

# DISPOSICIONES SOBRE LA DEUDA PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO: BREVE REFLEXIÓN HISTÓRICA-CONSTITUCIONAL

## PONENCIA

CARLOS E. RAMOS GONZÁLEZ\*

|  |     |
|--|-----|
| Introducción .....   | 705 |
| I. Génesis de las disposiciones constitucionales sobre la deuda pública..... | 705 |
| II. Enmienda a la disposición sobre el margen prestatario.....               | 710 |
| A. Antecedentes.....   | 710 |
| B. La enmienda de 1961 .....   | 712 |
| C. Trámite legislativo de la enmienda de 1961 .....                          | 714 |
| D. Referéndum y la campaña proselitista.....                                 | 715 |
| Conclusión.....  | 719 |

## INTRODUCCIÓN

**A** PARTIR DE 1950 EL PROYECTO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO DE PUERTO Rico necesitó de disposiciones constitucionales fundamentales que serían pilares para las finanzas públicas del Gobierno de Puerto Rico. De un lado, se constitucionalizaría la emisión de deuda pública y, de otro lado, se funcionaría a través de un presupuesto balanceado, todo sujeto a condiciones impuestas por la Asamblea Legislativa que ofrecerían estabilidad financiera al gobierno. Esto produjo varias disposiciones en la Constitución de 1952. Me propongo reflexionar sobre estas disposiciones constitucionales, prestando particular atención a una importante enmienda aprobada en 1961.

## I. GÉNESIS DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA DEUDA PÚBLICA

Voy a dirigir mi atención inicial a una disposición original de la Constitución aprobada en 1952 relativa a la deuda pública. Leía esta sección en la cláusula pertinente: “El poder del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para contraer y autorizar deudas se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa . . .”<sup>1</sup> Antes

---

\* Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

<sup>1</sup> CONST. PR art. VI, § 2.

de 1952, este margen era fijado únicamente por las leyes orgánicas federales *Foraker* y *Jones* de 1900 y 1917, respectivamente.<sup>2</sup> Con el advenimiento de la Constitución de 1952, esta disposición constitucional creaba una interesante coexistencia con algunas disposiciones de las leyes antes mencionadas, las cuales se agruparían y permanecerían en vigor bajo el título de *Ley de relaciones federales*, según disponía la *Ley 600*.<sup>3</sup> Puerto Rico seguía autorizado, entre otros poderes, a emitir deuda pública exenta de contribuciones federales (al menos en cuanto al principal), pero con un margen prestatario sujeto al valor de su propiedad.<sup>4</sup> Por lo tanto, la fuente de ciertos poderes financieros y económicos emanaba tanto de la Constitución de Puerto Rico como de la *Ley de relaciones federales*. En cuanto al margen prestatario, el límite establecido por la ley federal a la deuda del Gobierno de Puerto Rico se fijaba en términos de un diez por ciento del valor de la propiedad en Puerto Rico, con un margen similar para ciertos gobiernos municipales y un cinco por ciento para todos los demás municipios.<sup>5</sup>

---

2 Organic Act of 1900 (Foraker Act), Pub. L. No. 56-191, 31 Stat. 77 (1900); Puerto Rico Federal Relations Act of 1917 (Jones Act), Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951 (1917).

3 Puerto Rico Federal Relations Act of 1950 (Ley 600), Pub. L. No. 81-600, 64 Stat. 314 (1950). La sección 4 disponía:

Except as provided in section 5 of this Act, the Act entitled "An Act to provide a civil government for Porto Rico, and for other purposes", approved March 2, 1917, as amended, is hereby continued in force and effect and may hereafter be cited as the "Puerto Rican Federal Relations Act".

*Id.* § 4.

4 La sección 3 de la *Ley Jones* crea la llamada triple exención de contribuciones sobre los bonos emitidos por el Gobierno de Puerto Rico o autorizados por este. Esta disposición sigue vigente a través de la *Ley de relaciones federales*, 48 U.S.C. § 745 (2012). De ordinario estas exenciones deben extenderse tanto a los ingresos derivados por la negociabilidad de la obligación principal, así como de los intereses devengados. Obsérvese, sin embargo, que la antes citada disposición, de sus propios términos exime del pago de contribuciones *sobre los bonos*, su tenencia y tráfico, *pero no necesariamente del pago de intereses de estos bonos*. Ahora bien, una interpretación o regla del Internal Revenue Service (I.R.S.) establece que los intereses deben estar exentos de contribuciones del Gobierno federal. Véase Rev. Rul. 70-219, 1970-1 C.B. 23. Nada dice sobre la imposición de contribuciones por el Gobierno de Puerto Rico o por otros estados, territorios o posesiones. Ello explica cómo algunos estados imponen o intentan imponer contribuciones sobre estos intereses y otros las eximen, bien por sentirse obligados por ley federal o bien porque entienden que se trata de la imposición de contribuciones sobre unos bonos emitidos por el Gobierno de Estados Unidos, es decir, consideran al Gobierno de Puerto Rico como una dependencia o entidad federal. Véase STEVEN MAGUIRE & JEFFREY M. STUPAK, *TAX-EXEMPT BONDS: A DESCRIPTION OF STATE AND LOCAL GOVERNMENT DEBT* (2015); Kevin M. Yamamoto, *A Proposal for the Elimination of the Exclusion for State Bond Interest*, 50 FLA. L. REV. 145 (1998); Kenda K. Tomes, *State Taxation of Puerto Rican Obligations: An Interest(ing) Question*, 66 CHI.-KENT L. REV. 903 (1990).

5 Jones Act, § 3, 39 Stat. 951 (1917), *enmendada por* Act of Feb. 3, 1921, 41 Stat. 1096 (1921); Act of Mar. 4, 1927, 44 Stat. 1418 (1927); Act of Aug. 26, 1937, 50 Stat. 844 (1937); Act of Aug. 17, 1950, 64 Stat. 458 (1950); Pub. L. No. 87-121, 75 Stat. 245 (codificada en 48 U.S.C. § 745 (2012)).

