

**SENADO DE PUERTO RICO**

**R. Conc. del S. 7**

11 de enero de 2017

Presentada por la señora *López León*

*Referida a las Comisiones de Asuntos Internos; y de Hacienda*

**RESOLUCIÓN CONCURRENTE**

Para crear una comisión especial conjunta de la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, denominada “*Comisión Conjunta sobre la Ley Jones de 1920*”; establecer su composición, deberes y facultades; asignar fondos; y para otros fines relacionados.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Sabido es, que la legislación federal de cabotaje tenía en su intención original, el fin último de proteger el bienestar económico y la defensa nacional de Estados Unidos. En 1789, con la aprobación de la Constitución Federal de Estados Unidos, el primer Congreso se dedicó, de inmediato, a poner trabas al uso de buques extranjeros en el comercio doméstico. Lo que comenzó con la imposición de un arancel sobre el uso de éstos, se convirtió, en 1817, en una prohibición categórica a los efectos de no permitir el uso de buques extranjeros en la transportación de mercancía entre puertos de Estados Unidos.

Esta legislación pretendía proteger los intereses navieros estadounidenses, frente a la competencia que pudiesen representar las navieras de otras nacionalidades con mayor experiencia en aquellos tiempos y limitó el tráfico de barcos entre puntos de Estados Unidos, incluyendo sus territorios y jurisdicciones, de manera directa o por medio de un puerto extranjero, a barcos construidos y registrados en los Estados Unidos.

Así las cosas, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Pública Núm. 56-191, de 12 de abril de 1900, conocida como la Ley Foraker, al cabo de dos años de haber adquirido a Puerto Rico como botín de la Guerra Hispanoamérica entre aquel país y España, mediante el Tratado de París

que puso fin a las hostilidades. Aquélla Ley, que posteriormente se conoció como la Primera Ley Orgánica para Puerto Rico, estableció un gobierno civil en nuestra Isla y dispuso que el cabotaje entre Puerto Rico y Estados Unidos fuera uno *regulado de conformidad con las disposiciones de ley aplicables a dicho comercio marítimo entre cualesquiera dos grandes distritos costeros de los Estados Unidos*.<sup>1</sup>

Debido a nuestra condición jurídico-política con Estados Unidos, Puerto Rico es uno de los “grandes distritos” costeros de Estados Unidos. Así, al aprobarse la Ley Jones-Shraffroth en 2 de marzo de 1917<sup>2</sup>, el Congreso dispuso que “*las leyes relativas a tarifas, aduanas y derechos sobre importaciones a Puerto Rico prescritas en Ley (Foraker) continuarán en efecto*”<sup>3</sup>. Esta disposición mantuvo vigente lo relativo a la legislación de cabotaje, la cual continúa en vigor.

Posteriormente, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Pública Núm. 66-261, según enmendada, conocida como la Ley de Marina Mercante de 1920 (en adelante Ley Jones de 1920), que es la que rige hoy día el transporte marítimo entre Estados Unidos y Puerto Rico.

Es meritorio establecer, que la Ley Jones de 1920, en su espíritu y vigencia, limita el tránsito marítimo de Estados Unidos y sus posesiones y/o territorios. Esto, implica que todo transporte marítimo entre nuestra Isla y cualesquiera otros puertos de Estados Unidos, tiene que realizarse en buques que hayan sido construidos y de matrícula norteamericana. En esencia, estas leyes requieren que las mercancías transportadas entre los estados, territorios y posesiones de Estados Unidos, sean a través de la marina mercante norteamericana; registradas o con franquicias otorgadas por autoridad de Estados Unidos; de tripulación de ciudadanos norteamericanos; y que los dueños de las embarcaciones sean personas naturales o jurídicas estadounidenses.

La Ley Jones de 1920, reafirmó la aplicación que tendrían las leyes federales de cabotaje a Puerto Rico, tal como se habían establecido legislativamente mediante la Ley Foraker de 1900, como si se tratara de cualquier puerto costero de Estados Unidos continentales. La Sección 27, específicamente dispone que:

---

<sup>1</sup> Cap. 191, Sección 9, 31 Stat. 79 (1900).

