

¿Cuáles son las fuentes constitucionales de la legislación sobre la ciudadanía de los Estados Unidos para Puerto Rico?

Charles R. Venator-Santiago¹
Associate Professor
Department of Political Science and El Instituto
University of Connecticut

charles.venator@uconn.edu

Descripciones contemporáneas de la ciudadanía de las personas nacidas en Puerto Rico tienden a afirmar tanto las narrativas liberales² como las imperialistas de la ciudadanía adscrita o desigual. Muchos académicos utilizan términos como "ciudadanía colonial"³, "ciudadanía territorial"⁴, "ciudadanía de segunda clase"⁵ e incluso "ciudadanía maligna"⁶ para describir la ciudadanía de las personas nacidas en Puerto Rico.⁷ Estos términos describen el papel que desempeña la ciudadanía en la creación de una jerarquía en la membresía de los puertorriqueños dentro del imperio estadounidense. La narrativa liberal reduce lo político a una condición individual, desplazando el problema estructural del estatus de Puerto Rico. Los argumentos liberales ignoran el hecho de que el Tribunal Supremo dictaminó en el caso *Balzac v. People of Porto Rico* (1922) que el estatus de Puerto Rico, y no la condición de ciudadanía de los puertorriqueños, determinaba la aplicación de la Constitución en Puerto Rico. Tampoco entienden que los ciudadanos nacidos en Puerto Rico adquieren la misma ciudadanía que cualquier otra persona nacida en los Estados Unidos. Dicho de otro modo, una persona que nace en Puerto Rico adquiere la misma ciudadanía estadounidense que la que adquiere una persona que nace en Nueva York o Connecticut.

El memorando de 1989 del Servicio de Investigación del Congreso (Memorando del CRS de 1989)⁸ que abordaba la relación entre el estatus constitucional de los ciudadanos nacidos en

Puerto Rico y un posible cambio en el estatus político de Puerto Rico volvió a introducir la idea de que el Congreso poseía un poder imperialista o extra-constitucional para promulgar legislación de ciudadanía para Puerto Rico.⁹ El llamado Memorando del CRS de 1989 ha facilitado que desde entonces una amplia gama de académicos, eruditos y políticos argumenten que la ciudadanía extendida a Puerto Rico es "legislada y no constitucional".¹⁰ La implicación es que el Congreso, una criatura de la Constitución, posee un poder extra-constitucional para promulgar legislación de ciudadanía para Puerto Rico sin ninguna fuente o ancla constitucional. Sin embargo, la historia legislativa de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952,¹¹ la fuente actual de la ciudadanía por derecho de nacimiento o *jus soli* disponible para las personas nacidas en Puerto Rico, contradice estas afirmaciones. Este artículo explica el porqué.

Basándose en las historias legislativas de toda la legislación de ciudadanía promulgada para Puerto Rico este artículo explica las diversas fuentes constitucionales que han servido de ancla constitucional para las diferentes leyes de ciudadanía extendidas a Puerto Rico entre 1898 y 1952. Argumento que en el momento de escribir este artículo, los ciudadanos nacidos en Puerto Rico adquieren la misma ciudadanía que cualquier persona nacida en los Estados Unidos, una ciudadanía que el Congreso ancló en la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda.¹² Más concretamente, a pesar de las contradicciones que plantea la doctrina de la incorporación territorial¹³, desde la promulgación de la Ley de Nacionalidad de 1940¹⁴ el nacimiento en Puerto Rico equivale al nacimiento en Estados Unidos a efectos de ciudadanía.

Este artículo explica este último argumento en cuatro partes. La Parte I ofrece una visión general de las teorías principales o predominantes que se suelen invocar para interpretar el estatus constitucional de los ciudadanos nacidos en Puerto Rico. La Parte II explica el actual estatus constitucional de Puerto Rico y sienta las bases para entender los debates que dan forma a las

contradicciones o antinomias constitucionales que informan mi interpretación. La Parte III ofrece un resumen general de las diversas leyes de ciudadanía extendidas a Puerto Rico entre el 1898 y el 1952. Esta parte también explica cuales han sido las fuentes constitucionales para las diversas leyes de ciudadanía extendidas a Puerto Rico. Basándome en las partes II y III, la Parte IV responde a los retos que plantean las interpretaciones teóricas predominantes sobre la relación entre el estatus territorial de Puerto Rico y la legislación de ciudadanía para Puerto Rico.