Así pues, el constituyente<sup>6</sup> puertorriqueño no incorporó en la Constitución las limitaciones estatutarias federales específicas sobre el margen prestatario. Es decir, optó por no incluir una disposición mediante la cual se autorizara a la Asamblea Legislativa a establecer el margen a la vez que nada incluyó sobre la limitación que de por sí establecía la ley federal y que en adelante coexistiría con la disposición constitucional de Puerto Rico. Debe indicarse que el delegado José Gelpí Bosch, representante del Distrito de Mayagüez por el Partido Estadista Republicano (PER), específicamente propuso que, con independencia del margen autorizado por el Congreso, la Constitución de Puerto Rico debía reiterar de forma expresa estos límites de la ley federal, aunque alterando sin contradecir el porcentaje atado al valor de la propiedad mueble.<sup>7</sup> Aun más, proponía que la Constitución estableciera que toda emisión de bonos que constituyera deuda pública debía ser previamente sometida para aprobación o rechazo mediante referéndum.<sup>8</sup>

Es muy parco el debate en la Convención Constituyente que pueda arrojar más luz sobre las razones por las cuales se decidió establecer un margen prestatario sujeto a lo dispuesto por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, cuando era evidente que este margen lo fijaba la ley federal. José Trías Monge comenta que se discutió con Luis Muñoz Marín la posibilidad de reproducir en la Constitución exactamente lo dispuesto sobre el margen prestatario en las leyes orgánicas “como base para la obtención futura de la eliminación de dicho aspecto de gobierno local de la referida ley y de la consiguiente autonomía del pueblo de Puerto Rico sobre tan importante asunto”.<sup>9</sup> Sin embargo, anticipando fuerte oposición de los estadistas-republicanos y dificultades en el Congreso, se optó por dejar la fraseología antes indicada, es decir, dejar en manos de la Asamblea Legislativa el poder de fijar dicho margen, conscientes de que este poder legislativo estaba limitado a su

---

6 En adelante, me referiré a los participantes de la Convención como *constituyentes* y a la propia convención como una *constituyente*. Estos términos son de uso común en nuestra literatura jurídica y en las decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Sin embargo, es cuestionable, cuando menos, utilizar tal calificativo. La Convención aludida fue celebrada solo después de ser autorizada por una ley federal y su producto final ser aprobado por el Congreso de Estados Unidos. La voluntad original del pueblo de Puerto Rico no pudo manifestarse plenamente en dicha convocatoria. Sobre el particular, véase Carlos E. Ramos González, *La Carta de Derechos y el Derecho Constitucional puertorriqueño*, en *EL DERECHO EN CLAVE HISTÓRICA: ENSAYOS SOBRE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PUERTORRIQUEÑO* 427 (Pedro G. Salazar ed., 2014).

7 José Gelpí Bosch, *Proposición Núm. 260* (31 de octubre de 1951), *reimpresa en PROPOSICIONES Y RESOLUCIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO (1951-1952)* 461-62 (Academia Puertorriqueña de Jurisprudencia y Legislación ed., 1992). Véase también Miguel A. García Méndez *et al.*, *Proposición Núm. 103* (16 de octubre de 1951), *reimpresa en PROPOSICIONES Y RESOLUCIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO*, *supra*, en las págs. 226-86. En particular, véase el artículo 3 que proponía reproducir las disposiciones de la *Ley Jones* pertinentes al margen prestatario. *Id.* en las págs. 233-34. Trías Monge comenta que la delegación estadista estaba dividida en dos facciones, una capitaneada por su presidente Celestino Iriarte y otra por Miguel Á. García Méndez y Luis A. Ferré, quienes cuestionaban el liderato de Iriarte. Cada facción presentaba sus proposiciones. *PROPOSICIONES Y RESOLUCIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO (1951-1952)*, *supra*, en la pág. 3.

8 Gelpí, *supra* nota 7, en la pág. 462.

9 3 JOSÉ TRÍAS MONGE, *HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO* 217 (1982) (nota omitida).

vez por las leyes orgánicas que ahora formarían parte de la llamada *Ley de relaciones federales*. Como discutiré en detalle más adelante, el tema del margen prestatario volvió a la consideración del debate público nueve años después en 1961, mediante una propuesta de enmienda constitucional que, de hecho, se adoptó mediante referéndum.

La segunda disposición constitucional que discutiré es la sección octava del artículo VI. Esta reza:

Cuando 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.<sup>10</sup>

Es decir, establece cuáles serían las prioridades en caso de insuficiencia presupuestaria.

Hasta ese momento, la *Ley Jones* de 1917 establecía que, si se producía una insuficiencia presupuestaria en el Gobierno del territorio, había que seguir un orden de prelación o prioridades en los gastos. Contrario al poder retenido sobre el margen prestatario, la *Ley 600* eliminaba ese control directo del Congreso sobre las prioridades en el orden de pago establecido por la *Ley Jones*. La disposición estatutaria no retenida en la *Ley de relaciones federales* era establecida por la sección 34 de la *Ley Jones* de 1917.<sup>11</sup> En la misma se atendía la forma de manejar los *revenues* (traducido en la versión oficial en español como *ingresos* o *rentas*) para el año fiscal en curso. De producirse una insuficiencia de *revenues* o un *surplus* en el Tesoro insular para hacer frente a todas las asignaciones votadas por la Asamblea Legislativa, la ley federal establecía con cierta especificidad un sistema consistente en un orden o clases de pagos que se debía seguir. Además, permitía la intervención del Gobernador de manera que pudiera alterar la prelación establecida.

En la primera clase, o prelación de gastos, aparecían los gastos ordinarios de las ramas de gobierno y los intereses de cualquier deuda pública. No incluía autorización de gasto alguno para la amortización del principal de la deuda. En la segunda clase procedía pagar en la totalidad los gastos principales para “todas las instituciones tales como el presidio, manicomio, escuela industrial, y otras semejantes en que los asilados [eran] reclusos involuntariamente”.<sup>12</sup> La tercera clase constituía las asignaciones para “instrucción e instituciones educativas y benéficas”, las que también debían ser pagadas en su totalidad.<sup>13</sup> En la cuarta clase pro-

---

<sup>10</sup> CONST. PR art. VI, § 8.