<sup>2</sup> Esta Ley concedió la ciudadanía estadounidense a los puertorriqueños; separó las ramas ejecutivas, judiciales y legislativas del Gobierno de Puerto Rico; concedió derechos civiles; y creó una legislatura bicameral localmente elegida; entre otras.

<sup>3</sup> Ch 145, Sección 58, 39 Stat. 968 (1917).

*[...] no se transportará mercancía por agua, ni por tierra y agua, so pena de perder la misma [...], entre puntos de Estados Unidos incluyendo distritos, territorios y posesiones obligadas por las leyes costeras, ya sea directamente o a través de un puerto extranjero, o por una porción del transporte, en ningún buque que no haya sido construido y documentado bajo las leyes de Estados Unidos, ni cuyos dueños no sean ciudadanos de los Estados Unidos [...].*

Luego el Congreso aprobó la Ley Pública 600 de 1950, que en síntesis, autorizó al pueblo de Puerto Rico a regirse mediante una constitución redactada por sí mismos. Además, ordenaba que se hiciese un referéndum en el que se aceptaría o rechazaba lo establecido en la referida Ley. Cuando el resultado del referéndum allí ordenado se tuviese, y hubiese sido aceptada, entonces se procedería con la redacción de una Constitución que sería sometida ante la consideración del Presidente y el Congreso de Estados Unidos para su aprobación final. Esta Ley dejó vigente el Artículo V de la Ley Jones de 1917, dejando a su vez intactas las relaciones económicas entre Puerto Rico y Estado Unidos. Ante esta situación, en 1950 se reafirman las prohibiciones que se mantenían bajo la Ley de Cabotaje y las imposiciones de contribuciones sobre productos exportados desde Puerto Rico a Estados Unidos.

Así las cosas, en 14 de marzo de 2013, la “Government Accountability Office” (en adelante **GAO**, por sus siglas en Ingles), presentó un informe intitulado **“PUERTO RICO Characteristics of the Island’s Maritime Trade and Potential Effects of Modifying the Jones Act”**. Dicho informe trata sobre los efectos de una posible modificación a la normativa vigente del comercio marítimo entre Puerto Rico y Estados Unidos. El relacionado informe menciona las jurisdicciones de Estados Unidos, que están sujetas al cabotaje federal y las enumera en una lista de áreas insulares, a saber: Estado Libre Asociado de Puerto Rico; la Samoa Americana; las Islas Marianas del Norte; Guam; las Islas Vírgenes Norteamericanas; los Estados Federados de Micronesia; la República de las Islas Marshall; y la República de Palau.<sup>4</sup>

A través de los años se han realizado varias exoneraciones completas y parciales a la aplicación de la Ley Jones de 1920, en torno a sus territorios y posesiones. Las exoneraciones

---

<sup>4</sup> Estas son las áreas insulares (territorios y posesiones) de Estados Unidos, pero habrá de notarse que la Ley Jones de 1920, le aplica a los estados de Hawái y Alaska que no se encuentran entre los estados continuos de la nación.

vigentes y su justificación son las siguientes: Islas Vírgenes fue exenta de la aplicación de la legislación de la marina mercante estadounidense desde la Primera Guerra Mundial (1914-1918), como parte del acuerdo de compra de dichas Islas al gobierno de Dinamarca<sup>5</sup>; La Samoa Americana fue exenta de la aplicación de la Ley, a consecuencia de la Convención Tripartita de 1899, entre Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido (Inglaterra); La Mancomunidad de las Islas Marianas del Norte fueron eximidas de las normas federales de cabotaje en su pacto de libre asociación con Estados Unidos; mientras que a Guam se le excluyó del requisito de que los barcos que se utilicen hacia su territorio desde Estados Unidos fuesen de construcción estadounidense.

