# P.R.O.M.E.S.A.: Una derogación del Gobierno de Puerto Rico

***Por: Grecia Díaz Sánchez******[\*](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn1)***

<http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/>

El 30 de junio de 2016 se convirtió en ley el ***Puerto Rico* *Oversight, Management, and Economic Stability Act***(en adelante, **“P.R.O.M.E.S.A.”).****[[1]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn2)** **Esta Ley estableció una Junta de Control Fiscal, compuesta por siete miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, quienes se encargarán de la ejecución de las disposiciones de P.R.O.M.E.S.A**.[[2]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn3) Gran parte del debate mediático tras su aprobación se ha centrado en el rol de la Junta en la creación del Plan Fiscal, las negociaciones para el pago de la deuda con los bonistas, el recién comenzado procedimiento de quiebra y las repercusiones económicas futuras. No obstante, es esencial comprender el desarrollo legal y político de la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos y cómo quedó reflejado en P.R.O.M.E.S.A. Las decisiones recientes de la Corte Suprema en *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle* y *Franklin California Tax-Free Trust* no solo resumen esta historia política, sino que rememoran la facultad del Congreso para aprobar leyes que menoscaben los poderes otorgados al pueblo de Puerto Rico en el año 1950 para elegir y tener un gobierno propio.[[3]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn4)

**En *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle*la controversia consistía en determinar si procesar a una persona por el mismo crimen en un tribunal de Puerto Rico y en una corte federal violaba la cláusula de doble exposición**.[[4]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn5) La norma es que una persona no puede ser juzgada dos veces por la misma ofensa.[[5]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn6) Sin embargo, no se considera quebrantada la cláusula de doble exposición si quienes juzgan criminalmente a un individuo son dos entes con soberanía separada.[[6]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn7) Ante esta disyuntiva, los jueces de la Corte Suprema hicieron una distinción de la definición de soberanía y aclararon que para determinar si el Gobierno de Puerto Rico era soberano para efectos de la cláusula de doble exposición, no se trataba de evaluar si era soberano en el sentido de autonomía o *self-governance*, sino de analizar el origen de su soberanía. Esto quiere decir que lo decisivo no es si el pueblo de Puerto Rico tiene la facultad de gobernar y crear leyes, ni el grado de control que tiene los Estados Unidos sobre el Estado Libre Asociado, sino de dónde surgió ese poder de Puerto Rico, en este caso el poder de encausar criminalmente y crear leyes sobre conducta penal.[[7]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn8) Por ejemplo, un Estado puede condenar a un acusado aunque haya sido juzgado federalmente porque se entiende que los estados son soberanos desde antes de pertenecer a la Unión de los Estados Unidos y su soberanía se mantuvo preservada por la décima enmienda.[[8]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn9)

**Por tanto, para determinar si los tribunales de Puerto Rico tienen la facultad de acusar a una persona que ha sido procesada por el mismo crimen en una corte federal, la Corte Suprema tenía que interpretar si Puerto Rico poseía una soberanía separada a la del Gobierno Federal**. **La conclusión fue que el poder de Puerto Rico tiene su origen en el Congreso, por lo que no tiene una soberanía separada. Pero lo importante es el análisis que hizo la Corte Suprema para llegar a esta decisión y las repercusiones que tuvo para los habitantes de Puerto Rico.**

En dos opiniones de la Corte Suprema que anteceden al poder de Puerto Rico de establecer un gobierno propio y adoptar una constitución, el Alto Foro decidió que a diferencia de los estados, el poder de los territorios se deriva de la autoridad del Gobierno Federal, por lo que no tenían una soberanía separada.[[9]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn10) En *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle*la jueza asociada Kagan expresó que, debido al desarrollo posterior de la relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos, ambas decisiones no serían vinculantes y la Corte analizaría nuevamente la controversia sobre la soberanía de Puerto Rico.[[10]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn11) No obstante, el resultado se mantuvo igual. **El hecho de que en el 1950 el Congreso le haya conferido al pueblo de Puerto Rico la facultad de organizar un gobierno propio con una rama judicial, ejecutiva y legislativa y adoptar una constitución, no significó que Puerto Rico adquirió una soberanía separada. El Gobierno Federal no abandonó su autoridad sobre Puerto Rico.** En palabras sencillas: no importa cuánta autonomía o poder tenga Puerto Rico, esa autoridad fue otorgada por el Congreso, que todavía retiene la facultad para darle más autonomía o quitársela cuando así desee hacerlo. A palabras de la jueza asociada Kagan: “Because the ultimate source of Puerto Rico’s prosecutorial power is the Federal Government—because when we trace that authority all the way back, we arrive at the doorstep of the U. S. Capitol—the Commonwealth and the United States are not separate sovereigns.”[[11]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn12) Esto último fue precisamente lo que hizo el Congreso al aprobar P.R.O.M.E.S.A.; usar esta potestad para quitarle a Puerto Rico muchos de los poderes que le habían otorgado a través de los años.

