business Protection Job Act de 1996*;⁹⁵ esta medida dispuso la eliminación gradual, pero definitiva, del crédito contributivo para las corporaciones que hacían negocios en las

⁹⁰ Véase U.S. GEN. GOV'T ACCT. OFF, PUERTO RICO AND THE SECTION 936 TAX CREDIT (GAO/GGD-93-109) (1993).

⁹¹ Véase DEPARTMENT OF THE TREASURY: SUMMARY OF THE ADMINISTRATION'S REVENUE PROPOSALS 51-52 (Feb. 1993).

⁹² *Id.*

⁹³ Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, Pub. L. No. 103-66, 107 Stat. 312 (1993). Véase además, DAVID L. BRUMBAUGH, CRS REPORT FOR CONGRESS: THE PUERTO RICAN ECONOMIC ACTIVITY TAX CREDIT: CURRENT PROPOSALS AND SCHEDULED PHASEOUT 1-2 (2000).

⁹⁴ Véase Ruben Dávila & Jorge Rodríguez, *Puerto Rico: Frente a la nueva época*, 127 NUEVA SOCIEDAD (1993).

⁹⁵ Small Business Job Protection Act of 1996, Pub. L. No. 104-188, 110 Stat. 1755 (1996).

posiciones estadounidenses. Asimismo, la ley dispuso un esquema para reducir la cantidad máxima reclamable del crédito corporativo territorial a través de un periodo de diez años con efecto retroactivo a diciembre de 1995.⁹⁶ Tras la eliminación del trato preferencial contributivo a las corporaciones extranjeras, el sostenimiento y permanencia del arreglo político existente entre Puerto Rico y los Estados Unidos se tornó inconsecuente y, con ello, se perdió el incentivo que este poderoso sector económico tenía para evitar cualquier modificación en el esquema colonial vigente.

Precisa destacar que, a partir de las últimas dos décadas del siglo XX, los Estados Unidos promovió el establecimiento de una serie de arreglos de libre mercado con varios países del mundo, muy particularmente con países de Norte, Centro y Sudamérica. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes: (1) el Tratado Norteamericano de Libre Comercio de 1994 (NAFTA, por sus siglas en inglés);⁹⁷ (2) el Tratado de Libre Comercio con Chile de 2004;⁹⁸ (3) el Tratado Centroamericano del Libre Comercio de 2005 (CAFTA, por sus siglas en inglés) suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana;⁹⁹ (4) el Acuerdo de Promoción Comercial con Panamá en 2012, y (5) otro con Colombia de ese mismo año.¹⁰⁰ Esta nueva política comercial globalizada abonó al severo golpe que sufría la economía local, puesto que concedía a múltiples países el acceso privilegiado al mercado estadounidense que hasta entonces aventajaba a Puerto Rico.

El segundo evento acaecido en la década de los noventa tuvo sus efectos sobre la otra ala del binomio que le brindaba relevancia a Puerto Rico dentro del sistema de gobierno estadounidense, esto es, sobre el componente militar. La desestabilización definitiva de este lado del binomio se precipitó como consecuencia de un evento fortuito ocurrido en 1999, cuando David Sanes, un empleado civil de la Marina estadounidense, falleció y otras cuatro personas resultaron heridas durante las prácticas que desarrollaba la Marina en la instalación militar que operaba en Vieques desde el año de 1941.¹⁰¹ La muerte de Sanes provocó una ola de protestas que se intensificó con el desarrollo de una serie de eventos de desobediencia civil

⁹⁶ Véase Raymond Wacker & Julie Sobery, *The United States Finally Ends the Puerto Rico and Possession Credit of Code Section 936-A Decade from now*, 23 INT'L TAX J. 62, 64-69 (1997).

⁹⁷ North American Free Trade Agreement, Can.-Mex.-U.S., 17 de diciembre de 1992, 32 I.L.M. 289 (1993).

⁹⁸ United States-Chile Free Trade Agreement, Chile-U.S., 6 de junio de 2003, KAV 6375 (2003).

⁹⁹ Central American Free-Trade Agreement, Costa Rica-El Sal.-Guat.-Hond.-Nicar.-Rep. Dom.-U.S., 28 de mayo de 2004, 43 I.L.M. 514 (2004).

¹⁰⁰ The United States-Panamá Trade Promotion Agreement, Pan-U.S., 31 de octubre de 2012; United States-Colombia Trade Promotion Agreement, U.S.-Colom., 15 de mayo de 2012.

¹⁰¹ Véase Ronald O'Rourke, *Vieques Puerto Rico Naval Training Range: Background and Issues for Congress*, NAVAL HISTORY AND HERITAGE COMMAND (2001) <https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/v/vieques-puerto-rico-naval-training-range.html> (última visita 21 de junio de 2017).

y la participación de diversas personalidades de Puerto Rico y del exterior en reclamo del cese de las operaciones de la Marina en esta isla municipio.¹⁰² En el 2001, el presidente George W. Bush accedió a los distintos reclamos y anunció que las prácticas navales en Vieques habrían de cesar para el mes de mayo de 2003.¹⁰³ En efecto, la Marina cesó sus operaciones y entregó sus instalaciones en Vieques en la fecha anunciada.¹⁰⁴ En marzo de 2004, los Estados Unidos también efectuó el cierre de las operaciones en la base naval de Roosevelt Roads en Ceiba. Las fuerzas armadas estadounidenses señalaron que sin la disponibilidad de Vieques para el desarrollo de ejercicios navales, las instalaciones de la Marina en Ceiba perderían su utilidad y ya no serían necesarias.

Los eventos descritos causaron que Puerto Rico entrase en una nueva etapa en su relación con los Estados Unidos. Comenzó así un periodo de incertidumbre que culminó en el año 2016 con las decisiones de la Corte Suprema en los casos de *Puerto Rico v. Sánchez Valle* y *Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*,¹⁰⁵ y con la aprobación por parte del Congreso de la ley *Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act* (en adelante, “PROMESA”).¹⁰⁶

V. PUERTO RICO: EL SURGIMIENTO DE LA CRISIS ACTUAL

Luego de la eliminación de la sección 936 y del cierre de las bases navales estadounidenses, Puerto Rico perdió, para todos los fines prácticos, la importancia que alguna vez tuvo para los Estados Unidos. Como resultado, quedó fuera del foco de atención de las fuerzas económicas y políticas encargadas de dictar el curso de la Nación a través de sus representantes electos. Si bien es cierto que la situación económica en Puerto Rico iba en deterioro gradual y ascendente, esta se agravó vertiginosamente a partir del año 2013. Concretamente, el 26 de agosto de ese año, *Barron's*, la reconocida revista sobre asuntos financieros, publicó en primera plana que vientos tormentosos se asomaban sobre Puerto Rico como resultado del enorme monto de su deuda con los inversores del mercado de bonos municipales y por razón economía endeble de la Isla.¹⁰⁷ El Gobierno de la Isla no solo no prestó la importancia debida a esta noticia, sino que, peor aún, el gobernador

102 *Id.*

103 *Id.*

104 *Id.*

105 *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 136 S. Ct. 1863 (2016); *Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. 1938 (2016).

106 *Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act of 2016*, Pub. L. No. 114-187 § 130, Stat. 549 (a ser codificada en 48 U.S.C. §§ 2101-2241) [en adelante PROMESA].

107 Andrew Bary, *Troubling Winds*, BARRON'S, (26 de agosto de 2013), <http://www.barrons.com/articles/SB50001424052748704719204579022892632785548> (última visita 21 de junio de 2017).

Alejandro García Padilla, al ser abordado por la prensa sobre este particular, manifestó que: “los bonistas me valen”, es decir, que no le importan.¹⁰⁸

La actitud descrita y acciones posteriores igualmente preocupantes, desde la perspectiva de la capacidad de pago y confiabilidad obligacional de la Isla, dejaron al descubierto la ficción económica en la cual vivía Puerto Rico. Los problemas presupuestarios y los graves riesgos económicos que acechaban a la Isla no eran secreto para nadie. Sin embargo, los políticos, la población local e incluso los propios mercados financieros operaban bajo un alegre y conveniente entendimiento de que las cosas continuarían funcionando con relativa aceptabilidad para todos, mientras no se actuara de forma contraria a la ficción construida. Sin embargo, las palabras del Gobernador destruyeron el entendimiento y la gran mentira en la cual vivían. Como resultado inmediato de esta confrontación con el verdadero estado económico de la Isla, las casas calificadoras de inversión degradaron sistemática y continuamente los valores emitidos por el Gobierno de Puerto Rico y sus corporaciones públicas.¹⁰⁹ Así, se cerró repentinamente el acceso privilegiado a los mercados de financiación que tenía la Isla y que subsanaban la falta de fondos en el erario público.

El Estado Libre Asociado, carente de fuentes de financiación, se quedó sin flujo de efectivo suficiente para cumplir sus obligaciones crediticias y cubrir sus costos operacionales. Reacio a reducir drásticamente sus gastos —particularmente los de nómina— recurrió a la imposición de diversos tipos de contribuciones y gravámenes fiscales.¹¹⁰ Estas imposiciones no generaron los recaudos suficientes para resolver el déficit presupuestario, y por el contrario, tuvieron el efecto nefasto de desacelerar aún más la economía.¹¹¹ El Gobierno local salió a la búsqueda de asesores externos para que le asistieran en las negociaciones con sus acreedores. Las entidades contratadas aconsejaron que adoptaran una postura fuerte y agresiva, la cual requería que los acreedores aceptaran una reducción extraordinaria en el monto de sus inversiones principales y en las tasas de interés acordada, pues de lo contrario, se les amenazaba con el impago total.¹¹² El gobernador García Padilla anunció y enfatizó, una y otra vez, que primero habría de garantizar los empleos gubernamentales antes de pagar la deuda contraída con los bonistas.¹¹³ Esta postura desafiaba y contradecía directamente la sección 8 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico que establece una preferencia a favor de los tenedores de estos bonos y obligaciones en caso de que el Gobierno atravesara por un estado

108 Philippe Schoene Roura, *Desde “Me vale” hasta Promesa*, CARIBBEAN BUSINESS EN ESPAÑOL (30 de junio de 2016), <http://cb.pr/desde-me-vale-hasta-promesa/> (última visita 21 de junio de 2017).

109 Véase José I. Alameda Lozada, *La Degradación del Crédito de Puerto Rico: Causas, Consecuencias y Políticas para resolverlas*, 12 BOL. ECON. enero-mayo 2014, en las págs. 1, 2-11, para un resumen cronológico de la degradación de la deuda.

110 Véase, Sonia Colón, *Puerto Rico: Still in the Spotlight*, 34 AM. BANKR. INST. J., 75-78 (2015), para un resumen de estas medidas fiscales.

111 ANNE O. KRUEGER ET AL., PUERTO RICO: A WAY FORWARD 16-17 (2015).

112 *Id.*

113 *Id.*

de insolvencia.¹¹⁴ El temor de los acreedores se acrecentó aún más y las negociaciones con el Gobierno de Puerto Rico y sus asesores, lejos de progresar, se empantanaron. La situación se tornó crítica en las corporaciones públicas, en especial en la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE).