**Lo anterior, implica que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico es la única jurisdicción (territorio no-incorporado) con una aplicación completa de la imposición de restricciones, en cuanto al movimiento de carga, establecidas en las leyes de cabotaje.** Es preciso destacar, que en 1980, hubo una exención a la Ley de Servicios de Pasajeros de 1886, para que no aplicara la misma a los cruceros de pasajeros que llegaban a los puertos de Puerto Rico, debido a una crisis económica existente en el país en ese momento. Lo que implica hoy día, que existe un precedente para Puerto Rico relativo a enmiendas a las leyes de preferencia estadounidenses sobre carga y pasajeros. Esto a su vez, redundó en un aumento de entrada a la Isla de cruceros y demás barcos, que consecuentemente causó un aumento en la actividad económica de nuestro País.

Específicamente, cabe destacar que desde la eliminación temporal de la aplicación de la Ley de Servicios de Pasajeros de 1886 a Puerto Rico, la entrada de barcos cruceros a nuestros puertos se ha triplicado, al punto que durante el 2014 llegaron a nuestros puertos turísticos sobre doscientos mil (200,000) pasajeros y en el año 2016, se rebasaron los récords de llegada diaria al muelle de San Juan, con la entrada de cerca de diecinueve mil (19,000) turistas en un día. Como mencionáramos antes, activando la economía del puerto y las áreas limítrofes; además, del beneficio económico que obtienen todas las compañías nativas que ofrecen servicios de los barcos una vez atracan en nuestras costas.

Por otra parte, la GAO reconoce en su informe de 2013, que las embarcaciones que se utilizan

---

<sup>5</sup> Específicamente, en 1936 el Congreso excluyó a las Islas Vírgenes Norteamericanas para estimular la economía de dicho territorio, según estipulado en el acuerdo de compra. Véase además, *American Maritime Association v. Blumenthal*, 590 F. 2d 1156, 1166-69 (D.C. Cir. 1978).

para transportar mercancía hacia y desde nuestros puertos, superan en instancias el doble de años de servicio de su expectativa de vida útil.<sup>6</sup> Indica, que las embarcaciones son ineficientes en el uso adecuado y moderno de combustible, así como su falta de capacidad para transportar cargar a granel, petróleo y gas natural, entre otras situaciones que afectan la actividad económica del intercambio marítimo. Lo anterior, es parte esencial de la débil situación económica que afecta a Puerto Rico.

Finalmente, la Comisión de Derechos Civiles, Participación Ciudadana y Economía Social del Senado de Puerto Rico presentó durante la 17ma. Asamblea Legislativa, específicamente el día 13 de abril de 2015, ante la consideración del Cuerpo los hallazgos, conclusiones y recomendaciones contenidos en el Informe Final a la Resolución del Senado Núm. 237. Dicha Resolución, en síntesis, encomendó a la relacionada Comisión legislativa realizar un abarcador estudio sobre el impacto de la Ley Jones de 1920 en nuestra Isla, tomando como base el estudio de la GAO de 2013. En el Informe de dicha Comisión, se analizaron cerca de una docena de estudios que versan sobre el tema del cabotaje estadounidense y todos excepto uno, coinciden en el nefasto resultado económico que ha tenido el mantenimiento de esta draconiana legislación federal para Puerto Rico y los estados y territorios afectados por esta. Véase Informe Final<sup>7</sup>, sobre la Resolución del Senado Núm. 237 de 12 de abril de 2013.

Por todo lo cual, es menester que esta Asamblea Legislativa establezca, mediante esta Resolución Concurrente, una Comisión Especial Conjunta sobre la Ley Jones de 1920; la cual será el organismo legislativo encargado de tramitar todo asunto, a nombre de la legislatura puertorriqueña, relacionado a lograr la exención total de la aplicación de la legislación federal sobre la Marina Mercante de 1920, y en su consecuencia que los consumidores de nuestro país puedan elegir libremente el transporte marítimo que entiendan oportuno para importar o exportar cualesquiera bienes y materias primas a Puerto Rico. Esto redundará en una apertura completa del comercio nativo y se podrá beneficiar de tarifas más competitivas en el mercado del tráfico

---

<sup>6</sup> United States Government Accountability Office, "PUERTO RICO: Characteristics of the Island's Maritime Trade and Potential Effects of Modifying the Jones Act", p. 6. *As shown in the table, nearly all of the containerships and several of the barges used by these carriers are operating beyond their average expected useful life, which is about 30 years for a containership and about 27 years for a barge, according to Office of Management and Budget guidance.*

<sup>7</sup> Recibido por el Senado de Puerto Rico en 13 de abril de 2015.

marítimo, con el fin de estimular el desarrollo económico de Puerto Rico.

**RESUÉLVESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:**

1           Sección 1.- Se crea una comisión especial conjunta denominada “Comisión Conjunta  
2 sobre la Ley Jones de 1920”, con el fin de que realice todas las gestiones necesarias y  
3 oportunas a nombre de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, para que el Gobierno de  
4 Estados Unidos de América atienda el tema de la aplicación de la Ley federal sobre la Marina  
5 Mercante de 1920, y se logre la exclusión total de la aplicación de dicha legislación a Puerto  
6 Rico.

7           Sección 2.- La Comisión Conjunta sobre la Ley Jones de 1920, estará compuesta por los  
8 siguientes diez (10) miembros: el Presidente de la Comisión de Gobierno del Senado; el  
9 Presidente de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes; cuatro (4) Senadores  
10 designados por el Presidente del Senado; y cuatro (4) Representantes designados por el  
11 Presidente de la Cámara de Representantes, de los cuales uno (1) pertenecerá a la delegación de  
12 minoría parlamentaria en cada Cuerpo. La Comisión será co-presidida por los Presidentes de  
13 la Comisión de Gobierno del Senado y de la Cámara de Representantes, quienes dispondrán las  
14 reglas para su funcionamiento. Se dispone además, que la Comisión estará integrada por el  
15 Presidente del Senado; el Presidente de la Cámara; y por los Portavoces de Mayoría y de  
16 Minorías de ambos Cuerpos, así como de aquellos Legisladores Independientes, como  
17 miembros *ex officio*.

18           Sección 3.- La Comisión Conjunta sobre la Ley Jones de 1920, queda autorizada a  
19 ejercer todas las facultades y prerrogativas que sean necesarias para el cumplimiento de sus  
20 funciones, incluyendo, pero sin limitarse a, la facultad de celebrar vistas públicas, recibir  
21 testimonios, requerir la comparecencia de testigos y la presentación de documentos, entre otros  
22 poderes legislativos. La Comisión Conjunta queda facultada para recibir, estudiar y analizar  
23 cualquier asunto o medida que se le lleve a su atención, así como para investigar cualquier  
24 asunto relacionado al tema del Cabotaje estadounidense y su aplicación a nuestra jurisdicción,

1 a través de la Ley de la Marina Mercante de 1920.

2 La Comisión Conjunta sobre la Ley Jones de 1920, estará facultada para crear grupos de  
3 trabajo de ciudadanos, del sector académico y otros diferentes sectores de la sociedad, con el  
4 propósito de servir de fuente de conocimiento y asesoría para los asuntos en los cuales se  
5 trabajarán. Las personas que integren los grupos de trabajo desempeñaran sus funciones en  
6 carácter *ad honorem*.

7 Sección 4.- En atención a lo dispuesto en la Sección 1, la Comisión Conjunta sobre la  
8 Ley Jones de 1920, deberá presentar informes parciales conteniendo las recomendaciones a los  
9 respectivos cuerpos legislativos, sobre el curso a seguir para la consecución de la eliminación  
10 total de la aplicación de la Ley federal de Marina Mercante de 1920 a Puerto Rico. La  
11 Comisión Conjunta tendrá vigencia mientras desempeñe la encomienda delegada en la Sección  
12 1 de esta Resolución Concurrente.

13 Sección 5.- Ambos cuerpos legislativos proveerán a la Comisión Conjunta sobre la Ley  
14 Jones de 1920, las facilidades, materiales y recursos necesarios para que pueda cumplir con sus  
15 propósitos.

16 Sección 6.- Esta Resolución Concurrente entrará en vigor tan pronto sea firmada por los  
17 presidentes de ambos cuerpos legislativos.