<sup>11</sup> Jones Act, § 34, 39 Stat. 951, 960-63 (1917), *derogada por* Puerto Rico Federal Relations Act of 1950, § 5(2), 64 Stat. 319, 320 (1950).

<sup>12</sup> Celestino Iriarte *et al.*, *Proposición Núm. 326* (31 de octubre de 1951), *reimpresa en* PROPOSICIONES Y RESOLUCIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO (1951-1952), *supra* nota 7, en la pág. 568.

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

cedía pagar la totalidad de los gastos de “otro funcionario o funcionarios, negociados o juntas”.<sup>14</sup> Como última y quinta clase, se daba paso a las asignaciones para todos los demás objetos de pago.

Lo anterior implica que en los inicios del siglo XX, el Congreso de Estados Unidos consideraba como una sana administración pública para su territorio colocar como primera prioridad los gastos del funcionamiento del Gobierno y el pago de intereses de la deuda en caso de insuficiencia presupuestaria. Además, este orden de pagos siempre estaría sujeto al criterio del gobernador de turno, quien recordemos que para entonces era designado por el presidente de los Estados Unidos.

Resalta también que el constituyente puertorriqueño retuvo e incorporó otras importantes normas presupuestarias provenientes de la *Ley Jones* de 1917, las cuales seguirían vigentes a través de la *Ley de relaciones federales*. Por ejemplo, retuvo la necesidad de tener un presupuesto balanceado que incluiría las medidas impositivas necesarias para lograrlo, así como la aplicación del presupuesto anterior en caso de no aprobarse un presupuesto para el año fiscal en curso. Sin embargo, repito, no incluyó las disposiciones ya citadas de la *Ley Jones* relacionadas con la relación u orden de pago específico en caso de insuficiencia presupuestaria así como dejó fuera la discreción del Gobernador de alterar este orden. Al contrario, lo cambió radicalmente. Propuso que, en caso de insuficiencia de *recursos* (traduciendo así el término *revenues* de la *Ley Jones*, en lugar de *ingresos* o *rentas*) para cubrir asignaciones aprobadas para ese año, se pagara primero los intereses y la amortización de la deuda pública, y luego se realizara el desembolso para las prioridades que la Asamblea Legislativa estableciera por ley. Recuérdese que la primera prioridad de pagos de la *Ley Jones* solo incluía, después de los gastos ordinarios del gobierno, el pago de intereses de la deuda y no así la amortización del principal.<sup>15</sup>

La Convención Constituyente debatió brevemente este asunto. El delegado Gelpí presentó una enmienda formal para autorizar a la Asamblea Legislativa a decretar “en caso de una emergencia nacional o insular, una moratoria en cuanto

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> Es de notar que en la Convención Constituyente se discutió el significado del término *recursos totales calculados* cuando se debatía sobre la necesidad de mantener un presupuesto balanceado. De forma categórica, se aclaró que se abandonaba el concepto de *rentas* (o *revenues*, en inglés) que incluía la *Ley Jones*. El delegado Luis Negrón López explicaba que conforme con “las finanzas modernas”, el término *recursos* era el apropiado, de modo que pudiese incluir cualquier superávit de años anteriores. En específico explicaba que:

[I]ncluye ingresos no contributivos como el producto de la venta de propiedades, *royalties*, o regalías de corporaciones públicas hechas al Estado, sobrantes de beneficios obtenidos por corporaciones públicas, ayudas federales, los llamados *grant [in] aids* federales, y los recursos que se alleguen mediante la emisión de bonos, que es una de las maneras que tiene el Estado de levantar fondos para el desarrollo de su programa.

<sup>2</sup> DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 893 (1951). Ese debate lo recoge y lo aplica a las corporaciones públicas una opinión del Secretario de Justicia de 1974. *Op. Sec. Just. Núm.* 1974-15, 21 de mayo de 1974.

al pago y cobro de cualquier clase de contribuciones y prohibir que, por la vía judicial, se proceda al cobro de obligaciones particulares mientras dure dicha emergencia”.<sup>16</sup> Pero la Comisión correspondiente rechazó la misma “por ser clara y peligrosamente perjudicial al crédito del nuevo estado que estamos organizando”.<sup>17</sup> Es decir, se rechazó en un primer momento bajo el fundamento de que la enmienda afectaría el crédito del Gobierno de Puerto Rico.<sup>18</sup> Sin embargo, a mi juicio, la propuesta del delegado Gelpí posiblemente estaba pensada en proteger la deuda personal y privada, mas no necesariamente la deuda pública o del Estado. De ahí surge su admitida ambivalencia sobre dónde correspondía ubicar su enmienda. De hecho, justificaba su enmienda recordando los estragos y abusos de acreedores contra personas e instituciones privadas luego del huracán San Ciriaco de 1899. La enmienda solo recibió seis votos a favor. Sus detractores señalaban que si la preocupación era la protección al deudor personal y privado, este deudor siempre tendría a su disposición la protección de la ley de quiebras federal o la invocación de los poderes inherentes de la Asamblea Legislativa para resolver situaciones de emergencia.

La propuesta de la Comisión de la Rama Legislativa, alterando las prioridades de pago en caso de insuficiencia presupuestaria y eliminando el poder interventor del gobernador para así hacerlo, se convirtió en la sección octava del artículo VI de la Constitución, la cual hemos citado. En síntesis, la *Ley 600* autorizaba la redacción de una constitución, pero dejaba en vigor ciertas disposiciones fundamentales de la *Ley Jones* de 1917. En el tema que nos ocupa, a través de la *Ley de relaciones federales*, el Congreso dejó bajo su control directo el margen prestatario, el cual mantuvo atado al valor de la propiedad mueble de Puerto Rico. Sin embargo, eliminó la prelación u orden de pagos, permitiendo que Puerto Rico controlara el asunto a través de su Constitución.