La posibilidad de acudir al Código de Quiebras federal (en adelante, “Código de Quiebras” o “Código”) e invocar sus protecciones a favor de las corporaciones públicas estaba cerrada para la Isla. Esta imposibilidad fue el resultado imprevisto de una enmienda que el Congreso de los Estados Unidos introdujo en el año de 1984 sin explicación aparente.¹¹⁵ Ante este escenario, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico optó por aprobar la *Ley para el cumplimiento con las deudas y para la recuperación de las corporaciones públicas de Puerto Rico* (en adelante, “*Ley de quiebra criolla*”).¹¹⁶ Algunos de los propósitos de esta medida eran: (1) ajustar las deudas en el interés de los acreedores; (2) establecer ciertos procedimientos para cumplir con el pago de manera ordenada; (3) reestructurar la deuda de la Isla; (4) brindar remedios para atender la insolvencia de las corporaciones públicas, y (5) reorganizar sus obligaciones con los acreedores.¹¹⁷

Los acreedores no tardaron en impugnar la recién aprobada ley y, en menos de un mes, presentaron una demanda ante la Corte federal de Distrito para el Distrito de Puerto Rico. Estos solicitaron que se declarara su inconstitucionalidad porque, entre otras cosas, constituía un ejercicio de poder inválido de parte del Gobierno local contrario al poder congresional de aprobar leyes de quiebras uniformes. La Corte federal para el Distrito de Puerto Rico coincidió con los demandantes y declaró la inconstitucionalidad de la *Ley de quiebra criolla*.¹¹⁸ Particularmente, la Corte concluyó que Puerto Rico estaba imposibilitado de aprobar medidas para cobijar a estas entidades en el ámbito de quiebras porque el campo estaba ocupado por la sección 903(1) del Código de Quiebras.¹¹⁹

Inconforme, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico acudió a la Corte de Apelaciones Federal para el Primer Circuito, foro que confirmó la decisión de la Corte de Distrito.¹²⁰ Vale destacar la opinión concurrente emitida por el juez Juan R.

114 Expresamente, la sección 8 del artículo VI dispone que:

Quando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, se procederá en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por ley.

CONST. PR art. VI, § 8.

115 Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act of 1984, Pub. L. No. 98-353, § 421 (j), 98 Stat. 333, 368 (1984) (codificada según enmendada en 11 U.S.C. § 101 (2006)).

116 Ley para el cumplimiento con las deudas y para la recuperación de las corporaciones públicas de Puerto Rico, Ley Núm. 71 del 28 de junio de 2014, 13 LPRA § 111 (2012 & Supl. 2016).

117 Exposición de motivos, 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, 2014 LPR 632-42.

118 Véase *Franklin California Tax-Free Trust v. Puerto Rico*, 85 F. Supp. 3d 577 (D. P.R.).

119 *Id.* en la pág. 602.

120 Véase *Franklin California Tax-Free Trust v. Puerto Rico*, 805 F.3d 322 (1st Cir. 2015).

Torruella, quien interpretó que el efecto práctico de afirmar el raciocinio de la Corte de Distrito conllevaba enviar al Gobierno de Puerto Rico al Congreso en búsqueda de un remedio por la vía política. El juez Torruella destacó el carácter fútil de esta acción, puesto que “Puerto Rico ha sido excluido efectivamente del proceso político en el Congreso, y [esto es pedirle] que jueguen con las cartas echadas en su contra . . .”.¹²¹ El Juez directamente cuestionó: “¿[P]or qué el Congreso le quitaría a Puerto Rico intencionalmente el remedio que tenía disponible antes de 1984 y lo dejaría a la merced de sus acreedores?”¹²² Con ello, y denunciando que la decisión seguía el curso ordinario para dispensar aquellos asuntos que versan sobre la colonia, el juez Torruella concluyó que no había encontrado una “base racional” constitucional que justificara la exclusión de los habitantes de Puerto Rico del remedio de quiebras, con el efecto de colocar a sus acreedores en una posición privilegiada, que no poseen los acreedores de los demás estados de la Unión.¹²³

Así las cosas, Puerto Rico decidió apelar el dictamen ante la Corte Suprema de los Estados Unidos. Mientras la litigación apelativa se tramitaba, las autoridades locales promovieron gestiones múltiples ante la Rama Ejecutiva y Legislativa federal con el fin de obtener su cooperación para sacar a la Isla de la crisis que atravesaba. Al optar por la vía de las ramas políticas federales —como bien señaló el juez Torruella— Puerto Rico jugaba con las cartas echadas en su contra. Lo anterior quedó manifiesto tras una respuesta clara y contundente por parte de las autoridades federales: el gobierno federal no va a brindar ningún tipo de rescate financiero o *bailout*.¹²⁴

Las malas noticias sucedían una tras otra. A mediados del año 2016, vencía el principal de una porción significativa del monto total de la deuda de Puerto Rico por concepto de los bonos emitidos. El gobernador García Padilla adelantó públicamente que el País no contaba con los recursos para cumplir con este pago, por lo que el incumplimiento era inminente. Insistió que utilizaría los recursos disponibles para garantizar la prestación de servicios vitales a los ciudadanos y evitar el despido de empleados públicos. El incumplimiento de Puerto Rico con sus bonistas y acreedores ya era un hecho.¹²⁵ Ante un panorama tan poco auspicioso, la estrategia se concentró en presionar a las autoridades federales para que aprobaran algún tipo de medida que brindara un mínimo de protección a la Isla frente a sus acreedores. Es decir, que permitiese a Puerto Rico lo que intentó hacer mediante la ley de la *Quiebra Criolla*: someterse a un proceso ordenado de reorganización

¹²¹ *Id.* en la pág. 355 (Torruella, opinión concurrente) (traducción suplida).

¹²² *Id.* en la pág. 356.

¹²³ *Id.*

¹²⁴ Véase Jim McTague, *Puerto Rico's Bleak Options*, BARRON'S (12 de julio de 2014), <http://www.barrons.com/articles/SB5000142405311903684104580015233972245568> (última visita 21 de junio de 2017), para una reseña sobre cómo respondió y actuó el gobierno federal.

¹²⁵ Véase Luis J. Valentín, *Puerto Rico Defaults on Over \$800M of Constitutionally Protected Debt*, CARIBBEAN BUSINESS (1 de julio de 2016), <http://caribbeanbusiness.com/puerto-rico-to-default-on-gos/> (última visita 21 de junio de 2017), para una reseña al respecto.

similar al establecido en la legislación federal sobre quiebras. Sin embargo, la incapacidad de Puerto Rico para cumplir con el pago de sus deudas con los bonistas no solo perjudicaba a la Isla, sino que también representaba un enorme problema para los Estados Unidos. Veamos por qué.

En el pasado, la riqueza económica generada por la actividad comercial estadounidense descansó principalmente en la tenencia y explotación de bienes inmuebles. Más adelante, particularmente a partir del siglo XIX, gracias al advenimiento de la industrialización, el enfoque comercial se trasladó al control y manejo de los bienes muebles —tales como maquinaria, planta y equipo— y la tecnología incrementó la eficiencia en la producción. En el siglo XX y XXI, la nueva fuente de riqueza de la sociedad moderna se concentró en los intangibles y en la propiedad industrial e intelectual. El desarrollo y adquisición de patentes, marcas, licencias y franquicias, poco a poco, ha ido desplazando la tenencia de bienes tangibles para convertirse en la base para la generación de nuevo capital. Nuevos productos y arreglos de inversión, cada vez más complejos y etéreos, atrajeron una porción enorme de los recursos económicos de los Estados Unidos. Entre estos productos atractivos de inversión estaban los llamados “bonos municipales”, y en el mercado estadounidense de este tipo de inversión, Puerto Rico era el rey. En el 2015, incluso con la inminente crisis fiscal a la vuelta de la esquina, estos bonos emitidos por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico fueron los más activos transaccionalmente, al considerar el valor marcado de la deuda emitida (\$7.48 mil millones) en un mercado con aproximadamente cuarenta y cuatro mil emisores.¹²⁶

Mediante la concesión de beneficios contributivos, Puerto Rico atrajo a un gran número de empresas foráneas y se posicionó entre los estados con más emisión de deuda en el mercado municipal estadounidense. Específicamente, las obligaciones emitidas por el Gobierno de Puerto Rico se distinguieron en este mercado por brindar a los inversores un beneficio contributivo triple. Este beneficio consiste en exentar las obligaciones emitidas por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus dependencias de toda contribución impuesta por el gobierno federal, por los gobiernos de los diferentes estados de la Unión o cualquiera de sus dependencias, o, incluso, por el propio Gobierno de Puerto Rico. Lo anterior permitía que el ingreso por concepto de intereses que recibían los inversores de las obligaciones de Puerto Rico estuviera exento del pago de impuestos federales, estatales y municipales.¹²⁷ Este trato particular a las obligaciones emitidas por el Gobierno de Puerto Rico fue posible por una sección de la *Ley Jones*, mediante la cual

¹²⁶ MUNICIPAL SECURITIES RULEMAKING BOARD, ANNUAL FACT BOOK OF MUNICIPAL SECURITIES 1 (2016), <http://www.msrb.org/pdf.aspx?url=http%3A%2F%2Fwww.msrb.org%2FNews-and-Events%2FPress-Releases%2F2016%2FMSRB-Publishes-Annual-Fact-Book-of-Municipal-Securities-Data.aspx>.

¹²⁷ Kenda K. Tomes arguyó en su artículo, *State Taxation of Puerto Rican Obligations: An Interest(ing) Question*, que la sección que autoriza esta triple exención era inconstitucional debido a que los eventos acaecidos desde 1917 dejaban claro que el Congreso incorporó a Puerto Rico a los Estados Unidos y -por ello- ya no podía darle un trato preferencial diferente al de los estados. Véase K.K. Tomes, *State Taxation of Puerto Rican Obligations: An Interest(ing) Question*, 66 CHI.-KENT L. REV. 903, 935-46 (1980).

el Congreso autorizó emitir deudas a fines de obtener financiamiento.¹²⁸ Hoy día, la fuente del poder del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para emitir deuda está consagrada en la Constitución local. Asimismo, la sección que permite la triple exención contributiva de esas deudas, al igual que el estatus político de la Isla en 1917, permanece en la *Ley de relaciones federales*.¹²⁹

Esta exención triple, unida a la relativa estabilidad política de la Isla y su crédito impecable, hacía de este tipo de deuda un instrumento de inversión financiero muy atractivo y lucrativo. Las administraciones del Gobierno de Puerto Rico aprovecharon esto para emitir deudas con un sinnúmero de propósitos, desde la financiación de infraestructura hasta el desarrollo económico.¹³⁰ La deuda alarmante de Puerto Rico está dividida en aproximadamente veinte emisores locales de deuda, sin incluir los municipios.¹³¹ Se estima que el monto total de la deuda del sector público de Puerto Rico ronda los setenta billones de dólares.¹³² Cuando la posibilidad de un impago de estas obligaciones se hizo real, la preocupación por las repercusiones no solo se activó en Puerto Rico, sino también en el mercado de bonos municipales estadounidense, cuyo tamaño estimado en el 2015 era de \$2.42 billones.¹³³

Si Puerto Rico no cumplía con el pago de sus bonos y obligaciones, una porción significativa de este capital —una de las *nuevas* fuentes de riqueza estadounidense— se desvanecería junto con la fe de los inversores en este mercado. Al

128 Jones Act § 3.

129 El artículo 6, sección II de la Constitución de Puerto Rico, actualmente parte de la *Ley de relaciones federales*, dispone que:

All bonds issued by the Government of Puerto Rico, or by its authority, shall be exempt from taxation by the Government of the United States, or by the Government of Puerto Rico or of any political or municipal subdivision thereof, or by any State, Territory, or possession, or by any county, municipality, or other municipal subdivision of any State, Territory, or possession of the United States, or by the District of Columbia.

48 U.S.C. § 745 (2012).

130 Véase MUNICIPAL SECURITIES RULEMAKING BOARD, PUERTO RICO BOND TRADING AND OUTSTANDING DEBT 1 (2016), <http://msrb.org/msrb1/pdfs/Puerto-Rico-Bond-Trading-Activity-and-Outstanding-Debt.pdf>, para una lista de las entidades gubernamentales que la legislatura autorizó a, de alguna manera u otra, emitir deudas.

131 Véase *id.*, para una lista de emisores y su información.

132 Véase COMMONWEALTH OF PUERTO RICO, FINANCIAL INFORMATION AND OPERATING DATA REPORT 16 (2016), <http://www.gdb-pur.com/documents/CommonwealthofPuertoRicoFinancialInfoFY201612-18-16.pdf>, para ver la cantidad que sí incluye la deuda de los municipios.

