

MENSAJE DEL LCDO. MANUEL J. FERNÓS,  
PRESIDENTE DE LA UNIVERSIDAD INTERAMERICANA,  
EN LOS ACTOS DE INVESTIDURA CUERPO DE  
REDACTORES, EDITORES Y COLABORADORES DE LA  
JUNTA EDITORA VOL. LI DE LA REVISTA JURÍDICA  
16 de septiembre de 2016

*Manuel J. Fernós\**

**E**n ocasión de los actos de investidura del grupo de redactores, editores y colaboradores que formarán parte de la Revista Jurídica de nuestra Facultad de Derecho, me es grato compartir con ustedes unas reflexiones que espero les motiven en los trabajos de investigación y publicación de este año académico 2016-17.

La Revista Jurídica desempeña un rol muy importante en el cumplimiento de uno de los cuatro componentes de la Misión de la Facultad de Derecho: fomentar la investigación, el desarrollo y el esclarecimiento del Derecho en Puerto Rico. En aras de entender mejor el momento histórico que vive Puerto Rico, enmarcado dentro de una crisis económica-fiscal y la reciente aprobación de la Ley Federal Promesa<sup>1</sup>, he desarrollado el tema de este mensaje sobre *La Reconstrucción de los Estados del Sur y la Ley Promesa*. Es necesario conocer la historia de constitucionalismo de los Estados Unidos para comprender la relación dinámica y la distribución de poderes entre el gobierno federal y el territorio nacional, ya bien sean o no estados. Veamos pues.

---

\* B.B.A. 1969, J.D. 1972, Universidad de Puerto Rico; LL.M. 1973, New York University; Diploma de Estudios Avanzados 2005, Facultad de Derecho Universidad Complutense; Decano de esta Facultad de Derecho de 1985-92; Presidente de la Corporación de Servicios Legales de Puerto Rico desde 1994 al 2001. Miembro del Club Roma, Capítulo de Puerto Rico, de 1994 al presente; Rector del Recinto Metropolitano de la Universidad Interamericana de Puerto Rico de 1992 al 1999. Actualmente es el Presidente de la Institución. Ha publicado varios escritos de revista jurídica sobre Derecho Penal y Derecho Procesal Penal. Profesor en esta Facultad de Derecho desde 1979 en los cursos de Derecho Penal y Derecho Procesal Penal.

<sup>1</sup> 48 U.S.C.A. §§ 2194 *et seq.* (Westlaw 2016).

A partir de la secesión de los once estados del sur en el 1861, comienza la guerra civil con los Estados del Norte (la Unión), que culmina con la victoria de la Unión en 1865. Como resultado, se estableció la supremacía de la Unión sobre los estados.

Si hacemos un recuento de la soberanía de los estados a través de la historia constitucional de los Estados Unidos, podríamos decir que el resultado de la Guerra de la Secesión marcó el tercer momento en que los estados perdieron parte de su soberanía frente al gobierno federal. El primer momento lo fue la aprobación por parte de los trece estados originales bajo una confederación entre el 1776 hasta el 1789, cuando se aprueba la Constitución estableciendo una federación de estados. En esta constitución se establece un gobierno federal con poderes enumerados, reteniendo los estados los demás poderes.

El segundo momento histórico en que, a mi juicio, pierden poderes los estados, fue en el 1819 cuando el Tribunal Supremo, por voz del juez Marshall, resuelve en el caso de *McCulloch v. Maryland*<sup>2</sup> que el gobierno federal no solamente tiene los poderes enumerados en la Constitución, sino también aquellos poderes implícitos (necesarios y propios) para la implantación de los poderes enumerados. Cabe mencionar que, desde la declaración de la independencia de los Estados Unidos, los forjadores de la nueva nación proclamaron el poder incidental de toda nación a unos poderes inherentes. La jurisprudencia ha reconocido que estos poderes pertenecen exclusivamente al gobierno federal.

Como antes dicho, los estados perdieron también soberanía como resultado de la guerra civil del 1861 al 1865. Las enmiendas decimotercera, decimocuarta y decimoquinta se aprobaron en 1865, 1868 y 1870, respectivamente. En particular, con la enmienda decimocuarta se convirtió al gobierno federal en protector de la ciudadanía federal y de la estatal, de los residentes de los estados y de los derechos de estos frente a las acciones de los gobiernos estatales. Con esta enmienda, todos los estados perdieron poderes y soberanía frente al gobierno federal. Curiosamente, los Estados del Sur no participaron inicialmente en la aprobación de estas enmiendas, salvo Tennessee. Ello es así puesto que los Estados del Sur fueron ocupados por el gobierno federal, quien estableció gobiernos militares en los estados que se negaron a firmar las enmiendas constitucionales. El gobierno federal invocó el principio de necesidad establecido previamente en el caso de *Cross v. Harrison*.<sup>3</sup> La validez de estos gobiernos militares fue cuestionada, pero el Tribunal Supremo Federal se negó a intervenir por entender que se trataba de una cuestión política.<sup>4</sup> Así pues, el proceso de la aprobación de las antes mencionadas enmiendas a la Constitución, ocurre durante el proceso de ocupación militar de los Estados del Sur y su readmisión como estados en la unión.