## II. ENMIENDA A LA DISPOSICIÓN SOBRE EL MARGEN PRESTATARIO

### A. Antecedentes

El debate sobre la naturaleza y alcance de la Constitución aprobada frente al poder del Congreso sobre los asuntos del Gobierno de Puerto Rico se intensificó tan pronto esta se puso en vigor.<sup>19</sup> De hecho, en marzo de 1952, antes de ser efectiva la Constitución, ya el comisionado residente Antonio Fernós Isern presentaba un proyecto de ley para aclarar ciertos asuntos de naturaleza “cosmética” en la *Ley de*

---

<sup>16</sup> 3 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 1962 (1952).

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> El breve debate sobre este asunto aparece en 3 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 1962-64 (1952).

<sup>19</sup> Véase 4 TRÍAS MONGE, *supra* nota 9, en las págs. 60-248 (1983); I RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 567-68 (1986); ANTONIO FERNÓS ISERN, ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO: ANTECEDENTES, CREACION Y DESARROLLO HASTA LA ÉPOCA PRESENTE 357-621 (1974).

*relaciones federales*.<sup>20</sup> Ese *Proyecto cosmético*, como era identificado por sus proponentes, se abandonó eventualmente a finales de 1953. En marzo de 1954 ocurre el ataque a tiros del nacionalismo al Congreso, denunciando la *Ley 600* y la Constitución como un engaño, pues no alteraba en lo fundamental la naturaleza colonial de Puerto Rico.<sup>21</sup> Mientras se estudiaba el llamado *Proyecto cosmético*, el Gobierno de Puerto Rico trabajaba otro proyecto de ley conocido como el *Proyecto Fernós-Murray*, que descansaba en la teoría de la soberanía propia del Estado Libre Asociado (ELA), la cual era “constituid[a] por el pueblo de Puerto Rico, quien pone en manos del Estado ciertos poderes de soberanía que éste delega[ba] a su vez al gobierno de los Estados Unidos”.<sup>22</sup> Sería el segundo esfuerzo, en apenas dos años de aprobarse la Constitución del ELA, de “perfeccionar” nuestro estatus.<sup>23</sup>

Importantes sectores del Gobierno pedían que uno de los poderes a reclamarse al Congreso fuera la autoridad de Puerto Rico para reglamentar los límites de la deuda pública.<sup>24</sup> Como he mencionado, el margen prestatario coexistía con aquel fijado por la *Ley Jones* de 1917. Lo anterior conllevaba enmendar la Constitución hacia estos fines. A su vez, requería solicitar al Congreso que alterara la *Ley de relaciones federales* de modo que Puerto Rico quedara autorizado para enmendar su Constitución. Explica Fernós Isern que este trayecto procesal, es decir, el de pedir que se eliminara una disposición de la *Ley de relaciones federales*, a la vez que se autorizaba a Puerto Rico a enmendar su Constitución para regular lo eliminado por el Congreso, arrojaba dudas y existía la posibilidad de que iniciara una nueva discusión inoportuna sobre el alcance de la bilateralidad del llamado “pacto”, razón por la cual deciden abandonar la idea.<sup>25</sup> Trías Monge comenta que traer este asunto a la discusión en el Congreso podía poner en peligro la exención contributiva de los bonos puertorriqueños que autorizaba la propia ley federal,

---

20 H.R.J. Res. 252, 83rd Cong., 99 CONG. REC. 4434 (1953).

21 Véase Clayton Knowles, *Five Congressmen Shot in House by 3 Puerto Rican Nationalists; Bullets Spray from Gallery*, N. Y. TIMES, 2 de marzo de 1954, en las págs. 1, 16, para un recuento fáctico detallado del ataque al Congreso.

22 FERNÓS ISERN, *supra* nota 19, en la pág. 399.

23 Para Fernós, el proyecto tenía como fundamento de que Puerto Rico:

[N]o forma parte de los Estados Unidos constitucionalmente; que Estados Unidos obtuvo autoridad sobre Puerto Rico según la recibió de la Corona de España; que si Estados Unidos ha actuado por cincuenta años como si la autoridad recibida de la Corona de España hubiera sido absoluta, eso no nos obliga a nosotros a aceptar esa interpretación del Tratado. La contención de Puerto Rico ha sido siempre que Puerto Rico por sí tenía, dentro de la monarquía española, derechos que tenían que ser respetados tanto por la monarquía española como por sus sucesores; Puerto Rico aceptó el traspaso de soberanía, pero el traspaso de soberanía no disminuyó los derechos de Puerto Rico. Es decir, Estados Unidos se entendió con la Corona de España; tenía luego que entenderse con Puerto Rico. Se ha entendido: esa es la Ley 600.

*Id.* en la pág. 397.

24 *Id.*

25 *Id.* en la pág. 400.

asunto que no era altamente cuestionado en ese momento.<sup>26</sup> Sin embargo, lo cierto es que la planificación económica de los próximos quince años dependía en gran medida del crédito en los mercados financieros de Estados Unidos. Más urgente aún, para 1961 se esperaba que se agotara el margen prestatario que autorizaban las leyes orgánicas de principios del siglo pasado.<sup>27</sup>

Ya para 1960 se abandona la idea de propulsar el *Proyecto Fernós-Murray*. Entre otras razones, había reservas entre los congresistas sobre su constitucionalidad, en particular sobre la interpretación de que congresos futuros no podrían ejercer su autoridad sobre algunos poderes delegados al Gobierno de Puerto Rico. Es decir, era objeto de duda que el Congreso pudiese “desprenderse irrevocablemente de parte de su soberanía sobre la Isla” de la forma como proponía el proyecto.<sup>28</sup> La creatividad que invocaba Muñoz Marín ante el Congreso no encontraría eco en ese cuerpo legislativo.<sup>29</sup>