133 MUNICIPAL SECURITIES RULEMAKING BOARD, ANNUAL FACT BOOK OF MUNICIPAL SECURITIES 1 (2016), <http://www.msrb.org/pdf.aspx?url=http%3A%2F%2Fwww.msrb.org%2FNews-and-Events%2FPress-Releases%2F2016%2FMSRB-Publishes-Annual-Fact-Book-of-Municipal-Securities-Data.aspx>. Véase Nick Timiraos, *Puerto Rico's Debt Crisis in Seven Questions*, THE WALL STREET JOURNAL (13 de abril de 2016), <http://blogs.wsj.com/economics/2016/04/13/puerto-ricos-debt-crisis-in-seven-questions/> (última visita 21 de junio de 2017); Mary Williams Walsh, *Puerto Rico Governor Warns of Fiscal 'Death Spiral'*, NEW YORK TIMES (14 de octubre de 2016), <https://www.nytimes.com/2016/10/15/business/deal-book/puerto-rico-financial-oversight-board.html> (última visita 18 de mayo de 2017), para expresiones en torno a las posibles repercusiones del impago local.

igual que el Gobierno local, los acreedores intentaron proteger sus intereses acudiendo a las estructuras de poder federal para ejercer presión. De entrada, la otorgación de ayuda económica o de algún rescate financiero para Puerto Rico estaba descartada. Una de las razones principales para ello era el temor de establecer un precedente de esta naturaleza en el mercado de bonos municipales que diera lugar a reclamos de auxilio fiscal por los estados. En particular, podemos tomar en consideración una jurisdicción como Illinois, en particular la ciudad de Chicago, que enfrenta complicaciones similares con respecto al pago de sus compromisos financieros.¹³⁴ De igual manera, brindar un alivio rápido y fácil ante una situación de emergencia fiscal podría dar la impresión de que el endeudamiento irresponsable por parte de entidades gubernamentales y otras partes que intervendrían en el proceso sería resuelto por el Congreso, sin mayores complicaciones. Esta situación del llamado *bailout* era impensable desde el punto de vista político. Esto, sobre todo, tras las severas críticas que aún recibe el Congreso por rescatar a las instituciones financieras que realizaban préstamos hipotecarios a sabiendas de que el prestatario no podría repagarles y luego las negociaban con un alto riesgo de impago en carteras de inversiones a nivel global. Otra posibilidad para atender el problema de endeudamiento gubernamental era enmendar el Código de Quiebras para extender la aplicación de las disposiciones del Capítulo 9 a la Isla.¹³⁵ Esta opción hubiese permitido al Estado Libre Asociado aprobar legislación autorizando a sus dependencias y municipalidades, incluyendo las corporaciones públicas a cuyo nombre se emitió una porción sustancial del total de la deuda, y acogerse a un procedimiento de reestructuración de sus obligaciones supervisado por un juez federal de la Corte de Quiebras para el Distrito de Puerto Rico.

A tales efectos, el entonces Comisionado Residente de Puerto Rico en Washington, Pedro Pierluisi, presentó un proyecto de ley ante el Congreso.¹³⁶ No obstante, la medida no progresó tras enfrentar la oposición de los acreedores de las obligaciones generales de Puerto Rico que contaban con algún tipo de preferencia o garantía con respecto al cobro de sus bonos. Estos acreedores temían que la enmienda les aplicara de forma retroactiva, ya que, podía menoscabar la preferencia que habían acordado contractualmente con Puerto Rico, entre otras cosas. Estas preferencias estaban presentes en los *G.O.'s* —u obligaciones generales— del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y en los bonos emitidos por la Corporación del Fondo de Interés Apremiante de Puerto Rico (COFINA). Las primeras están protegidas por la Constitución de Puerto Rico donde se establece que “cuando los recursos sean insuficientes, estos se destinarán en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública”.¹³⁷ Los segundos están garantizados

¹³⁴ Véase Ike Brannon, *What we do in Puerto Rico precedent, like it or not*, THE HILL (5 de mayo de 2016), <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/economy-budget/278804-what-we-do-in-puerto-rico-sets-a-precedent-like-it-or-not> (última visita 21 de junio de 2017).

¹³⁵ Uniform Commercial Code Chapter 9- Adjustments of Debt of a Municipality, 11 U.S.C. §§ 901-946 (2012).

¹³⁶ Puerto Rico Chapter 9 Uniformity Act, H.R. 870, 114th Cong. (2015).

¹³⁷ CONST. PR art. VI, § 2.

con una porción de los ingresos provenientes del cobro del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU).¹³⁸

La situación se complicó aún más por el hecho de que las condiciones entre los propios acreedores no eran similares en lo que atañe la extensión y el monto del riesgo asumido al comprar los bonos, debido a que la manera en que estos están estructurados no es uniforme y varían por emisor y emisión. Tan pronto se propagó la noticia de la posibilidad de un impago de las obligaciones de Puerto Rico, el valor de estas inversiones cayó en los mercados. Respondiendo a esta oportunidad, una serie de inversionistas de fondos de cobertura, o *hedge funds*, adquirieron una porción significativa de estos bonos a precios muy bajos comparado con el precio que pagaron los adquirentes originales, e incluso con el precio que en un momento dado estas inversiones cotizaban en los mercados de valores.¹³⁹ Por otro lado, un número sustancial de puertorriqueños había invertido sus ingresos y los ahorros que acumularon a través su vida en bonos de Puerto Rico y, en cuestión de meses, vieron cómo se esfumaron sus inversiones, junto con la garantía de percibir un ingreso estable durante su retiro. Similarmente, la vertiginosa caída del valor de los bonos de Puerto Rico representaba una seria amenaza a la solvencia y viabilidad económica de las cooperativas de ahorro y crédito, cuya inversión conjunta en las deudas del Gobierno local rondaba los \$1,500 millones para mediados de 2014.¹⁴⁰

Mientras todos estos eventos se suscitaban, el Gobierno de Puerto Rico continuaba las negociaciones con los distintos grupos de bonistas con miras a lograr reestructurar la deuda y encontrar un respiro financiero mediante la aceptación por parte de los bonistas de recortes significativos tanto en el principal, como en el monto de los intereses de estas obligaciones. Desafortunadamente, la reestructuración no se acordó. Ante la incertidumbre imperante y la inminencia de cambios en el Gobierno de Puerto Rico como resultado de las elecciones pautadas para noviembre de 2016, la postura asumida por muchos inversores fue esperar un poco más para ver qué ocurriría tanto en Washington D.C. como en Puerto Rico.

La única opción que restante implicaba que el Congreso supliera algún tipo de estructura jurídica que permitiera la reestructuración de la deuda bajo la guía y tutela de la judicatura federal, con la posibilidad de emitir órdenes de paralización. Sin embargo, esto debía ocurrir de forma separada e independiente de la regulación del Código de Quiebras, con tal de no crear un precedente para el resto

¹³⁸ Véase Ley del fondo de interés apremiante, Ley Núm. 91 de 13 de mayo de 2006, 13 LPRA § 12 (2012 & Supl. 2016).

¹³⁹ Véase Jonathan Mahler & Nicholas Confessore, *Inside the Billion-Dollar Battle for Puerto Rico's Future*, NEW YORK TIMES (19 de diciembre de 2015), <https://www.nytimes.com/2015/12/20/us/politics/puerto-rico-money-debt.html> (última visita 21 de junio de 2017).

¹⁴⁰ Véase CORPORACIÓN PÚBLICA PARA LA SUPERVISIÓN Y SEGURO DE COOPERATIVAS DE PUERTO RICO, PLAN ESTRATÉGICO 2014-2016, 20 (2014) http://www.cossec.com/cossec_new/Plan/Plan_Estrategico_2014-2016.pdf.

de la Nación.¹⁴¹ La pregunta era entonces, ¿cómo lograr la introducción de un esquema de naturaleza excepcional e irregular, que permitiera romper la unidad económica y fiscal de la Nación, y tratar el caso de Puerto Rico de manera única y especial? El Gobierno de los Estados Unidos encontró la respuesta a este dilema desempolvando y revitalizando los *viejos Casos Insulares*. Irónicamente, la oportunidad para así hacerlo se la ofreció el propio Gobierno de la Isla quien, sin percatarse del riesgo al que se exponía, optó por insistir y litigar en el ámbito apelativo federal los casos de *Pueblo v. Sánchez Valle* y *Franklin California Tax-Free Trust v. Acosta Febo*. Mientras el Gobierno de Puerto Rico —bajo la administración del Partido Popular Democrático— llevaba rumbo al paredón judicial su creación, el Estado Libre Asociado y el Congreso en una oportunísima sincronización con la Rama Ejecutiva y Judicial federal infligieron el tiro de gracia final con la aprobación de PROMESA.

VI. EL ASALTO DEFINITIVO POR LAS TRES RAMAS DE GOBIERNO FEDERAL

A. *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle*

Al momento que surgieron los hechos que dan lugar al caso de *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, ni la imaginación más despierta hubiera vislumbrado las serias repercusiones que tendría su desenlace. Sin embargo, la realidad es más rica que la imaginación. En este caso, el Gobierno de Puerto Rico acusó a Sánchez Valle y otra persona de vender armas de fuego sin contar con la licencia correspondiente. Mientras se tramitaba el encausamiento en el foro estatal, estas personas fueron declaradas culpables por la misma conducta en el ámbito federal. Como resultado de este evento, los acusados solicitaron la desestimación de los cargos en el foro estatal, invocando la protección de la cláusula de la Constitución de los Estados Unidos que prohíbe la doble exposición.¹⁴² El Gobierno de Puerto Rico se opuso a la desestimación argumentando que no existía base jurídica para tal solicitud, ya que, para propósitos de esta disposición constitucional, Puerto Rico y el gobierno federal eran soberanos distintos. Tras varios incidentes procesales, la controversia llegó al Tribunal Supremo de Puerto Rico, el cual concluyó que, en efecto, existía

¹⁴¹ Durante el debate en la Cámara del proyecto H.R. 5278, que eventualmente —y con una serie de cambios— se convirtió en la *Puerto Rico Oversight, Management, and Stability Act*, el representante McClintock —para el estado de California— verbalizó estas preocupaciones de la siguiente manera:

If Congress is willing to undermine a territory's constitutionally guaranteed bonds today, there is every reason to believe it would be willing to under-mine a State's guarantee tomorrow. This, in turn, invites credit markets to question such guarantees as being no longer secured on constitutional bed-rock but, rather, dependent upon the shifting whims of Congress. This, in turn, means the value of these bonds is devalued, and interest rates paid by taxpayers on that debt will increase.

¹⁶² CONG. REC. H3576 (edición diaria 9 de junio de 2016) (expresiones del Representante Tom McClintock).

¹⁴² La Constitución federal dispone que: "No person shall be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb". U.S. CONST. amend. V.

un problema de doble exposición.¹⁴³ La mayoría del Tribunal consideró que Puerto Rico no contaba con soberanía propia o “primigenia” que lo facultara como ente soberano para encausar a una persona por un delito en el foro estatal, luego de que esta haya sido encausada en el foro federal.¹⁴⁴ Así, el Tribunal concluyó que la fuente que le otorga la autoridad al Estado Libre Asociado para encausar a una persona proviene del Congreso. Por lo tanto, un solo soberano podría procesar a una persona por un mismo delito. Puerto Rico, a través de su Departamento de Justicia, solicitó la revisión de esta determinación ante la Corte Suprema de los Estados Unidos.

Todo parece indicar que el gobernador García Padilla y su Secretario de Justicia confiaban en que la Corte Suprema de los Estados Unidos revocaría la determinación del Tribunal Supremo local y, al así hacerlo, reconocería la soberanía propia y separada del Estado Libre Asociado. Sin embargo, al igual que en el Congreso, el Gobierno local jugaba una partida con la Rama Judicial federal, y quizá sin saber, que litigaba con las cartas echadas en su contra.¹⁴⁵ Las tres ramas del gobierno federal, alineadas y en perfecta coordinación, habrían de reafirmar, una tras otra y sin ambages, la cruda condición territorial de Puerto Rico.