Parte I. Teorías especulativas

Durante más de un siglo, o desde que los Estados Unidos anexaron a Puerto Rico en 1898, la Corte Suprema se ha negado a definir las fuentes constitucionales de la legislación de ciudadanía extendida a Puerto Rico.¹⁵ En al menos cinco ocasiones, la Corte no ha dictaminado o se ha negado a escuchar un caso en el que podría emitir una opinión sobre la constitucionalidad de las diversas leyes de ciudadanía promulgadas para Puerto Rico. Es cierto que al menos en un caso, *Maysonet v. Zamorano* (1919), un tribunal local o de distrito de los Estados Unidos sugirió que la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda era la fuente constitucional viable de la ciudadanía para las personas nacidas en Puerto Rico, pero en ese momento este tribunal era una mera corte o tribunal legislativo creado por el Congreso, no un tribunal del Tercer Artículo de la constitución de los E.E.U.U.¹⁶ Este silencio por parte de la Corte Suprema ha permitido una gran cantidad de especulaciones y al menos seis posibles teorías sobre las fuentes constitucionales de varias leyes de ciudadanía promulgadas para Puerto Rico.

En su tesis de maestría en derecho defendida en 1945, el ex-juez puertorriqueño Raúl Serrano Geyls sugirió que la legislación de ciudadanía vigente promulgada para Puerto Rico podría

estar anclado en una de dos cláusulas constitucionales.¹⁷ Debido a que Puerto Rico era un territorio no incorporado, Serrano Geyls' razonó, "el Congreso sólo está limitado por aquellas disposiciones de la Constitución que incorporan derechos fundamentales" y en *Downes v. Bidwell* (1901)¹⁸ la Corte decidió que "la ciudadanía no es un derecho fundamental, sino por el contrario un derecho remedial/correctivo o artificial."¹⁹ En esta medida, razonó además Serrano Geyls, la ciudadanía en Puerto Rico es un "privilegio estatutario, no un derecho constitucional."²⁰ Pero, ¿cuál era la fuente constitucional de este "privilegio"? Serrano Geyls sugirió dos posibilidades, la Cláusula de Naturalización²¹ o la Cláusula de Territorial.²² Para Serrano Geyls, la distinción era importante. Si el Congreso se basó en la Cláusula de Naturalización como fuente de su legislación para la ciudadanía extendida a Puerto Rico, entonces los ciudadanos nacidos en Puerto Rico estaban "en igualdad de condiciones que todos los demás ciudadanos naturalizados de los Estados Unidos." Sin embargo, si la Cláusula de los Territorial era la fuente constitucional de la ciudadanía para los puertorriqueños, entonces "la ciudadanía en Puerto Rico no es más que otra 'norma' o 'reglamento' que el Congreso puede revocar cuando le plazca porque no es un derecho fundamental."²³

Otra teoría especula que el Congreso puede invocar sus poderes constitucionales "inherentes" o "implícitos" para promulgar legislación de ciudadanía por derecho de nacimiento para Puerto Rico y los otros territorios no incorporados. Esta teoría tiene al menos dos variantes. Basándose en una lectura Hamiltoniana de la Constitución, una variante de esta interpretación sugiere que el Congreso podría recurrir a los poderes "soberanos" de los Estados Unidos, entendidos aquí como soberanos en el ámbito internacional, como fuente constitucional de poder para la creación de un estatuto de ciudadanía por derecho de nacimiento para Puerto Rico que no esté anclado en la Decimocuarta Enmienda.²⁴ Otra interpretación ofrecida por Edward S. Corwin sugiere que el Congreso posee un poder inherente "atribuible a él en su calidad de legislador

nacional", para promulgar una legislación de ciudadanía distinta para los territorios no incorporados. En otras palabras, el Congreso, una creación constitucional, podría recurrir a su poder inherente, situado en su propia autoridad para redactar y promulgar leyes, como fuente constitucional de legislación sobre la ciudadanía por derecho de nacimiento para los territorios no incorporados.²⁵ Esto significaría que la Constitución podría proporcionar una fuente alterna a la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda para la creación de la legislación sobre la ciudadanía por derecho de nacimiento o *jus soli* en los territorios.