---

<sup>2</sup> *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).

<sup>3</sup> *Cross v. Harrison*, 57 U.S. 164 (1853).

<sup>4</sup> *Id.*

Las fechas de la readmisión de los once estados del sur son las siguientes:

- Tennessee - 24 de julio de 1866;
- Arkansas - 22 de junio de 1868;
- Florida - 25 de junio de 1868;
- Carolina del Norte - 25 de junio de 1868;
- Carolina del Sur - 25 de junio de 1868;
- Louisiana - 25 de junio de 1868;
- Alabama - 14 de julio de 1868;
- Virginia - 26 de enero de 1870;
- Mississippi - 23 de febrero de 1870;
- Texas - 30 de marzo de 1870; y
- Georgia - 15 de julio de 1870.<sup>5</sup>

De estos eventos históricos antes relatados, llama la atención que el Tribunal Supremo Federal se negó a intervenir en el cuestionamiento de inconstitucionalidad que hicieron los Estados del Sur a los gobiernos provisionales militares bajo los poderes supremos del Congreso sobre los estados. Asimismo, llama la atención la imposición del Congreso de la aceptación de la enmienda XIV que prohibía a los estados pagar deuda contraída en ayuda a insurrección o rebelión contra los Estados Unidos y limitaba la soberanía de los estados, independientemente de su importante valor como disposición constitucional garantizadora del debido proceso de ley.

La reconstrucción del sur no se limitó al condicionamiento a la readmisión como estados, sino que las palabras de Lincoln de “sin malicia contra nadie y con amor para todos” no fueron seguidas después de su muerte.<sup>6</sup> Él sostenía que los Estados del Sur nunca estuvieron fuera.<sup>7</sup> El Congreso actuó distinto. Antes de admitir los once estados del sur como “estados” con representación al Congreso, se propuso la enmienda XIV, y fue ante el rechazo de todos los Estados del Sur, menos Tennessee, que el Congreso aprobó el 2 de marzo de 1867 la Ley de Reconstrucción, que dividía el territorio de los diez estados en cinco distritos militares. Estos gobiernos de construcción fueron vergonzosos. Los gobiernos estuvieron controlados por *carpetbaggers*, que eran inversionistas del norte y por los *scalawags*, sureños colaboradores.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Reconstruction The Second Civil War, *Reconstruction Timeline*, [http://www.pbs.org/wgbh/amex/reconstruction/states/sf\\_timeline2.html](http://www.pbs.org/wgbh/amex/reconstruction/states/sf_timeline2.html) (accedido el 31 de enero de 2017).

<sup>6</sup> Abraham Lincoln, *Second Inaugural Address*, [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/lincoln2.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/lincoln2.asp) (accedido el 12 de mayo de 2017).

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> Richard Nelson Current, *Those Terrible Carpetbaggers* (Oxford University Press 1988).

Los *carpetbaggers* eran, pues, oportunistas que buscaban cargos políticos o beneficios económicos en los empobrecidos estados del sur. No fue hasta 1877, con la toma de posesión del Presidente Hayes, que se ordenó el retiro de las tropas militares y se restableció la autonomía y el gobierno propio de los Estados del Sur.

Es importante conocer todos estos eventos y desarrollos en la historia constitucional de los Estados Unidos, puesto que han influido en el desarrollo político-constitucional de Puerto Rico durante la consideración de la Ley Núm. 600 en 1950 y, en la actualidad, de la Ley Promesa.

En las vistas públicas del 14 de marzo de 1950, mientras deponían el Gobernador y el Comisionado Residente sobre el proyecto de la Ley Núm. 600 se dio el siguiente diálogo:

Sr. Barret: “Se provee la misma cosa entonces que tenemos aquí en los Estados en cuanto a enmiendas de las constituciones de los varios estados que pudieran estar en conflicto con la Constitución de los Estados Unidos”.

Gobernador Muñoz Marín: “Si está en conflicto con la Constitución la Corte las excluye y el proceso es hasta el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, lo mismo que en los Estados”.

Sr. Lemke: “Mientras yo tengo confianza absoluta en Puerto Rico, ganada de los tipos de hombres que ustedes tienen aquí, hay una situación que usted tiene que pasar por el Congreso con esta ley y creo que tendrían que hacer algunas concesiones. Sin embargo, el propósito debe ser un *mínimum* de concesiones”.

Gobernador Muñoz Marín: “Usted sabe, desde luego, que si el pueblo de Puerto Rico se volviera loco, el Congreso siempre puede encontrar la manera de legislar otra vez. Pero estoy confiado de que los puertorriqueños no harán eso y provocar legislación congresional que restara algo que se le había dado al pueblo de Puerto Rico, como buenos ciudadanos de los Estados Unidos”.

Sr. Murdock: “¿Tiene usted algún comentario, Dr. Fernós?”