El curso de acción que el Gobierno de los Estados Unidos había decidido tomar en torno a Puerto Rico se adelantó en el alegato que, en calidad de amigo de la corte, el Departamento de Justicia federal presentó en el caso de *Sánchez Valle*. El Procurador General de los Estados Unidos, Donald B. Verrilli, expuso en la introducción del escrito que el interés de los Estados Unidos en el pleito era:

This case presents the question whether Puerto Rico and the United States are separate sovereigns for purposes of the Double Jeopardy Clause. The Court’s decision will affect how the federal government enforces federal criminal laws within Puerto Rico. It also may affect the federal government’s defense of federal legislation and policies related to Puerto Rico across a broad range of substantive areas, *including congressional representation, federal benefits, federal income taxes, bankruptcy, and defense*. Accordingly, the United States has a substantial interest in this case.¹⁴⁶

De lo expuesto en la comparecencia del Procurador General, representado en la vista de argumentación oral por Nicole Saharsky, llama la atención que el Ejecutivo federal no limitó las implicaciones del caso de *Sánchez Valle* al ámbito exclusivo del Derecho Penal, como intentó hacer la Corte Suprema, por voz de la

¹⁴³ Pueblo v. Sánchez Valle, 192 DPR 594 (2015).

¹⁴⁴ *Id.* en la pág. 646.

¹⁴⁵ Véase Franklin California Tax-Free Trust v. Puerto Rico, 805 F.3d 322, 354-55 (1st Cir. 2015) (Torruella, opinión concurrente).

¹⁴⁶ Alegato por los Estados Unidos, Donald B. Verrilli, Jr., *et. al.* como *amici curiae* en apoyo de los recurridos, Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S. Ct. 1863 (2016) (No. 15-108) en la pág. 1, <http://www.scotusblog.com/wp-content/uploads/2015/12/US-amicus-brief-in-Valle-15-108.pdf> (énfasis suplido); véase también Lyle Denniston, *U.S. opposes new role for Puerto Rico*, SCOTUSBLOG (26 de diciembre de 2015), <http://www.scotusblog.com/2015/12/u-s-opposes-new-role-for-puerto-rico/> (última visita 21 de junio de 2017).

juez Elena Kagan, en la opinión mayoritaria. Por el contrario, Verilli enfatizó que el interés de los Estados Unidos en el pleito, y su comparecencia como *amici curiae*, se debía a que la decisión no solo podría repercutir sobre la ejecución de ciertas leyes penales federales en el territorio, sino además porque podía afectar al gobierno federal en la defensa de legislación y política pública federal en torno a Puerto Rico.¹⁴⁷ Es decir, expresamente reconoció que la decisión habría de tener consecuencias importantes y de naturaleza sustantiva en la relación entre los Estados Unidos y Puerto Rico en las áreas de beneficios federales, defensa, impuestos y quiebras. La inclusión del renglón de quiebras resulta particularmente llamativa debido a que, diecinueve días antes de que el Procurador General federal presentara su alegato como amigo de la corte en el caso de *Sánchez Valle*, la Corte Suprema había expedido un segundo recurso de *certiorari* relacionado con Puerto Rico en el caso de *Franklin California Tax-Free Trust* que, precisamente, versaba sobre una controversia relacionada con el Código de Quiebras.¹⁴⁸

La postura del Procurador General federal, reveló la posición institucional de la Rama Ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos en torno a su entendimiento sobre cómo el Congreso no había entrado en un ningún arreglo o convenio que le confiriera soberanía al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Según el Procurador, no era posible que el Congreso le confiriera a Puerto Rico una soberanía irrevocable, mientras la Isla continuara siendo un territorio de los Estados Unidos.¹⁴⁹ Asimismo, sostuvo que la Constitución de los Estados Unidos no contempla posibles arreglos en donde exista una soberanía territorial, ya que la única soberanía que contempla la Constitución federal respecto a un territorio es aquella derivada y procedente de los Estados Unidos, en sí.¹⁵⁰ Por definición, un territorio está sujeto a la autoridad del Congreso y este último no puede privar a un próximo Congreso de su autoridad constitucional de administrar los territorios de la Nación.¹⁵¹ En síntesis, la Rama Ejecutiva federal, incluyendo el presidente Barack Obama, advirtieron que, tras 118 años de relación con Puerto Rico, la Isla continuaba siendo un territorio de los Estados Unidos, carente de soberanía propia y que el interés de la Nación era que la Corte Suprema de los Estados Unidos así lo ratificara. Esta fue la postura que adoptó la Corte Suprema en la opinión de *Sánchez Valle*, ilustrándonos una vez más cuán dispuesta está la tercera rama del gobierno federal, a servir de colaborar y afianzar los intereses económicos de la Nación; estos según identificados, avalados y protegidos por el Congreso y la Rama Ejecutiva.

147 Alegato por los Estados Unidos, *supra* nota 146, en la pág. 1 (traducción suplida).

148 *Compárese id.* en las págs. 8-9 con Resolución de la Corte expidiendo el Recurso de Certiorari (4 de diciembre de 2015); Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust, 136 S. Ct. 582 (2015).

149 Véase Alegato por los Estados Unidos, *supra* nota 146, en las págs. 8-9.

150 *Id.* en las págs. 16-17.

151 *Id.* en la pág. 25.

La opinión de la Corte en *Sánchez Valle* fue escrita por la juez Kagan y contó con el voto de cinco de los ocho jueces que intervinieron.¹⁵² Por su parte, el juez Stephen Breyer emitió una opinión disidente a la que se unió la juez Sonia Sotomayor. La juez Kagan inició su análisis indicando que, para efectos de la prohibición constitucional contra la doble exposición, no se considera que una persona acusada estuvo expuesta a dos encausamientos por una misma ofensa cuando ambos procedimientos se llevan a cabo por soberanos distintos. Esto, incluso cuando ambos procedimientos están dirigidos a castigar la misma conducta criminal, en este caso, la venta ilegal de armas de fuego. El vocablo soberanía en este contexto no guarda relación con el significado ordinario del término, pues para propósitos de la cláusula de doble exposición, el grado de autogobierno que ejerce la entidad gubernamental no es lo determinante. En este contexto lo fundamental es si la facultad de las jurisdicciones para encausar criminalmente tiene origen separado o independiente, o si, por el contrario, se deriva de una misma fuente. Nos dice la Corte que el análisis es histórico y no funcional, pues examina el origen y no el ejercicio actual de la autoridad.

Conforme al parámetro antes expuesto, la Corte examinó la situación de los estados de la Unión, las ciudades o entidades municipales y, finalmente la de los territorios. En este análisis, la Corte reiteró el carácter federal de la Unión al puntualizar que los estados se consideran entidades con soberanía propia, distinta y separada del gobierno federal. El poder de encausar criminalmente que tienen los estados no se deriva del gobierno federal, sino de la soberanía propia que poseían antes de su ingreso a la Unión y la cual preservan a través de la cláusula de poderes residuales no delegados en la Constitución de los Estados Unidos.¹⁵³ Con el fin de rebatir y rechazar la posición que esgrime el juez Breyer en su opinión disidente, la Juez ponente indicó que una interpretación literal podría llevar a sostener que solo los trece estados originales podrían reclamar esa fuente independiente de autoridad, mas no así los otros treinta y siete territorios que posteriormente se incorporaron a la Unión. La juez Kagan destacó que desde temprano en el desarrollo histórico de la Unión, la Corte adoptó la doctrina de *equal footing*, la cual establece que, una vez admitido a la Unión, el estado recién ingresado queda investido con todas las características, soberanía y capacidad jurídica de los estados originales y los previamente admitidos.

Por razones similares, la Corte afirmó que las tribus indígenas norteamericanas cuentan con soberanía propia para propósitos de la cláusula de doble exposición. Estas tribus son comunidades con soberanía política, gobierno propio y poder inherente para promulgar normas para sus miembros, así como para castigar su infracción. La Corte contrastó la posición de los estados y las tribus indígenas

¹⁵² Véase Michael E. Solimine, *The Solicitor General Unbound: Amicus Curiae Activism and Deference in the Supreme Court*, 45 ARIZ. ST. L.J. 1183 (2013), para una reseña de la influencia que tiene la participación del Procurador General en el desenlace de las decisiones que toma de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

¹⁵³ Véase U.S. CONST. amend. X.

con aquel de las entidades municipales, las cuales no cuentan con soberanía propia, independientemente del grado de autonomía que posean respecto a un procesamiento penal. Toda vez que una municipalidad recibe su poder del estado, no existe en ese plano soberanía dual y separada que permita que ambos entes — estado y municipio— encausen a una persona dos veces por una misma conducta. Más adelante en la opinión, la juez Kagan abordó ciertos señalamientos que la opinión disidente hizo respecto a este particular y afirmó que los municipios y ciudades tienen amplia autoridad para tipificar delitos y castigar al que los comete. No obstante, estas facultades no cambian el hecho medular, de que su capacidad para actuar en el ámbito penal emana, en última instancia, de una delegación de parte del gobierno estatal.

A renglón seguido, la juez Kagan aprovechó la ocasión para indicar que la opinión disidente fallaba al enfrentar el hecho de que los territorios no son soberanos separados e independientes de los Estados Unidos debido a que los poderes que ejercitan se derivan de una delegación por parte del Congreso. El juez Breyer señaló en su opinión disidente que si se aplicara este razonamiento histórico a Filipinas, tendrían que concluir que, como su soberanía provino de un reconocimiento de parte del Congreso, no podía encausar criminalmente a quien ya hubiese sido encausado por el gobierno federal. La juez Kagan respondió que la situación de los territorios es distinta a la de las demás islas territorios. Esto pues, una vez el otrora territorio adquirió la independencia, su facultad para encausar criminalmente se desvinculó de la autoridad congresional, y desde entonces, ese poder no puede trazarse a delegación alguna de parte del Congreso.

i. La situación particular de Puerto Rico

Una vez establecido el marco de referencia antes expuesto, la Corte procedió a examinar la situación particular de Puerto Rico y resolvió que las *raíces originales* del poder de la Isla para encausar criminalmente yacen en la soberanía federal. La Corte admitió que, en los más de 100 años de relación mutua, los Estados Unidos y Puerto Rico han forjado una relación única, edificada en la evolución de la Isla hacia una democracia constitucional que ejerce gobierno propio. Reconoció que la Constitución de Puerto Rico creó una nueva entidad política, el *Commonwealth of Puerto Rico* (Estado Libre Asociado de Puerto Rico), y que esta proclama que el poder del *Commonwealth* emana del Pueblo y se ejercerá dentro de los términos del convenio acordado entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos.

Sin embargo, la Corte destacó que a inicios del siglo pasado se resolvió que los territorios no eran soberanos distintos o separados de los Estados Unidos, toda vez que sus facultades emanan de una delegación de parte del gobierno federal.¹⁵⁴ En *Puerto Rico v. Shell Co.*,¹⁵⁵ la Corte resolvió que la situación de Puerto Rico respecto a este particular era esencialmente la misma, al citar el caso de *Balzac v.*

¹⁵⁴ *Grafton v. U.S.*, 206 U.S. 333, 354-55, (1907).

¹⁵⁵ *Puerto Rico v. Shell Co. Ltd.*, 302 U.S. 253 (1937).

Porto Rico, para afirmar que tanto los tribunales de Puerto Rico como las cortes federales eran criaturas de un mismo soberano, y por ello el encausamiento en cualquiera de estas impedía el procesamiento en la otra por la misma conducta.¹⁵⁶ En la interpretación de la Corte, la fuente original del poder de encausamiento que posee Puerto Rico bajo su Constitución continúa proviniendo del Congreso de los Estados Unidos.¹⁵⁷ La *Ley de relaciones federales* autorizó la Constitución de Puerto Rico y comenzó un proceso que la población del territorio, desde el punto de vista jurídico, no podía iniciar por cuenta propia.¹⁵⁸ El hecho de que Puerto Rico aprobara una Constitución propia, según la Corte, no rompe la cadena que traza el origen del poder para la realización de este acto en la autoridad conferida por el gobierno federal.¹⁵⁹

Nuevamente, lo crucial es si la capacidad del organismo gubernamental para instar procedimientos de índole penal proviene o no de otro gobierno. Si ese es el caso, para efectos de doble exposición no se considera que son dos soberanos los que encausan al sujeto, sino uno solo, y ello es precisamente lo que prohíbe la Constitución federal. Toda vez que Puerto Rico deriva su facultad de encausamiento criminal del Gobierno de los Estados Unidos, existe un problema de doble exposición cuando el Gobierno local y el estadounidense encausan a una persona por la misma conducta delictiva.