P.R.O.M.E.S.A. trastoca ampliamente la concepción de gobierno propio conocida desde los años 50 e incide en las facultades de las tres ramas de gobierno. Estas facultades ahora se concentran en los siete miembros de la Junta de Control Fiscal. El título II, por ejemplo, le confiere a la Junta de Control Fiscal la “última” palabra en la aprobación del Plan Fiscal y los presupuestos de Puerto Rico.[[12]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn13) Las comillas suplidas responden a que es el Congreso quien realmente tiene la última palabra, según clarificado en *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle*e incorporado en la sección 401(a) de P.R.O.M.E.S.A.[[13]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn14) Pero el problema no es solamente que se le arrebató esta autoridad al Gobernador y a la Asamblea Legislativa. El dominio de la Junta está en todos los poderes incidentales que posee para lograr presupuestos balanceados y que Puerto Rico mejore su situación fiscal. Algunos ejemplos son: (1) la sección 204(a) obliga al Gobernador a que envíe en un término de siete días todas las leyes aprobados por la legislatura, las cuales podrán dejarse sin efecto por la Junta si éstas contravienen el Plan Fiscal;[[14]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn15) (2) la sección 204(b)(2) le permite a la Junta reglamentar la concesión de contratos para que ésta tenga que aprobarlos previo a que el gobierno los suscriba;[[15]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn16) (3) la sección 204(b)(4) le permite a la Junta revisar las órdenes ejecutivas y reglamentos,[[16]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn17) y (4) el título IV de la Ley reconoce la discreción de la Junta para conferir permisos de proyectos de infraestructura de forma expedita.[[17]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn18)

Otra herramienta que tiene la Junta de Control Fiscal es la sección 205. Aunque esta sección se nombra como *recomendaciones*, la realidad es que estas sugerencias adquieren una naturaleza mandataria cuando se analizan en conjunto con la sección 201, que dispone como requisito para la certificación del Plan Fiscal que el gobierno acoja las recomendaciones que hizo la Junta en virtud de la sección 205.[[18]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn19) Son precisamente estas recomendaciones las que validan la discreción de la Junta para llevar a cabo privatizaciones de los servicios públicos, intervenir en las leyes aprobadas y órdenes judiciales, reestructurar las agencias de gobierno, entre otras atribuciones.[[19]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn20)

Si bien es cierto que es en *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle*donde se recuerda –o aclara a varios sectores– que el Congreso retiene la facultad para delinear el grado de control que se reserva sobre Puerto Rico –incluyendo la autoridad de enviar una junta para que supervise a Puerto Rico– es en *Franklin California Tax-Free Trust* donde la Corte Suprema ensancha esta discreción. Mediante esa opinión la Corte valida que el Congreso puede discriminar hacia Puerto Rico en la aplicación de las leyes sin ni siquiera dar una razón para ello. Aunque la Corte no se involucró en la discusión de las relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos, su decisión está cimentada en la trayectoria de los casos insulares.

La Constitución Federal establece que el Congreso tendrá la facultad “[t]o establish . . . uniform Laws on the subject of Bankruptcies throughout the United States”.[[20]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn21) Si se excluyese a un estado se estaría violentando, tanto el mandato de uniformidad que rige la constitución, como la intención original de establecer dicha uniformidad a la hora de crear el Capítulo 9.[[21]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn22) En el caso de Puerto Rico, un territorio no incorporado, no entran en juego estos problemas de soberanía y alteración al concepto de *uniformidad* establecido en la Constitución. Tan temprano como en 1901, en un análisis de la frase de “uniform throughout the United States” que aparece en la sección 8 del artículo 1 de la Constitución federal, la Corte Suprema estableció en *Downes v. Bidwell* que solo le aplica a los estados y no a los territorios incorporados.[[22]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn23) Es precisamente en dicha sección donde se establece tanto el poder de recolectar *taxes* que se disputa en *Downes*, como el de crear leyes de quiebra que se analiza en *Franklin*. Las únicas limitaciones que el desarrollo de la jurisprudencia le había establecido al Congreso a la hora de legislar sobre los territorios eran: (1) que no se puede discriminar a estos en cuanto a derechos fundamentales se refiere,[[23]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn24) y (2) puede haber un trato diferencial para Puerto Rico, siempre y cuando la diferencia tenga un “rational basis for its actions”.[[24]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn25) Aunque la discusión en *Franklin* se centra en un análisis textualista del Código de Quiebra, detrás de la opinión de la Corte, y su aplicación de la doctrina de campo ocupado, está el trasfondo histórico de los casos insulares. Claramente el Congreso no podría decir que New York queda fuera del alcance del Código de Quiebra, mas sí se puede excluir a un territorio como Puerto Rico.