### B. La enmienda de 1961

La cercanía al agotamiento del margen presupuestario que imponía la *Ley Jones* de 1917 obligó al Gobierno a actuar al margen de esfuerzos integrados o noveles para revisar la arquitectura jurídica del Estado Libre Asociado. Así, en 1961, el Comisionado Residente retoma la idea abandonada apenas unos años antes y presenta un proyecto para enmendar esta ley solo en lo concerniente al margen prestatario. El proyecto perseguía, esta vez sin temores o pretensiones de ocultación, solicitar *de facto* autorización del Congreso para enmendar una disposición de la Constitución del Estado Libre Asociado.<sup>30</sup>

Con este fin, se propuso ante el Congreso eliminar de la *Ley de relaciones federales* lo referente al margen prestatario, dejando este asunto a cargo del Gobierno de Puerto Rico, lo cual elevaría a rango constitucional la nueva base para calcular este margen.<sup>31</sup> La eliminación se activaría tan pronto la Constitución fuera en efecto enmendada. La propuesta recibió la aprobación de varias dependencias del Gobierno federal. Sin embargo, para al menos una de ellas, el Departamento de lo Interior, el poder autorizado comprometía solo al Gobierno de Puerto Rico:

As previously stated, Puerto Rico has heretofore been given generous powers over its own internal affairs. Under these circumstances it is not believed that an objection should be raised to this proposal permitting the people of the Commonwealth to determine their own debt limits, since it is their credit to be established

---

26 4 TRÍAS MONGE, *supra* nota 9, en las págs. 132-33.

27 *Id.* en la pág. 174.

28 *Id.* en la pág. 167.

29 FERNÓS ISERN, *supra* nota 19, en la pág. 448.

30 4 TRÍAS MONGE, *supra* nota 9, en la pág. 174.

31 107 CONG. REC. 4394, 4400-01 (1961).



and not that of the United States, and since they will be responsible for the payment of their debts with interest.<sup>32</sup>

Aunque no se le ofrecieron al Congreso las particularidades de la enmienda que se insertaría en la Constitución de Puerto Rico, el expediente público refleja que lo entendido fue que el nuevo margen sería necesario para “mejorar el programa educativo y la red de carreteras”.<sup>33</sup> El preámbulo del proyecto mencionaba que estaba cimentado en la naturaleza del “pacto” establecido por la *Ley 600* y la necesidad de continuar fomentando el gobierno propio de los puertorriqueños.<sup>34</sup> La sustancia del proyecto recibió el aval de las subcomisiones y comisiones legislativas correspondientes, aunque solo después de que su auspiciador, el comisionado Fernós, aceptase eliminar todo el preámbulo del mismo.<sup>35</sup> Según relata el propio Fernós, resultaba problemática la alusión en el preámbulo al alegado pacto entre Puerto Rico y Estados Unidos.<sup>36</sup> Un congresista argumentó que con esta eliminación se evitaría volver a discutir un asunto que había sido objeto de controversia y dudas durante la aprobación de la *Ley 600*.<sup>37</sup> Aceptada la eliminación del preámbulo, se aprobó de forma unánime el proyecto del margen prestatario. Quedaba así el Gobierno de Puerto Rico autorizado a controlar constitucionalmente el margen prestatario sobre las bases que estimase apropiado, es decir, sin estar atado a la *Ley de relaciones federales*.<sup>38</sup>

Luego, se presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto correspondiente para celebrar el referéndum en Puerto Rico, el cual daría paso a la enmienda a la sección 2 del artículo VI de la Constitución.<sup>39</sup> La propuesta sometida al pueblo sería una extensa y confusa disposición que fijaba el margen de la deuda pública al quince por ciento del promedio de “rentas anuales obtenidas . . . e ingresadas” (no se usó el término “recursos disponibles” de la sección 8 del artículo VI) al Tesoro de Puerto Rico durante los dos años precedentes a la emisión de la deuda.<sup>40</sup> Se dejaba en manos de la Asamblea Legislativa la fijación del margen prestatario de los municipios, aunque sujeto a un límite porcentual a base del valor de la propiedad inmueble en esos municipios.<sup>41</sup> La enmienda propuesta establecía una vin-

---

<sup>32</sup> S. REP. NO. 87-593, en la pág. 3 (1961).

<sup>33</sup> 107 CONG. REC. 4394, 4401 (1961) (declaraciones del Rep. Wayne N. Aspinall) (traducción suplida).

<sup>34</sup> *Id.* en la pág. 4400.

<sup>35</sup> FERNÓS ISERN, *supra* nota 19, en la pág. 545.

<sup>36</sup> *Id.*

<sup>37</sup> *Id.* Véase también 4 TRIÁS MONGE, *supra* nota 19, en las págs. 173-75.

<sup>38</sup> Joint Resolution to provide for amending section 3 of the Puerto Rican Federal Relations Act, Pub. L. No. 87-121, 75 Stat. 245 (1961).

<sup>39</sup> P. del S. 259 de 21 de septiembre de 1961, 3ra Ses. Extra., 4ta Asam. Leg.

<sup>40</sup> CONST. PR art. VI, § 2.

<sup>41</sup> *Id.*

culación directa entre esta sección y la sección 8 del mismo artículo. Como se recordará, la sección 8 del artículo VI es la que establece el orden de pago en caso de insuficiencia de recursos para cubrir las asignaciones aprobadas. La enmienda propuesta aseguraba el pago de intereses y amortización de la deuda pública por encima de cualquier otro desembolso. Además, la enmienda incluía una disposición sin paralelo en las leyes orgánicas previamente aprobadas por el Congreso o retenidas a través de la *Ley de relaciones federales*. Se trataba de la cláusula que establecía que el Secretario de Hacienda podía ser requerido para que destinase recursos, incluyendo sobrantes al pago de intereses y amortización de deuda pública, para la eventualidad de una demanda incoada por cualquier acreedor de bonos en caso de que se activara la sección 8 antes mencionada. Es decir, se establecía una garantía constitucional adicional para estos acreedores a la vez que se autorizaba la radicación de estas demandas contra el Estado Libre Asociado sin necesidad de obtener previo consentimiento del propio Estado.