Aunque la Corte Suprema fue cautelosa, y casi apologética, al enmarcar sus expresiones dentro del contexto de la cláusula de doble exposición, el razonamiento que sirve de fundamento a la opinión mayoritaria trasciende los límites estrictos de la controversia ante la consideración de la Corte, y sus integrantes eran plenamente conscientes de ello. Durante la argumentación oral, el juez Breyer puntualizó las tremendas implicaciones de dar por correcto el argumento esbozado por el Procurador General federal.¹⁶⁰ Específicamente, señaló el juez Breyer que adoptar la postura propuesta por el representante del gobierno federal implicaría concluir que los poderes que el Congreso ha delegado a Puerto Rico a través

156 Sobre este asunto, la Corte expuso que:

[T]his Court concluded in the early decades of the last century that U.S. territories -including an earlier incarnation of Puerto Rico itself- are not sovereigns distinct from the United States . . . We reasoned that whereas “a State does not derive its powers from the United States,” a territory does: The Philippine courts “exert[ed] all their powers by authority of “ the Federal Government. And then, in *Shell Co.*, we stated that “[t]he situation [in Puerto Rico] was, in all essentials, the same”.

Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S. Ct. 1863, 1873 (2016) (citas omitidas).

157 “Puerto Rico today has a distinctive, indeed exceptional, status as a self-governing Commonwealth. But our approach is historical. And if we go back as far as our doctrine demands -to the ‘ultimate source’ of Puerto Rico’s prosecutorial power, we once again discover the U. S. Congress”. *Id.* en la pág. 1874 (citas omitidas).

158 Véase Federal Relations Act, ch. 446, 64 Stat. 319 (1950).

159 Véase *Sánchez Valle*, 136 S. Ct. en las págs. 1874-76.

160 Véase Argumentación oral, *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 136 S. Ct. 1863 (2016) (No. 15-108) en la pág. 48, https://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/15-108_5436.pdf [en adelante Argumentación oral *Sánchez Valle*].

de acuerdos estatutarios no importan, ya que en última instancia el Congreso podría retirarlos unilateralmente.¹⁶¹ La representante del Procurador General contestó que, conforme a la estructura de la Constitución federal y su historia, esa era la conclusión correcta.¹⁶² En particular, afirmó que la Isla es un territorio que pertenece a los Estados Unidos y el Congreso —puesto de manera sencilla— “is the one who makes the rules”.¹⁶³ La opinión mayoritaria pareció hacer suya esta postura al razonar lo siguiente:

Según la naturaleza de las cosas, el Congreso no tiene poder, capacidad, ni una varita mágica para borrar o de otra manera reescribir su propio rol fundacional de conferir autoridad política. Dicho de otra forma, el delegador no puede hacer de sí mismo menos de lo que es —independientemente de cuanta autoridad opte por delegar.¹⁶⁴

Lo anterior expone la realidad de que lo resuelto por la Corte Suprema repercute inevitablemente sobre la esencia misma de la relación política entre Puerto Rico y los Estados Unidos. Si existe un poder consustancial e inherente al concepto del *estado*, como ente político, es el poder y deber de mantener el orden, la paz y la convivencia social mediante el uso de la fuerza coercitiva ante conductas antisociales y dañinas. Por ende, esto tiene que comprender el poder de encausar criminalmente al trasgresor de ese orden social. De hecho, el razonamiento de la doctrina que permite el encausamiento criminal por “dos soberanos” distintos se basa en que “una acción tipificada como delito por dos gobiernos soberanos —el federal y el estatal— es una ofensa contra la paz y la dignidad de ambos gobiernos y por ello puede ser castigada por cada uno”.¹⁶⁵ Si la opinión en el caso de *Sánchez Valle* estableció que Puerto Rico carece de poder propio para el ejercicio de esta función básica y definitoria de lo que constituye ser *estado* porque el mismo proviene de una autorización o delegación congresional, ¿qué puede esperarse entonces en lo que respecta a su capacidad para la toma de decisiones o iniciativas en otras áreas igualmente delicadas y sensibles del ejercicio del poder público?

La opinión mayoritaria reconoce que el poder plenario del Congreso sobre los territorios de los Estados Unidos y, a su vez, su carencia de soberanía propia queda *subsana* una vez estos advienen a la independencia, como ocurrió con las Islas Filipinas, o cuando se integran como estados de la Unión, como fue el caso con los treinta y siete estados que así lo hicieron con posterioridad a las trece colonias originales. En definitiva, este efecto sanatorio sobre la falta de soberanía propia que tiene la estadidad o la independencia no lo obtuvo Puerto Rico con la adopción de su Constitución y la creación del Estado Libre Asociado en 1952. Este fue el planteamiento que adelantó el Procurador General en nombre del interés de los

¹⁶¹ *Id.* en la pág. 48.

¹⁶² *Id.* en las págs. 49-50.

¹⁶³ *Id.* en las págs. 50-51.

¹⁶⁴ Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S. Ct. 1863, 1876 (2016) (traducción suplida).

¹⁶⁵ U.S. v. Lanza, 260 U.S. 377, 382 (1922) (énfasis suplido) (traducción suplida).

Estados Unidos durante la argumentación oral a través de su representante Saharsky. La posición de la Rama Ejecutiva, en voz de Saharsky, fue que el hecho de que un territorio de los Estados Unidos, sea a la vez soberano resulta inconsistente con la autoridad que la Constitución federal le confiere al Congreso sobre los territorios. Esto pues, según explicó, la cláusula territorial expresamente dispone que los territorios estarán sujetos a la autoridad de los Estados Unidos.¹⁶⁶ A preguntas de la juez Kagan Saharsky respondió que, conforme al esquema constitucional vigente, el Congreso únicamente podría conferir a un territorio la soberanía política en el contexto de la doble exposición de dos maneras, a saber: a través de la estadidad o a través de la independencia. Durante su argumentación, Saharsky rechazó la teoría que propone que hay un acuerdo bilateral que rige la relación entre los Estados Unidos y Puerto Rico, al responder que cualquier arreglo que confiriera el tipo de soberanía primigenia a un territorio, y que se acercara a, pero no fuese en sí mismo la independencia o la estadidad, sería “fundamentalmente inconsistente” con el diseño constitucional estadounidense.¹⁶⁷

Tomando esto en cuenta, desgraciadamente hay que reconocer que luego de la creación del Estado Libre Asociado, y según lo resuelto en *Sánchez Valle*, aún continuamos marcados por el carimbo de la territorialidad o, en palabras menos eufemistas, por lo ignominia del colonialismo. Lo anterior deja al descubierto que la Rama Judicial federal afianzará las posturas que faciliten la ejecución de la política pública, esbozadas por las ramas políticas del gobierno federal, según los intereses que estas pretenden resguardar. En efecto, esta manera de disponer de las controversias jurídicas cuando de los territorios estadounidenses se trata, es a la que alude el honorable juez Torruella, al denunciar que: “While favoring particular economic interests —i.e., Puerto Rico creditors— to the detriment of three-and-a-half million U.S. citizens, is perhaps ‘business as usual’ in some political circles, one would think it hardly qualifies as a rational constitutional basis for such discriminatory legislation”.¹⁶⁸

Resulta interesante destacar que la posibilidad de cerrar los ojos y taparse los oídos ante las posibles repercusiones de *Sánchez Valle* en otros contextos de la relación con los Estados Unidos, y empeñarse en que las expresiones de la Corte se circunscriben única y exclusivamente a los efectos de la cláusula de doble exposición, queda limitada por lo discutido en la opinión disidente del juez Breyer. El Juez expresamente postuló y defendió la teoría de que, a partir de 1952, Puerto Rico no solo expandió el ámbito del ejercicio de gobierno propio, sino que alcanzó un grado de soberanía al menos similar a la que poseen los estados de la Unión. Incluso, el juez Breyer fue más lejos y enfrentó a la mayoría de la Corte en cuanto a las implicaciones e inconsistencias de la decisión ahora anunciada y las posturas previas que los Estados Unidos había adoptado frente a las Naciones Unidas y la comunidad internacional respecto a Puerto Rico luego del advenimiento de su

¹⁶⁶ Argumentación oral *Sánchez Valle*, *supra* nota 160, en la pág. 52.

¹⁶⁷ *Id.* en la pág. 53.

¹⁶⁸ *Franklin California Tax-Free Trust v. Puerto Rico*, 805 F.3d 322, 356 (1st Cir. 2015).

condición como *Commonwealth* o Estado Libre Asociado, como se le designó en castellano.¹⁶⁹ La mayoría de la Corte restó validez y rechazó la interpretación del juez Breyer, relegándola a una discusión de aparente menor importancia en los escolios. Resulta irónico que el Juez, al intentar salvar y preservar la maltrecha teoría de la soberanía propia del Estado Libre Asociado, terminó sepultándola en las notas al calce al provocar una discusión expresa sobre el particular que recabó el apoyo ni las simpatías de sus compañeros de mayoría.

B. *Commonwealth of Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*

El segundo caso que atendió la Corte Suprema en el 2016 y que impactó la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos fue *Commonwealth of Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*.¹⁷⁰ En este pleito se cuestionó la autoridad de Puerto Rico para aprobar una legislación con el fin de atender el problema de la insolvencia que atravesaban las corporaciones públicas de la Isla, especialmente la AEE. La controversia surgió luego de que varios fondos de inversión, los cuales en conjunto poseían más de veinte billones de dólares en instrumentos de deuda emitidos por la AEE, impugnaron la *Ley de quiebra criolla* en la Corte federal para el Distrito de Puerto Rico.¹⁷¹ Allí, los acreedores plantearon que a Puerto Rico le estaba prohibido aprobar legislación que permitiese la reestructuración de la deuda pública de sus dependencias, corporaciones o municipalidades debido a que el campo estaba ocupado por el Código de Quiebras.

En el caso de los estados, el Código de Quiebras ocupa el campo en lo que respecta la posibilidad de que un estado apruebe legislación autorizando a sus estructuras locales o municipales en periodo de insolvencia para reestructurar sus obligaciones, en ausencia de acuerdo entre sus acreedores. La razón para esto es que el Capítulo 9 del Código de Quiebras (en adelante, “Capítulo 9”) provee un mecanismo específico que permite y regula el procedimiento para que las entidades municipales reestructuren sus obligaciones.¹⁷² El problema con Puerto Rico surgió por su trato no uniforme en materia de legislación federal. Como mencionamos antes, esto se debió a que en 1984 el Congreso enmendó la definición del término *estado* del Código de Quiebras y excluyó a Puerto Rico específicamente para los efectos de quién puede ser un deudor en quiebras bajo el Capítulo 9.¹⁷³ Como resulta de esta acción congresional surgió la interrogante de si el campo

¹⁶⁹ Véase Juan R. Torruella, *¿Hacia dónde vas Puerto Rico?* 107 YALE L.J. 1503 (1998) [en adelante Torruella-Puerto Rico]; David M. Helfeld, *Congressional Intent and Attitude toward Public Law 600 and the Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico*, 21 REV. JUR. UPR 255 (1952), para un estudio sobre las representaciones de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas y críticas a la postura del “pacto” que se creó a través de la Constitución de Puerto Rico.

¹⁷⁰ *Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. 1938 (2016).

¹⁷¹ *Id.* en la pág. 1942.

¹⁷² Véase Uniform Commercial Code Chapter 9-Adjustments of Debt of a Municipality, 11 U.S.C. § 903 (2012).