Dr. Fernós: “Señor Presidente, quería hacer dos comentarios: primero, siempre estaría abierto el camino a cualquiera que creyera que una enmienda a la Constitución rebasara el marco prescrito por el Congreso— el derecho de ir a la Corte y, segundo, la autoridad del gobierno de los Estados Unidos, el Congreso para legislar en caso de emergencia, estaría siempre allí”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> José Trías Monge, *Historia Constitucional de Puerto Rico*, Vol. III, 45 (Río Piedras, Ed. UPR 1980).

En su libro sobre el Estado Libre Asociado, Fernós-Isern nos dice:

En este punto debe hacerse una consideración. Se han querido interpretar estos comentarios del Gobernador Muñoz Marín y del Comisionado Residente como una aceptación de que el Congreso conservaría potestad plenaria sobre Puerto Rico después de Puerto Rico adoptar su Constitución, al igual que antes. Pero ése no fue el sentido que dieron a sus palabras el Gobernador Muñoz y el Comisionado Residente. Se señaló en primer término, la vía judicial como vía natural y lógica para resolver conflictos, de igual modo que en el caso de los Estados. Por otra parte, cuando se habló de poderes de emergencia o de que el Congreso encontraría medios de enfrentarse con una situación de locura, se señaló como cuestión de realidad política, el hecho de que el Gobierno Federal de los Estados Unidos ha encontrado siempre medios extraordinarios en afrontar esas situaciones. Ejemplo extremo fue la situación creada por la secesión de los estados sureños. Esto no quiere decir que los Estados sureños eran meras dependencias territoriales sujetas al poder plenario del Gobierno Federal.<sup>10</sup>

¿Existe alguna similitud entre la Reconstrucción y Promesa? La sección 2121(a) de la Ley de Promesa establece que su propósito es “[t]o provide a method for a covered territory to achieve fiscal responsibility and Access to the Capital Market.”<sup>11</sup> ¿Entiende, pues, el Congreso que nos volvimos locos (o algún grado de irresponsabilidad) en el manejo fiscal del gobierno? Independiente de las causas que ocasionaron la recesión económica que antecedió a la crisis fiscal, es innegable que existe una crisis fiscal y que Puerto Rico perdió el acceso a los mercados de bonos de los Estados Unidos. Es innegable también que hay inversionistas de Puerto Rico y Estados Unidos que no están cobrando intereses, ni recuperando principal, algunos de ellos de fondos buitres. La historia nos dice que Estados Unidos protege sus inversiones y sus inversionistas.

En el 1916, Estados Unidos invadió a la República Dominicana ante el atraso en los pagos de la deuda. Por ocho años intervino sus aduanas hasta terminar de cobrar lo adeudado.

Ahora, el turno de intervención le ha correspondido a Puerto Rico. La Ley Promesa tiene un aspecto fiscal positivo al establecer el posponer el pago de la deuda y el proveer un mecanismo para re-estructurar la deuda. Ello dependerá, sin embargo, de la gestión de sus integrantes. Pero no creo que nadie niegue que Promesa no provee

---

<sup>10</sup> Antonio Fernós Isern, *Estado Libre Asociado de Puerto Rico: antecedentes, creación y desarrollo hasta la época presente*, 101 (Editorial Universitaria Universidad de Puerto Rico, 1974).

<sup>11</sup> 48 U.S.C.A. § 2121(a).

para la recuperación de la economía y, sobre todo, que constituye una violación al gobierno propio y a la democracia de Puerto Rico.

En la llamada reconstrucción de los Estados del Sur, se violentó su soberanía estatal; en la República Dominicana, se violentó su soberanía en 1916 para el cobro de una deuda; y ahora también, para el cobro de una deuda interviene con la soberanía estatal de Puerto Rico, que irónicamente ha sido reconocida recientemente por el Tribunal Supremo de Estados Unidos.

Todos sabemos que, desde la perspectiva del Derecho Constitucional, el Tribunal Supremo Federal resolvió en *Commonwealth of Puerto Rico v. Sanchez Valle*<sup>12</sup> que la Constitución del Estado Libre Asociado creó una nueva entidad política, que el poder del gobierno del Estado Libre Asociado está subordinado a la soberanía del pueblo de Puerto Rico y que lo ejercerá dentro de los términos del convenio acordado entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos. Aún más, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos señala que Puerto Rico, al igual que los estados, es una entidad política autónoma, con soberanía en las áreas no requeridas por la Constitución Federal.<sup>13</sup> También sabemos que para los efectos de doble exposición y a pesar de coexistir dos soberanías distintas, se utilizó el criterio de la fuente inicial para resolver que había doble exposición.

Finalizo estos pensamientos con unas preguntas.

¿Será cuestionada ante el foro judicial en algún momento, la Ley Promesa por violentar los principios básicos de la democracia y la Ley Federal 447 en la que el Congreso ratificó la Constitución de Puerto Rico? ¿Quién tendría interés legítimo? ¿Resolverán los tribunales, al igual que durante la Reconstrucción, que se trata de una cuestión política?

A Puerto Rico, pues, le ha llegado el momento de definir su destino.

---

<sup>12</sup> *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 136 S. Ct. 1863 (2016).

<sup>13</sup> *Id.*