### C. Trámite legislativo de la enmienda de 1961

El proyecto de ley para proponer una enmienda a la Constitución para fijar el margen prestatario se debatió ampliamente en la legislatura de Puerto Rico. El mensaje del gobernador Luis Muñoz Marín dirigido a la Asamblea Legislativa expresaba, entre otras justificaciones, que se trataba de una necesidad financiera del Estado a la vez que constituía una conquista autonómica, pues era un paso más “hacia un más cabal dominio sobre [nuestros] asuntos internos”.<sup>42</sup>

En el Informe de la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa designada para estudiar la propuesta se mencionan varios asuntos que quiero resaltar:

1. Se reconoce que es una práctica fiscal novel fijar el margen prestatario en los ingresos del Estado, en vez del valor de la propiedad. Solo los estados de Connecticut y Mississippi habían adoptado en tiempos recientes políticas parecidas. Un margen prestatario basado en los ingresos del Estado ya tenía paralelo en las políticas fiscales de las corporaciones públicas y privadas. Dado el buen crédito de Puerto Rico hasta ese momento, se valoraba que al aprobar esta enmienda se estaría haciendo una aportación al campo de la ciencia político-fiscal.<sup>43</sup>
2. Al calcular este margen, no se tendrían en cuenta los bonos de estas corporaciones públicas, dado que estas responderían por sus propios ingresos, excepción que los bonos de estas corporaciones que estuvieran garantizados por el Estado.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> 14 DIARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO (1961).

<sup>43</sup> *Id.* en las págs. 220-21.

<sup>44</sup> *Id.* en la pág. 221.

3. El derecho a demandar y la autorización para ser demandado, en caso de incumplimiento, por el trato preferente que se otorgaba a esta deuda, estaba modelado por lo dispuesto en la Constitución de Nueva York y de otros estados. Establece el Informe que “esta renuncia a la inmunidad del Estado a ser demandado, ha de redundar en una mejor aceptación y clasificación de [sus] obligaciones”.<sup>45</sup> Al parecer esta información sobre la disposición constitucional de Nueva York fue obtenida por la Comisión por sugerencia hecha mediante carta por uno de los bancos extranjeros que apoyaban la disposición. Me refiero a la carta del Sr. John W. Demilhoe, Vicepresidente del Chase Manhattan Bank, que alude a este hecho y que es reproducida en el Informe.<sup>46</sup>

La representación legislativa del Partido Estadista Republicano trató de forma insistente, pero sin éxito, de incluir una disposición para establecer un “techo” o *ceiling* al margen que se autorizaba.<sup>47</sup> Es decir, con independencia de los ingresos promedio de los años anteriores, la deuda tendría siempre un tope acumulativo máximo. De igual forma, sugerían prohibir aumentar la deuda en año electoral. Ambas enmiendas fueron derrotadas. Por el contrario, los defensores de la enmienda adscribían como valor positivo que bajo la mecánica o fórmula del nuevo margen “el límite de la deuda en que puede incurrirse se expresa en términos de la cantidad de dinero disponible para amortizar la deuda, en lugar de expresarse como actualmente, en términos de la cantidad de dinero total que puede tomarse a préstamo en determinado momento”.<sup>48</sup>

#### D. Referéndum y la campaña proselitista

Se inició así una campaña para que el pueblo elector aprobara la enmienda constitucional presentada como una necesidad económica y financiera, a la vez que constituiría una conquista autonómica o de mayor gobierno propio. Dirijo mi atención a esta campaña destacando algunos asuntos medulares. La enmienda fue apoyada por el Gobierno, en ese entonces controlado por el Partido Popular Democrático (PPD). La enmienda recibió el respaldo de los periódicos *El Mundo*, *El Imparcial* y el *San Juan Star*, la Asociación de Bancos de Puerto Rico, el Presidente de la Asociación de Industriales, entidades sindicales como la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) y el Sindicato Obrero Packinghouse, así como de varios

---

<sup>45</sup> *Id.* en la pág. 222.

<sup>46</sup> *Id.* en la pág. 225.

<sup>47</sup> *Id.* en la pág. 227.

<sup>48</sup> *Id.* en la pág. 221.

profesionales y grupos cívicos.<sup>49</sup> Como expondré a continuación, se opuso el PER por la forma en que estaba redactada la enmienda, es decir sin tope o *techo* máximo acumulativo. El Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) recomendó la abstención electoral.<sup>50</sup>

Como era común a principios de la década del 60, gran parte del debate público ocurría en los periódicos del País. Por la pertinencia a nuestro tiempo, destaco una importante parte de ese debate enunciada principalmente por Miguel Ángel García Méndez. El PER no se oponía a que este margen se fijara en la Constitución. Sin embargo, abogaba por fijar un tope a la deuda pública, es decir, argumentaba que el límite de quince por ciento era insuficiente sin establecer un “techo” máximo que no dependiera solo de los ingresos al fisco de años anteriores. De lo contrario, el Gobierno tendría un cheque en blanco para endeudarse progresivamente según aumentaran los ingresos. Ello tendría el efecto de endeudar a futuras generaciones. Además, el Gobierno de Puerto Rico nunca hizo claro al Congreso cuál sería la fórmula específica que utilizaría al ejercer el poder que ahora se le delegaba. El tope por el que García Méndez abogaba de forma persistente establecía una forma de fiscalización que se vería fortalecida si se aprobaba un mecanismo para obligar al Gobierno a consultarle al pueblo mediante referéndum cada vez que se quisiera aumentar. Por último, se afirmaba un argumento político ideológico: la enmienda, tal como estaba redactada, retrasaba la aspiración a la estadidad o anexión a los Estados Unidos. De aprobarse, se estaría “entregando al País en manos de los capitalistas e inversionistas continentales o en manos de bonistas para que sean éstos los que -a su conveniencia- objeten la estadidad”.<sup>51</sup>