¹⁷³ Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act § 421(j)(6), 11 U.S.C. § 101(52) (2012).

quedaba abierto para que los territorios o posesiones, como Puerto Rico, pudieran aprobar leyes para atender la insolvencia gubernamental y reestructurar la deuda de sus dependencias y corporaciones públicas. Ante esta interrogante, Puerto Rico argumentó que, considerando que la enmienda del 1984 expresamente lo excluyó de la aplicación de los procedimientos dispuestos en el Capítulo 9, también quedó excluido de la definición de *estado* para propósitos de todo el Capítulo 9.¹⁷⁴ Esto incluía la sección 903(1), que prácticamente prohíbe a los estados aprobar legislación particular que atienda la reestructuración de las deudas de sus municipalidades o entidades estatales. De la otra cara de la moneda, los demandantes, Franklin California Tax-Free Trust y Blue Mountain Capital Management argumentaron que el Código de Quiebras imposibilita que Puerto Rico pueda implantar una legislación que establezca una estructura propia de quiebra municipal, puesto que la sección 101(52) del Código expresamente aclara que Puerto Rico se encuentra comprendido dentro de la definición del término *estado*, excepto para propósitos de quién puede ser un deudor en quiebras bajo el Capítulo 9.¹⁷⁵

La Corte Suprema, en la opinión mayoritaria suscrita por el juez Clarence Thomas, rechazó la postura de Puerto Rico y afirmó que la exclusión de la Isla de la definición del término *Estado* en la enmienda del 1984 no tuvo el efecto de excluirla de la definición de *estado* para todo lo contenido en el Código de Quiebras. El juez Thomas indicó que la controversia planteada se resuelve de manera simple con meramente atender el lenguaje literal del Código de Quiebras: “The plain text of the Bankruptcy Code begins and ends our analysis. Resolving whether Puerto Rico is a ‘State’ for purposes of the pre-emption provision begins ‘with the language of the statute itself’, and that ‘is also where the inquiry should end’, for ‘the statute’s language is plain’”.¹⁷⁶

Para entender la esencia de la controversia es necesario hacer una breve descripción del esquema que provee el Código de Quiebras respecto a la reestructuración de las obligaciones de los organismos y estructuras gubernamentales de los estados, las cuales están recogidas en el concepto de municipalidades. Desde el año 1946, la legislación federal sobre quiebras prohíbe a los estados de adoptar un

¹⁷⁴ 11 U.S.C. § 903 (2012).

¹⁷⁵ 11 U.S.C. § 101(52) (énfasis suplido).

¹⁷⁶ Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust, 136 S. Ct. 1938, 1946 (2016). Es decir, la Corte acogió exactamente la postura de los acreedores apelados, quienes arguyeron que:

The preemption analysis begins and ends with Section 903(1)’s text. It provides that “a State law prescribing a method of composition of indebtedness of such municipality may not bind any creditor that does not consent to such composition”. The Recovery Act meets each of those criteria. It is plainly a “law”. And Puerto Rico is a “State” for purposes of Section 903(1).

Alegato por el Recurrido Bluemountain Capital Management, LLC, Commonwealth of Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust, 136 S. Ct. 1938 (2016) (Nos. 15-233, 15-255), en la pág. 18 (citas omitidas), <http://www.scotusblog.com/wp-content/uploads/2015/10/15-233-15-255-Brief-in-Opposition.pdf>.

esquema propio que implique la reestructuración o impago total de sus deudas.¹⁷⁷ Sin embargo, el Código sí provee un mecanismo en su Capítulo 9 para que los organismos y estructuras gubernamentales creadas por los Estados —tales como corporaciones públicas, municipios o gobiernos locales— puedan beneficiarse de sus disposiciones sobre la reestructuración de obligaciones. Ahora bien, para que estas entidades municipales puedan beneficiarse de este arreglo estatutario, el Estado tiene que autorizarlo expresamente; esto se conoce en inglés como el *gateway* o *gatekeeper provision*.¹⁷⁸

La disposición del Código de Quiebras que está en controversia es aquella que ofrece la definición de *estado* y que se enmendó en 1984 para excluir a Puerto Rico. La controversia en sí versaba sobre los efectos y extensión de esta enmienda; y en la opinión se destacó que el término *estado* en la legislación federal sobre quiebras siempre ha incluido a Puerto Rico, incluso desde el momento en que este se convirtió en territorio de los Estados Unidos en 1898.¹⁷⁹ Según lo interpretado por la Corte, la enmienda del 1984 excluyó a Puerto Rico con el único propósito de definir quién puede ser un deudor bajo el *gateway provision* de la sección 109.¹⁸⁰ Al excluir a Puerto Rico para propósitos de esta disposición, la Isla no puede ejercer la facultad de autorizar a sus municipalidades y corporaciones públicas a que acojan a un proceso de quiebras bajo el Capítulo 9 de la misma manera en que lo podrían hacer un *estado* bajo esta disposición.¹⁸¹ Como resultado final de esta enmienda, las corporaciones públicas y los municipios de Puerto Rico no pueden satisfacer las exigencias del *gateway provision* del Capítulo 9, a menos que el Congreso intervenga y faculte a Puerto Rico para autorizar a sus dependencias a acoger este procedimiento de quiebras.¹⁸²

El efecto de la enmienda no se extiende más allá de esto. Según la Corte, Puerto Rico continúa siendo un *estado* para los objetivos restantes del Capítulo 9, lo cual, entre otras cosas, le impide adoptar un esquema propio de quiebra para reestructurar las deudas de sus utilidades en estado de insolvencia:

By excluding Puerto Rico “for the purpose of *defining who may be a debtor under chapter 9*”, the Code prevents Puerto Rico from authorizing its municipalities to seek Chapter 9 relief. Without that authorization, Puerto Rico’s municipalities cannot qualify as Chapter 9 debtors. But Puerto Rico remains a “State” for other purposes related to Chapter 9, including that chapter’s pre-emption provision.

¹⁷⁷ Véase Michael W. McConnell & Randal C. Picker, *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy*, 60 U. CHI. L. REV. 425, 450-55 (1993).

¹⁷⁸ *Id.* en las págs. 455-57.

¹⁷⁹ La primera ley federal sobre Quiebras, aprobada en 1898, definía el término “estados” para incluir a los “territorios, los territorios indígenas, Alaska y el Distrito de Columbia”. Bankruptcy Act of 1898, ch. 541, 30 Stat. 544 (1898).

¹⁸⁰ *Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. 1938, 1946 (2016).

¹⁸¹ 11 U.S.C. § 109(c) (2012).

¹⁸² *Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. en la pág. 1951 (Sotomayor, opinión disidente).

That provision bars Puerto Rico from enacting its own municipal bankruptcy scheme to restructure the debt of its insolvent public utilities companies.¹⁸³

El juez Thomas concluyó su análisis destacando que, si el Congreso hubiera tenido la intención de modificar la definición de *estado* para excluir también a Puerto Rico de las disposiciones restantes del Código de Quiebras así lo hubiera dispuesto de forma expresa en texto de la enmienda. A tal efecto indicó que: “[t]he text of the definition extends no further . . . Had Congress intended to ‘alter th[is] fundamental detail[.]’ of municipal bankruptcy, we would expect the text of the amended definition to say so”.¹⁸⁴ Este fue el mismo razonamiento que invocó el ex juez presidente William Howard Taft en *Balzac* cuando concluyó que, si la intención congressional al aprobar la *Ley Jones* hubiese sido incorporar a Puerto Rico a los Estados Unidos era de esperarse una disposición expresa del Congreso a tales efectos. Para expresar el mismo raciocinio, el juez Thomas prefirió una frase más pintoresca, señalando que “el Congreso no esconde elefantes en ratoneras”.¹⁸⁵

La juez Sotomayor suscribió una opinión disidente, a la cual se unió la juez Ginsburg, y atacó la interpretación formalista y literal de la opinión mayoritaria. A tales efectos, puntualizó que la utilización de ese enfoque metodológico tiene repercusiones graves en el mundo real, pues deja en estado de indefensión y sin remedio a 3.5 millones de ciudadanos estadounidenses. Las leyes, según la juez Sotomayor, no deben interpretarse de manera tal que revoquen el poder del estado para proteger a sus ciudadanos.¹⁸⁶ Si bien la Juez reconoce que el Congreso puede intervenir para atender la situación por la cual atraviesa Puerto Rico, esta sostiene que no existe razón para que la Isla tenga que esperar por esta acción y se intente evitar las consecuencias de una crisis humanitaria.¹⁸⁷ A este planteamiento de Sotomayor, el juez Thomas se limitó a señalar en la opinión de la Corte que:

183 *Id.* en la pág. 1942 (citas omitidas). Al concluir su opinión, el juez Thomas resume lo resuelto por la Corte enfatizando que:

The amended definition of “State” precludes Puerto Rico from authorizing its municipalities to seek Chapter 9 relief. But Puerto Rico is no less a “State” for purposes of § 903’s introductory clause and its proviso. Both continue to apply in Puerto Rico.

...

That statute precludes Puerto Rico from authorizing its municipalities to seek relief under Chapter 9. But it does not remove Puerto Rico from the scope of Chapter’s 9 preemption provision. Federal law, therefore, preempts the Recovery Act.

Id. en las págs. 1948-49.

184 *Id.* en la pág. 1947.

185 *Id.* (traducción suplida).

186 Véase *Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. 1938, 1954 (2016) (Sotomayor, opinión disidente).

187 “Congress could step in to resolve Puerto Rico’s crisis. But, in the interim, the government and people of Puerto Rico should not have to wait for possible congressional action to avert the consequences of unreliable electricity, transportation, and safe water—consequences that members of the Executive and Legislature have described as a looming ‘humanitarian crisis.’” *Id.* (citando a THE WHITE HOUSE, ADDRESSING PUERTO RICO’S ECONOMIC AND FISCAL CRISIS AND CREATING A PATH TO RECOVERY 1

The dissent concludes that “the government and people of Puerto Rico should not have to wait for possible congressional action to avert the consequences” of the Commonwealth’s fiscal crisis. But our constitutional structure does not permit this Court to “rewrite the statute that Congress has enacted”.¹⁸⁸

Esta expresión del juez Thomas es idéntica al argumento de la representante de los Estados Unidos en *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, quien simplificó el asunto *pasando la papa caliente* al expresar que “Congress is the one who makes the rules”.¹⁸⁹

Si la decisión en el caso de *Franklin California Tax-Free Trust* se examina de forma aislada, sin tomar el contexto histórico y los intereses socioeconómicos que afectan el desenlace de la opinión, podría pensarse que se trata de un caso más que resuelve una controversia relativamente minúscula sobre la interpretación de una legislación técnica de naturaleza económica. Sin embargo, la decisión de la Corte tiene implicaciones importantes para Puerto Rico en lo que respecta su relación con los Estados Unidos, más allá de lo que concretamente se resuelve sobre la legislación de quiebras. Este hecho se constata de inmediato en los inicios de la opinión. Tan pronto el juez Thomas resume el tracto procesal hace una anotación con un asterisco (*) en la cual toma conocimiento de que, con posterioridad a la presentación de los argumentos de las partes, los miembros del Congreso de los Estados Unidos presentaron un proyecto en la Cámara de Representantes con el fin de establecer una junta de supervisión para asistir a Puerto Rico y sus instrumentalidades en la crisis fiscal que motivó el estatuto que allí se impugnaba.¹⁹⁰ La Corte reconoce en la nota, de forma precisa, que el proyecto no afecta el Código de Quiebras, ya que el mismo va dirigido a enmendar la legislación que regula los territorios de los Estados Unidos.

Varias cosas llaman la atención sobre esta anotación. Si el proyecto ante la consideración del Congreso nada tiene que ver con la controversia ante la consideración de la Corte, entonces ¿por qué mencionarlo en la opinión? No resulta extraordinario que, contemporáneamente con la publicación de la opinión de la Corte Suprema, el Congreso estuvo contemplando una legislación que de algún modo pueda afectar al estado o los estados que también habrán de verse impactados por la decisión que emite la Corte. No obstante, ante la situación en la cual el

(26 de octubre de 2015); LETTER FROM SEN. RICHARD BLUMENTHAL *ET AL.* TO CHARLES GRASSLEY, CHAIR, SENATE COMMITTEE ON THE JUDICIARY (30 de septiembre de 2015)).