Cuando se trata de un estado de la Unión, debe haber un conflicto entre ambas leyes; y si es un desplazamiento expreso, este debe ser uniforme entre los estados. Pero, lo que una vez más le recuerda la Corte Suprema al Pueblo de Puerto Rico en *Commonwealth of Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*, es que cuando se está hablando de un territorio no incorporado, no solo está permitido discriminar en la aplicación de las leyes, sino que el Congreso puede ocupar el campo incluso cuando la ley no tenga ningún efecto práctico sobre el territorio. En su decisión, la Corte en *Franklin California Tax-Free Trust*ignoró las expresiones de la Corte de Burger, en una opinión *per curiam,*en la que al decidir si a los ciudadanos americanos residentes en Puerto Rico se les puede otorgar menos ayudas federales, siempre y cuando el Congreso exponga fundamentos racionales para ello.[[25]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftn26) Si algo no está en disputa es que la enmienda que se hizo en el 1984 para excluir a Puerto Rico carece de cualquier explicación o argumento racional, pues es completamente silente.

La combinación de las opiniones de la Corte Suprema en *Sánchez Valle*y *Franklin California Tax-Free* no hacen más que reafirmar que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, el Gobernador, los tribunales de Puerto Rico y la Constitución están construidos sobre arena movediza. El poder del pueblo de Puerto Rico se otorgó por medio de leyes. Las leyes se crean, enmiendan y derogan, y P.R.O.M.E.S.A. es una derogación del poder de los ciudadanos de Puerto Rico para elegir a quien realmente los está gobernando: la Junta de Control Fiscal.

[\*](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref1)Estudiante de tercer año en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

[[1]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref2) Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (P.R.O.M.E.S.A.), Pub. L. No. 114-187, 130 Stat. 549 (codified at 48 U.S.C. § 2101 (2016)).

[[2]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref3) Id. § 2121.

[[3]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref4) Puerto Rico Federal Relations Act of 1950, Pub. L. 81-600, 64 Stat. 314 (codified at 48 U.S.C. § 731).

[[4]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref5) Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S.Ct. 1863, 1868 (2016).

[[5]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref6) U.S. Const. amend. V.

[[6]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref7) Sánchez Valle, 136 S.Ct. 1863, 1870 (citando a United States v. Lanza, 260 U.S. 377, 382 (1922)).

[[7]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref8) Id. en las págs. 1870-71.

[[8]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref9) Id. en la pág. 1871.

[[9]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref10) Id. en la pág. 1873 (citando a Grafton v. United States, 206 U.S. 333, 355 (1907); Puerto Rico v. Shell Co., 302 U.S. 253, 265 (1937)).

[[10]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref11) Sánchez Valle, 136 S.Ct. 1863, 1868, 1874.

[[11]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref12) Id. en la pág. 1876.

[[12]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref13) Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act § 201, 48 U.S.C. § 2101 (2016).

[[13]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref14) Id. § 401(a).

[[14]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref15) Id. § 204(a).

[[15]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref16) Id. § 204(b)(2).

[[16]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref17) Id. § 204(b)(4).

[[17]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref18) Id. § 503.

[[18]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref19) Id. § 201.

[[19]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref20) Id. § 205.

[[20]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref21) U.S. Const. art. I, § 8, cl. 4.

[[21]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref22) Commonwealth of Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust, 805 F.3d 322 (1st Cir. 2015), petition for cert. filed en la pág. 18 (U.S. 13 de junio de 2016) (No. 12-233) (citando a Act of July 1, 1946, Pub. L. No. 79-481, 60 Stat. 409, 415 (codified as amended at 11 U.S.C. § 903(1) (2012)).

[[22]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref23) Downes v. Bidwell, 182 DPR 244, 279 (1901); Carlos Saavedra Gutiérrez, Incorporación de Jure o Incorporación de Facto: Dos propuestas para Erradicar Fantasmas Constitucionales, 80 REV. JUR. UPR 967, 968 (2011).

[[23]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref24) Balzac v. Porto Rico, 258 U.S. 298 (1922).

[[24]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref25) Harris v. Rosario, 446 U.S. 651, 652 (1980).

[[25]](http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2017/08/31/p-r-o-m-e-s-a-una-derogacion-del-gobierno-de-puerto-rico/" \l "_ftnref26) Id. Véase también Franklin California Tax-Free Trust, 805 F.3d 322, 346.