El PIP fomentó la abstención electoral por entender que era “una de tantas reformas coloniales” que no implicaba reconocimiento de la soberanía de Puerto Rico, pues mantenía los “poderes plenos e irrevocables por la potencia colonial”.<sup>52</sup> Para el PIP, “[l]o que pretend[ía] e[ra] darle dignidad de conquista de soberanía a una concesión colonial y hacer aparecer como que realmente exist[ía] un pacto entre Puerto Rico y Estados Unidos”.<sup>53</sup> El referéndum era innecesario, ya que para

---

<sup>49</sup> Véase anuncio a página completa en el periódico El Mundo. El anuncio se titulaba *La Prensa dice que sí*. Se reproducían editoriales de los tres diarios mencionados. Incluía una exhortación “a la Marcha del Progreso”. En un recuadro se hacía mención de varios sindicatos y entidades cívicas que apoyaban la causa del “Sí”. *La Prensa dice que sí*, EL MUNDO, 9 diciembre de 1961, en la pág. 2

<sup>50</sup> Véase García Méndez cree votar que “Sí” el domingo retrasaría el advenimiento de la estadidad, EL MUNDO, 9 de diciembre de 1961, en la pág. 31; Fernando Millán Jr. & Gilberto Concepción, *Aprueba Resolución: PIP acuerda recomendar no participar referéndum*, EL MUNDO, 22 de noviembre de 1961, en la pág. 24.

<sup>51</sup> García Méndez cree votar que “Sí” el domingo retrasaría el advenimiento de la estadidad, *supra* nota 50.

<sup>52</sup> Millán Jr. & Concepción, *supra* nota 50.

<sup>53</sup> *Id.* Esta información periodística fue inicialmente obtenida de la carpeta sobre el PIP que mantenía la División de Inteligencia de la Policía de Puerto Rico la cual custodia al presente la dirección administrativa de ese partido. En esos años, cualquier información del PIP, periodística o de cualquier

cambiar el margen prestatario “basta que el Congreso de Estados Unidos apruebe -como pasa en todas las colonias- una ley al efecto, ya que es el Parlamento federal norteamericano el que usurpa las funciones de soberanía del Pueblo de Puerto Rico”.<sup>54</sup> Criticaba a su vez la posición asumida por el PER, pues estos:

[F]avorecieron la Ley 600 y la Ley de Relaciones Federales . . . [,] participaron en la llamada Constituyente y votaron a favor de la llamada Constitución . . . [y] no t[enían] autoridad moral . . . [, siendo] una fuerza anexionista de carácter colonial disolvente”.<sup>55</sup>

La defensa de la posición oficial a favor de la enmienda fue hecha de forma preeminente por el entonces Presidente de la Cámara de Representantes, Ernesto Ramos Antonini. Se argumentaba que la enmienda autorizaba una forma común de financiar la obra pública. El Gobierno estimaba que necesitaba cerca de \$360 millones para los próximos seis años, es decir, hasta 1967. Este dinero había que tomarlo prestado principalmente mediante la emisión de bonos a razón de una cantidad progresiva durante estos años. No era una novedad financiera del todo; para el año 1962, la deuda pública de Puerto Rico ascendía a \$182 millones. Para 1967, estaría en \$336 millones, representando un promedio de \$140 dólares per cápita. Había una ventaja adicional, Puerto Rico no tendría que recurrir al Congreso para estar solicitando que se enmendara la ley federal de modo que se pudiese aumentar el margen prestatario. De hecho, desde 1917, la ley había sido enmendada al menos en cuatro ocasiones para estos propósitos.<sup>56</sup> Explicó Ramos Antonini que, entre 1941 y 1961, el Gobierno del PPD había hecho veintidós emisiones de bonos.<sup>57</sup>

Nada más elocuente para entender el clima prevaleciente que analizar las palabras del propio gobernador Luis Muñoz Marín en defensa de la propuesta enmienda. En conferencia de prensa televisada, celebrada en noviembre de 1961, explicó la propuesta de enmienda que se sometería a votación mientras respondía a preguntas de la prensa. Transcribo a continuación dos de las preguntas hechas por los periodistas:

---

otro medio de comunicación, era *fichada* por tratarse de la prédica de unas ideas políticas para todos los efectos *criminalizadas*. Véase Noriega v. Hernández Colón, 122 DPR 650 (1988).

<sup>54</sup> Millán Jr. & Concepción, *supra* nota 50.

<sup>55</sup> *Id.*

<sup>56</sup> Véase Puerto Rico Federal Relations Act of 1917 (Jones Act), Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951 (1917), enmendada por Act of Feb. 3, 1921, 41 Stat. 1096 (1921); Act of Mar. 4, 1927, 44 Stat. 1418 (1927); Act of Aug. 26, 1937, 50 Stat. 844 (1937); Act of Aug. 17, 1950, 64 Stat. 458 (1950); Pub. L. No. 87-121, 75 Stat. 245 (codificada en 48 U.S.C. § 745 (1961)).

<sup>57</sup> Ernesto Ramos Antonini, *Los argumentos de la oposición*, EL IMPARCIAL, 8 de diciembre 1961, en las págs. 58-59; Ernesto Ramos Antonini, *Las ventajas del cambio sistema deuda pública*, EL IMPARCIAL, 9 de diciembre de 1961, en las págs. 32, 55.

Periodista 1: Señor Gobernador, este método para calcular el margen prestatario que será sometido a referéndum, ¿ha sido ensayado en alguna parte anteriormente?

Gobernador: Es el método que generalmente usan las corporaciones públicas en todas partes. Pero en otras entidades es un método nuevo. Fue por eso que el Gobierno de Puerto Rico lo consultó con los banqueros de Puerto Rico y de fuera de Puerto Rico . . . . Porque los banqueros son los que manejan estas ventas de bonos, estos adelantos de fondos para la obra pública que se hacen a base de . . . vender bonos en el mercado. Y el Gobierno consultó; el Secretario del Tesoro, el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento, otros funcionarios públicos, consultaron con un número de banqueros aquí y fuera de aquí, para estar seguros que esos banqueros no veían defecto; no veían que esta nueva manera de fijar esa norma pudiera en forma alguna disminuir el excelente crédito, el magnífico crédito, que goza Puerto Rico en cuanto a sus bonos. Y todos los banqueros y . . . las casas que se dedican a eso que se llama clasificar los bonos, que si son "A" o "B" o "AA", todos los que se consultaron, que son los que han manejado estas cosas del crédito de Puerto Rico, se manifestaron enteramente favorables al método. Dijeron que posiblemente hasta mejoraría la clasificación de los bonos en Puerto Rico; el crédito de Puerto Rico.