188 *Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. 1938, 1949 (2016). Específicamente la nota lee de la siguiente manera:

After the parties briefed and argued these cases, Members of Congress introduced a bill in the House of Representatives to establish an oversight board to assist Puerto Rico and its instrumentalities. The bill does not amend the Federal Bankruptcy Code; it instead proposes adding a chapter to Title 48, governing the Territories.

Franklin California Tax-Free Trust, 136 S. Ct. en las págs. 1943-44, n. *.

189 Véase Argumentación oral Sánchez Valle, *supra* nota 160, en la pág. 48.

190 Véase *Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. en la pág. 1949.

proyecto congresional nada tuviese que ver con la controversia bajo la consideración de la Corte, este sencillamente lo ignoraría sin siquiera hacerle referencia en su opinión. Esto, sin embargo, no fue lo que ocurrió en este caso.

No consideramos que la referencia a lo que eventualmente se convirtió en PROMESA en esta anotación se haya hecho de forma anecdótica o que sea un asunto sin mayor trascendencia. El juez Thomas suele ser muy preciso y conservador en sus opiniones, de ordinario absteniéndose de expresarse en sus escritos más allá de lo que considera estrictamente necesario para disponer del pleito. En ese sentido, concluimos que la inclusión de esta nota no puede haber sido mera casualidad.

En la nota, la Corte no hace ninguna reflexión o llamado a la cautela respecto a las implicaciones jurídicas de la medida congresional, sin embargo, expresamente enfatiza que la medida consideraba imponer una junta fiscal supervisora para Puerto Rico y que se contemplaba como parte de una enmienda a la ley que regula los territorios.¹⁹¹ El territorio regulado al que se hace referencia, obviamente, es Puerto Rico. Entendemos que la Corte hizo uso de esta anotación para reafirmar lo que hace apenas unos días atrás había reconocido en su opinión en el caso de *Sánchez Valle* que: Puerto Rico fue y continúa siendo un territorio de los Estados Unidos, sujeto a los poderes plenarios del Congreso.¹⁹²

Esta anotación fue el segundo mensaje directo por parte de la Rama Judicial exhortando al Congreso a continuar con su agenda y adoptar PROMESA. Sino ¿por qué la Corte Suprema haría un reconocimiento de un proyecto dirigido a atender el problema de la reestructuración de las obligaciones de Puerto Rico en la misma opinión en la cual desautorizó a la Isla de legislar sobre el particular? El primer mensaje lo envió a través de la opinión en el caso de *Puerto Rico v. Sánchez Valle*. El escepticismo ante tan armónica sincronía en el gobierno federal resulta inevitable al observar que, durante la tarde del mismo día en que se publicó la decisión de *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, donde la Corte Suprema hizo suya la postura de política territorial que le propuso la Rama Ejecutiva en su comparecencia como amigo de la corte, la Cámara de Representantes de la Rama Legislativa formalizó esa política pública aprobando la ley PROMESA.¹⁹³

Como hemos visto, los jueces no estaban ajenos a lo que sucedía en la Rama Legislativa y Ejecutiva en torno al territorio en aprietos fiscales y económicos. De igual manera, los miembros del Congreso estaban al tanto de lo que el más alto foro de la Nación tenía que decir al respecto. Los representantes del Congreso no interpretaron que la opinión de la Corte se limitaba exclusivamente al contexto de la doble exposición. Por el contrario, durante el debate de la medida legislativa, el representante Rob Bishop para el estado de Utah recordó a los presentes su deber de ayudar a Puerto Rico, señalándoles que “justo esta mañana, en un caso relacionado con el territorio y un asunto de doble exposición, la Corte Suprema resolvió

191 Véase *Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. 1938 (2016).

192 Véase *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 136 S. Ct. 1863 (2016).

193 162 Cong. Rec. H3600-635 (edición diaria, 9 de junio de 2016).

que . . . Puerto Rico no es un soberano separado porque la fuente última de su poder y su Constitución recae en el Congreso”.¹⁹⁴ Asimismo, durante la discusión cameral de la enmienda para disponer que PROMESA no comprometería los fondos provenientes del pago de contribuciones federales por parte de los constituyentes estadounidenses, el representante Garret Graves para el estado de Luisiana reiteró que: “tal como lo afirmó la Corte Suprema [en la opinión de *Sánchez Valle*], y como mencionó el Presidente del Comité, Puerto Rico es diferente a un Estado. No es un estado. Es un territorio de los Estados Unidos y tenemos una obligación constitucional de prevenir que empeore el desastre”.¹⁹⁵

El tercer mensaje directo *de luz verde* que dio la Corte Suprema en *Franklin California Tax-Free Trust*, lo encontramos cuando reafirma que Puerto Rico fue y continúa siendo un territorio de los Estados Unidos, sujeto a los poderes plenarios del Congreso. Enfatizando, además, que el Congreso puede dispensar para con la Isla un trato no uniforme o disparateo en torno al asunto de quiebras, a pesar de que, según la Constitución federal, debe ser uniforme a través de la Nación.¹⁹⁶ Nuevamente, la suspicacia sobre este curso de acción es inevitable si se tiene presente que la Corte publicó su opinión el mismo día que el Congreso de los Estados Unidos tenía en agenda la aprobación de PROMESA.¹⁹⁷

Asimismo, llama la atención que, en este caso, el juez Breyer figuró como parte del grupo de jueces que suscribe la opinión mayoritaria. Recordemos que, en *Sánchez Valle*, el juez Breyer atacó y cuestionó con firmeza la postura adoptada por la mayoría de la Corte no reconocer que, con la adopción de la Constitución de Puerto Rico en 1952 y con el establecimiento del Estado Libre Asociado, Puerto Rico adquirió un grado de soberanía propia que le colocaba fuera del ámbito de la autoridad del Congreso, bajo la cláusula territorial. Nos parece que el juez Breyer se percató de la insostenibilidad e inviabilidad de su posición en *Sánchez Valle*, optando así por aceptar como posición institucional de la Corte que Puerto Rico es un territorio de los Estados Unidos sujeto a los poderes plenarios del Congreso. De manera similar, debe destacarse que, si bien la juez Sotomayor disiente en este caso al igual que lo hizo en *Sánchez Valle*, en esta ocasión tampoco hizo referencia a la supuesta *condición especial* del Estado Libre Asociado dentro del esquema jurídico constitucional estadounidense. El fundamento para su disidencia descansa en su oposición a interpretar las leyes de forma literal y en total abstracción de la realidad económica y social. En ese sentido, parece inclinada a no insistir en la postura que adoptó en *Sánchez Valle* y en aceptar que Puerto Rico es un territorio de los Estados Unidos.

194 *Id.* en la pág. 3607 (expresiones del Representante Rob Bishop) (traducción suplida).

195 *Id.* en la pág. 3608 (expresiones del Garret Graves Rob Bishop) (traducción suplida).

196 “The Congress shall have Power . . . To establish . . . uniform Laws on the subject of Bankruptcies throughout the United States”. U.S. CONST. art. I, § 8, cl. 4.

197 H.R. 5278, 114th Cong. (2da sesión 2016). Leída en el Senado y referida al Comité de Energía y Recursos Naturales el 13 de junio de 2016. 114 CONG. REC. S3827 (edición diaria, 13 de junio de 2016) (bajo el título de Measures from the House y Measures Referred).

Luego de la opinión de la Corte en *Franklin California Tax-Free Trust*, resulta obvio que la Rama Ejecutiva y Judicial de los Estados Unidos no están dispuestas a reconocer al Estado Libre Asociado una condición especial o un grado inherente de soberanía que justifique una exclusión o, al menos, un trato diferencial hacia la Isla. Es decir, bajo el sistema económico y constitucional estadounidense, no hay cabida para un ente soberano si antes no pasa por el proceso de independencia o de estadidad. En fin, por más poderes que se confieran a Puerto Rico en aras de agrandar y facilitar su autonomía, la realidad en el espectro político constitucional será y seguirá siendo la de un territorio sujeto a la autoridad del Congreso.¹⁹⁸ De igual forma, sostenemos que la Rama Judicial federal, cónsono con el proceder histórico que examinamos anteriormente, no se aventurará a actuar ni interferirá con la posición que activa o pasivamente adopten las ramas políticas del gobierno federal, muy particularmente cuando se trate de considerar y determinar el curso de acción en cuanto los intereses económicos de la Nación. Esta postura de abstención y *dejar* el campo libre a las ramas políticas habrá de sostenerse por la Corte aun en aquellos casos en que la inacción del presidente y el Congreso conlleve que la situación para Puerto Rico y los puertorriqueños se torne crítica y asuma las dimensiones que denunció la juez Sotomayor de *crisis humanitaria*.

La identificación de qué corresponde hacer, de qué manera y en qué momento recae en la discreción prácticamente absoluta del Congreso. Resulta que, más de un siglo después del caso de *Downes v. Bidwell*, el mundo habrá cambiado dramáticamente, pero no así la posición de los Estados Unidos y de la Corte Suprema con respecto a Puerto Rico. Irónicamente, parece ser que el argumento que el Procurador General expuso en los casos de *Downes v. Bidwell*, *De Lima v. Bidwell* y *Dooley v. Bidwell*, hoy día sigue vigente:

Because if we can not govern territory in accordance with its conditions and circumstances; if we can not govern it according to the nature of the people that inhabit it, their habits and language and local laws, according to the products that they raise and the things that they consume, *which are not matters, mind you, of personal right, but of an economical nature*; if we can not exercise that discretion, then everybody would want to absolve himself from the responsibility of governing it at all, and *the nation would be in a position where it did not dare to take any accession of territory except such as is capable of being governed in accordance with the uniform rules that must prevail among the uniform, equal, and similar States of the Union*.¹⁹⁹

Después de 116 años, la Rama Judicial continúa sumisa ante la acción o inacción del Congreso porque, conforme a la *doctrina de incorporación* —hija de la inventiva judicial— la cláusula territorial de la Constitución federal delega en el Congreso, no solo el poder de gobernar a los territorios, sino de escoger cuándo y

¹⁹⁸ Véase Uniform Commercial Code Chapter 9-Adjustments of Debt of a Municipality, 11 U.S.C. § 109(c) (2012).

¹⁹⁹ ALBERT H. HOWE, THE INSULAR CASES: COMPRISING THE RECORDS, BRIEFS AND ARGUMENTS OF COUNSEL IN THE INSULAR CASES OF THE OCTOBER TERM, 1900, IN THE SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, INCLUDING THE APPENDIXES THERETO 349 (1901) (énfasis suplido).

cuáles cláusulas de la Constitución federal restringirán en el ejercicio de ese poder. Esto, ya que, para los territorios, no tiene que ejercerse de manera uniforme. Cualquier duda que aún pueda quedar sobre este particular fue totalmente despejada cuando el presidente Obama firmó el proyecto de ley conocido como PROMESA.

C. PROMESA

El 30 de junio de 2016, el presidente Obama firmó y convirtió en ley el Proyecto de la Cámara de Representantes 4900, conocido como PROMESA. Esta legislación ofrece a Puerto Rico, y a los demás territorios estadounidenses, un instrumento jurídico para asistirles en alcanzar una responsabilidad fiscal interna y lograr acceso a los mercados de capital que suplen el flujo de efectivo mediante la compra-venta de bonos y otros instrumentos de deuda.²⁰⁰ El capítulo III de esta ley establece un mecanismo para el manejo y ajuste de la deuda puertorriqueña que se fundamenta en la estructura del Capítulo 11 del Código de Quiebras. De esta manera, el Congreso brinda un instrumento para que Puerto Rico pueda atender y disponer de manera ordenada las reclamaciones de sus acreedores.

En contraposición a este arreglo para el manejo de la deuda, PROMESA crea una Junta de Supervisión y Gerencia (en adelante, “la Junta”) que se superpone a la estructura política y gubernamental establecida en la Constitución de Puerto Rico y en la *Ley de Relaciones Federales*. El fundamento constitucional para la aprobación de PROMESA aparece en la sección 3 del artículo IV de la Constitución de los Estados Unidos.²⁰¹ Cuando el Congreso invoca esta disposición constitucional como fundamento jurídico de su acto legislativo, declara pública y claramente que Puerto Rico es un territorio de los Estados Unidos y que esta ley se adopta en el ejercicio de los poderes plenarios del Congreso. En la ley se dispone expresamente que sus términos prevalecerán sobre cualquier disposición en contrario que exista a cualquier ley o regulación estatal o territorial.²⁰² Para todos los efectos prácticos, PROMESA opera como una nueva ley orgánica para el territorio de Puerto Rico.

Para ejecutar los objetivos de la ley en el caso particular de Puerto Rico, el Congreso impone una Junta de Supervisión y Gerencia configurada por siete personas designadas entre el Presidente de los Estados Unidos y los lideratos del partido demócrata y republicano del Congreso. Solo uno de los siete miembros de la

²⁰⁰ PROMESA, 48 U.S.C. § 2121. En la sección 5(20) se define el término “territorio” como incluyendo a Puerto Rico, Guam, American Samoa, la Mancomunidad de las Islas Marianas del Norte, o las Islas Vírgenes de los Estados Unidos. *Id.* § 2104(20).

²⁰¹ Sobre este particular la sección 2121(b)(2) establece que:

(2) CONSTITUTIONAL BASIS.—The Congress enacts this Act pursuant to article IV, section 3 of the Constitution of the United States, which provides Congress the power to dispose of and make all needful rules and regulations for territories.

Id. 2121(b)(3).

²⁰² *Id.* § 2104.

Junta deberá tener su residencia o lugar principal de negocios en Puerto Rico.²⁰³ Además de estas siete personas, el gobernador de Puerto Rico, o la persona que este designe, formará parte de la Junta aunque no tendrá derecho a voto en las deliberaciones del organismo.

En el caso particular de Puerto Rico, la ley dispone expresamente, sin brindar alternativa, la imposición de la Junta.²⁰⁴ En los demás territorios de los Estados Unidos, el establecimiento de una Junta de Supervisión y Gerencia está supeditada a que el territorio así lo solicite. Si bien la Junta se crea por autoridad federal, la ley establece que este organismo se considerará una entidad del gobierno territorial.²⁰⁵ Sin embargo, el gobernador y la Asamblea Legislativa de Puerto Rico carecen de autoridad para supervisar, controlar o revisar las actividades de la Junta, así como tampoco cuentan con la facultad para adoptar leyes, reglamentos o política pública que menoscabe o derrote los objetivos de la ley, según articulados por la Junta.²⁰⁶ Asimismo, en el desempeño de sus funciones, la Junta puede requerir del Gobierno de Puerto Rico la información y copia de documentos que así interese.²⁰⁷ A tales efectos, tiene el poder para emitir citaciones exigiendo la comparecencia de testigos y la entrega de los documentos solicitados.²⁰⁸ En aras de asegurar que se cumplan los objetivos de la ley, también tiene la facultad de hacer valer cualquier otra ley de Puerto Rico que prohíba a los empleados del sector público participar en huelgas o *lockouts*.²⁰⁹ Además, para cumplir con sus responsabilidades y hacer valer su autoridad, la Junta puede obtener la asistencia de la Rama Judicial.²¹⁰

En la búsqueda de responsabilidad fiscal y el acceso a los mercados de capital, PROMESA requiere al Gobierno de Puerto Rico que desarrolle un plan fiscal que abarque proyecciones financieras para, al menos, los próximos cinco años. En este plan, el Gobierno local deberá incluir estimados de los ingresos y gastos del Gobierno con miras a asegurar, entre otras cosas, los servicios públicos esenciales, suplir los fondos requeridos por los planes de pensión, eliminar deficiencias presupuestarias estructurales y proveer para una carga obligacional sustentable.²¹¹ El plan fiscal que desarrolle el Gobierno está sujeto a la aprobación por la Junta y, mientras esto no ocurra, el gobernador de Puerto Rico está impedido de someter un presupuesto a la Asamblea Legislativa.²¹² En caso de que el Gobierno de Puerto

203 *Id.* §§ 2121(e)(1)(A) y (D).

204 *Id.* §§ 2121(b)(1) y (2).

205 *Id.* § 2121(c)(1).

206 *Id.* §§ 2128(a)(1) y (2).

207 *Id.* § 2124(a)(2).

208 *Id.* § 2124(f)(1).

209 *Id.* § 2124(h).

210 *Id.* § 2124(k).

211 *Id.* § 2141(b).

212 *Id.* § 2141(c).

Rico falle en observar las instrucciones de la Junta, este organismo podrá tomar *las acciones que estime necesarias* para alcanzar los objetivos de PROMESA.²¹³ Entre otras cosas, la Junta puede reducir las partidas o asignaciones que haga el Gobierno local para gastos, cuando estas no estén en armonía con el presupuesto certificado de Puerto Rico. De igual manera, puede establecer procedimientos para la contratación con entes gubernamentales, entrar en arreglos de arrendamientos y paralizar o rescindir los contratos que tengan las instrumentalidades del gobierno de la Isla.²¹⁴ Mientras la Junta esté en operación, el Gobierno local no podrá, sin la aprobación previa de la propia Junta, emitir, garantizar, modificar o redimir sus obligaciones.²¹⁵ Además, la sección 210 aclara que el crédito del gobierno federal no queda comprometido respecto al pago del principal e interés de los pagarés o cualquier otra obligación que emita el territorio o cualquiera de sus instrumentalidades.

Para todos los efectos prácticos, PROMESA priva a los tribunales de Puerto Rico de la jurisdicción general que de ordinario poseen para atender y resolver las controversias que surgen dentro de su demarcación territorial y que involucran a su gobierno, instrumentalidades y agencias.²¹⁶ Así, se dispone que cualquier acción judicial que se inste en contra de la Junta y cualquier acción que se derive de lo dispuesto en la ley, se tramitará en la Corte federal para el Distrito de Puerto Rico.²¹⁷ La ley aclara, sin embargo, que la Corte federal no tendrá jurisdicción para revisar las certificaciones que emita la Junta.²¹⁸ La Junta puede intervenir en cualquier litigio que se tramite en contra del Gobierno de Puerto Rico y obtener interdictos a su favor, incluyendo órdenes para paralizar el litigio.²¹⁹ La Corte federal tendrá jurisdicción original y exclusiva sobre todas las controversias o casos que surjan bajo el título 6 de la ley. Así como también tendrá jurisdicción *in personam* sobre cualquier persona o entidad.²²⁰ Para facilitar el proceso de transición y establecimiento de la Junta, la aprobación de su ley habilitadora puso en vigor el llamado *stay*, o paralización automática, de cualquier proceso de cobro contra Puerto Rico y su continuación y tramitación se hará de conformidad a PROMESA.²²¹ Por último, al igual que puede hacer una corporación en su certificado de organización, la ley exime a los miembros de la Junta de cualquier tipo de

213 *Id.* § 2143(e)(5).

214 *Id.* § 2143(d).

215 *Id.* § 2147.

216 Véase R.P. CIV. 3.1, 32 LPRA Ap. V, R. 3.1 (2010).

217 PROMESA, 48 U.S.C. § 2126. La única excepción a esta concesión de jurisdicción exclusiva al foro judicial federal surge con respecto a la obtención de citaciones para obligar a cualquier persona a comparecer a testificar y entregar los documentos que la Junta requiera, las cuales se obtendrán en los tribunales de Puerto Rico.

218 *Id.* § 2126(e).

219 *Id.* § 2152.

220 *Id.* § 2166.

221 *Id.* § 2194

responsabilidad que se derive de las acciones tomadas en el ejercicio de sus funciones.²²²

CONCLUSIÓN

Con la aprobación de PROMESA, el Congreso y el presidente de los Estados Unidos afirman, sin ambages y con el mayor de los oprobios, la condición territorial de Puerto Rico y el poder plenario del Congreso sobre la Isla. Para el Gobierno de los Estados Unidos, al igual que la eliminación de tarifas aduaneras en la *Ley Foraker*, esto era necesaria para evitar sentar un precedente peligroso y antagónico al interés dominante y económico vigente, y servía como una solución práctica que le permitiera moverse fuera de la uniformidad y el esquema económico—constitucional provisto en la Constitución federal. Con ello, podrían responder a las necesidades y conveniencias económicas de quienes están encargados de generar la actividad comercial necesaria para la prosperidad y bienestar de la Nación. La Rama Judicial federal, como históricamente hizo en los *Casos Insulares* y sobre todo en *Balzac*, respondió resolviendo las controversias relacionadas al territorio de manera complaciente, permitiendo así un amplio espectro de oportunidades a las ramas políticas para resolver los problemas que plantea el aprieto fiscal actual de la Isla. Con la bendición del árbitro encargado de pasar juicio sobre los excesos del ejercicio del poder gubernamental federal, nació PROMESA.

Para todos los efectos prácticos, PROMESA altera la *Ley de Relaciones Federales*, trastoca muchas de las disposiciones de la Constitución de Puerto Rico y del Estado Libre Asociado, deslegitima a las tres ramas del Gobierno local y somete a Puerto Rico, sin disimulo ni siquiera en las formas, al designio absoluto de los Estados Unidos.

Ciento quince años después de la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en *Downes v Bidwell*, y sin citar el caso de manera alguna, se ratifica plenamente la normativa jurídica articulada en los *Casos Insulares* como principio rector de la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos. Esta postura jurídica, en su implicación final, relega a Puerto Rico a un mero bien inmueble dentro del acervo de recursos del Gobierno de los Estados Unidos. El hecho de que sobre ese inmueble vive y late una comunidad con tres millones y medio de seres humanos, con identidad y dignidad propia, no afectó ni alteró el viejo enfoque económico y patrimonial que tuvo la relación desde su comienzo. El interés económico de la Nación, según identificado por el Congreso y el presidente, fue y es lo que al fin y al cabo define y fija los contornos de la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos. En este escenario inmutable de intereses económicos, la Corte Suprema de los Estados Unidos no figura siquiera como actor de reparto o secundario. Su función crucial en el sistema constitucional de pesos y contrapesos en el cual opera, de fijar los límites mínimos de convivencia social y proteger los derechos inherentes a la dignidad de todo ser humano, es obviada o relegada para, en su

222 *Id.* § 2125.

lugar, operar como agente ratificador, fiel y confiable de la política económica articulada por el presidente y el Congreso.

Al concluir el carnaval, y con él el baile de disfraces que se inició en 1952, la máscara y el maquillaje que ocultaba nuestro coloniaje se cayó y desvaneció. Después de todo, el encargado de organizar el festín no posee una varita mágica que le permita borrar o de otra manera reescribir su rol fundacional de delegador de la autoridad pública.²²³ Nos percatamos que realmente el poder que ejerce el gobierno local no “emana del pueblo”, ni “se ejerc[e] con arreglo a su voluntad” porque en realidad no existe un “convenio acordado entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos de América”.²²⁴ La mentira de lo que nunca fue quedó al descubierto. Terminamos en donde mismo comenzamos, pues en realidad, nunca avanzamos.

Así y sin quererlo, nos llegó el momento a los puertorriqueños que muchas veces hemos evadido: el de decidir y contestarnos ¿qué vamos a hacer? o, como valientemente preguntó el honorable juez Torruella, “¿hacia dónde va[mos] Puerto Rico?”²²⁵ A tan crucial interrogante, pocos parecen atreverse a brindar una respuesta coherente. Luego de leer esta reseña, preguntamos al lector: ¿cuál es la suya?

²²³ Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S. Ct. 1863, 1876 (2016) (traducción suplida).

²²⁴ La Constitución de Puerto Rico dispone que: “Se constituye el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Su poder político emana del pueblo y se ejercerá con arreglo a su voluntad, dentro de los términos del convenio acordado entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos de América”. CONST. PR art. I, § 1.

²²⁵ Véase Torruella-Puerto Rico, *supra* nota 169.