. . . .

Periodista 2: Señor Gobernador, por lo que he oído, a pesar de las explicaciones que se han dado, se insiste en la objeción a la fórmula a base de que pondrá al alcance del Gobierno ingresos más allá de sus necesidades y que se prestaría a despilfarro, ¿tiene algún argumento nuevo?

Gobernador: La obra pública no puede ser despilfarro. Fíjense que el dinero que proviene del crédito, o sea, de la emisión y venta de bonos, no se usa para pagar gastos corrientes del Gobierno, se usa para hacer obra pública, obra sólida. Edificios para escuelas, acueductos, postes y hilos de electricidad hacia los campos de Puerto Rico; edificios para fábricas en el programa de industrialización, parques de obra para recreo y muchas otras clases de obras que no vamos a gastar el tiempo ahora en enumerar. De manera que si es una obra, ¿podrá ser despilfarro que se haga una escuela donde hay niños que necesitan esa escuela? ¿Podrá ser despilfarro hacer hospitales, que todo

el mundo sabe que están haciendo falta para el cuidado adecuado y cada día mejor de la salud en Puerto Rico? ¿Podrá ser despilfarro hacer edificios para fábricas de modo que se facilite el establecimiento de industrias nuevas para proveer empleos y a salarios cada día mejor para los trabajadores de Puerto Rico? Es imposible que haya despilfarro. Ahora, la legislatura es la que juzga. Si la legislatura cree que la obra pública debe hacerse más despacio, la legislatura es la que decide emitir una cantidad menor de bonos. Si la legislatura cree que la obra pública debe hacerse con la mayor rapidez posible para que el progreso continúe con la mayor rapidez posible, la legislatura entonces decide emitir mayor cantidad de bonos. Es la legislatura la que decide eso.<sup>58</sup>

Unas semanas después, dos días antes del referéndum, Muñoz Marín rebatió las alegaciones de la oposición política sobre lo que ocurriría en caso de incumplimiento con el pago de su deuda. Al rechazar rumores de la oposición política de que este incumplimiento conllevaría que “toda la propiedad del pueblo tanto privada como pública quedar[í]a hipotecada por la cantidad adeudada”, Muñoz afirmó: “Lo único que ocurriría, de verse la Isla envuelta en una crisis económica, es que todas las obras públicas permanentes ser[í]an suspendidas o achicadas. . . . Los líderes republicanos también cogían prestado cuando estaban en el poder, con la diferencia de que ellos cogían poco, porque hacían poco, también”.<sup>59</sup>

El referéndum se celebró el 10 de diciembre de 1961. Participaron cerca del cincuenta y ocho por ciento de los electores inscritos, aprobándose la misma con 385,369 votos a favor y 80,224 votos en contra.<sup>60</sup>

## CONCLUSIÓN

Es evidente que, durante el proceso constitucional de 1951-1952 y la enmienda de 1961, la preocupación del constituyente puertorriqueño era facilitar la obtención de crédito mediante la emisión de deuda pública ofreciendo las mejores garantías posibles a sus acreedores. Ese fue el valor prevaleciente para entonces. Es evidente también que, en ese momento histórico, nunca se contempló la posibilidad *real* de una insuficiencia de recursos para mantener un presupuesto balanceado y mucho menos sostener una deuda pública impagable. De ahí la obtusa y maleable disposición sobre el margen prestatario, y el que no se incluyera una

---

<sup>58</sup> Conferencia de prensa televisada del gobernador Luis Muñoz Marín (20 de noviembre de 1961) (en los archivos de la Fundación Luis Muñoz Marín) (última fecha de revisión 2 de marzo de 2016).

<sup>59</sup> Salvador Guzmán, *Muñoz insta campesinos votar ‘Sí’*, EL IMPARCIAL, 8 de diciembre de 1961, en la pág. 44.

<sup>60</sup> JUNTA ESTATAL DE ELECCIONES, ESTADÍSTICAS DE LAS ELECCIONES GENERALES 67 (1964).

prelación protegiendo los gastos de las ramas del Gobierno por encima de la amortización de la deuda. Por el contrario, la amortización y pago de intereses se valoró más que el interés colectivo y la razón de Estado del Gobierno.

Se actuó bajo el entendido del ejercicio responsable de poderes autorizados por el Congreso, incrementando así el gobierno propio en coexistencia con el poder del Congreso. En su momento histórico, se rechazaron las insistentes propuestas de fijar un tope acumulativo a esa deuda. Se informó y convenció al País que la emisión de deuda pública sería solo para inversión productiva, particularmente dirigida al desarrollo de infraestructura necesaria para el crecimiento económico. En la dialéctica de la historia, a veces inexorablemente cruel, fue también el inicio del endeble crecimiento sin desarrollo, metas que se irían distorsionando por la alternancia en el poder y parte fundamental de la crisis del *dependentismo* que hoy padecemos.

No he de exponer en esta ocasión mi reflexión sobre otras disposiciones constitucionales pertinentes a esta discusión. Conviene recordar que las disposiciones de una Constitución deben ser interpretadas de forma integrada y orgánica. De esta manera, es concerniente reflexionar, por ejemplo, sobre la prohibición al menoscabo de las obligaciones contractuales mientras se reconoce y valora la obligación ineludible de ejercer el poder de razón de Estado para proteger a sus ciudadanos. Más aún, toda interpretación constitucional debe fundamentarse siempre sobre el principio rector constitucional puertorriqueño que declara la inviolabilidad de la dignidad humana.