Durante los debates plebiscitarios sobre el futuro estatus político de Puerto Rico que tomaron lugar entre el 1989 y el 1991, el Senador J. Bennet Johnston Jr. (D-LA) le preguntó al Servicio de Investigación del Congreso si la Constitución limitaba la capacidad del Congreso para promulgar legislación que pudiera alterar o cambiar el estatus de ciudadanía de los nacidos en Puerto Rico si optaban por la independencia.²⁶ Johnny H. Killian, especialista principal en Derecho Constitucional Americano y autor del subsiguiente Memorando del CRS de 1989 concluyó que las personas nacidas en Puerto Rico adquirirían una ciudadanía estatutaria o legislada, no constitucional.²⁷ Las conclusiones expuestas en este memorándum han definido los contornos de los debates sobre la fuente constitucional (o más bien la falta de ella) de la ciudadanía disponible para las personas nacidas en Puerto Rico. El memorando de Killian se basaba en tres argumentos fundamentales.

El Memorando del CRS de 1989 comienza proporcionando un resumen de las fuentes de la ciudadanía en la Constitución y la jurisprudencia pertinente. Killian señala que la Constitución posee dos fuentes de ciudadanía, a saber, la Cláusula de Naturalización y la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda. La Cláusula de Naturalización autoriza al Congreso a promulgar normas uniformes de naturalización que permitan a las personas nacidas *fuera* de los Estados

Unidos adquirir la ciudadanía estadounidense mediante procedimientos específicos. Por otro lado, con algunas exclusiones, la Cláusula de Ciudadanía establece que las personas nacidas en Estados Unidos adquieren una ciudadanía por derecho de nacimiento o *jus soli*. La Cláusula de Ciudadanía también autoriza al Congreso a promulgar leyes para la naturalización de personas en los Estados Unidos.²⁸ Killian concluye que sólo las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos pueden adquirir la ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda. Basándose en esta interpretación, sostiene además que la sentencia de la Corte Suprema en el caso *Rogers v. Bellei* (1971)²⁹ debe ser el precedente que guíe la interpretación del estatus de ciudadanía de los ciudadanos nacidos en Puerto Rico. En *Bellei*, una mayoría de la Corte concluyó que Aldo Mario Bellei, nacido y naturalizado en Italia de padre italiano y madre ciudadana estadounidense, no tenía derecho a la ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda porque había nacido y se había naturalizado fuera de los Estados Unidos.³⁰ Dicho de otro modo, el Memorando del CRS de 1989 concluyó que sólo las personas nacidas o naturalizadas en Estados Unidos podían adquirir una ciudadanía por nacimiento bajo la Decimocuarta Enmienda.

Killian argumenta entonces que los *Casos Insulares*, la jurisprudencia relevante, estableció que Puerto Rico no está ubicado en los Estados Unidos.³¹ Citando la subsiguiente doctrina de incorporación territorial esbozada por el Juez Edward D. White en su opinión concurrente en *Downes*, y posteriormente adoptada por una mayoría del Tribunal en *Dorr v. United States* (1904),³² Killian señala que el Tribunal concluyó que Puerto Rico no era parte de los Estados Unidos. Ósea, no estaba localizado dentro de los Estados Unidos. Nuevamente, citando el lenguaje del Juez White en *Downes*, concluye que en ausencia de la incorporación de Puerto Rico "la primera oración del §1 de la Decimocuarta Enmienda no tendría efecto" en Puerto Rico.³³ De nuevo, dicho de otra manera, mientras Puerto Rico fuera un territorio no incorporado, es decir, una

posesión territorial extranjera situada fuera de los Estados Unidos y el nacimiento en Puerto Rico equivalía a un nacimiento fuera de los Estados Unidos a efectos de la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda. En 1989, y en la actualidad, Puerto Rico mantiene un estatus de territorio no incorporado.

Es importante señalar, sin embargo, que en 1989 Killian argumentó incorrectamente que la Ley Jones de 1917³⁴ era la fuente actual de la ciudadanía estadounidense para las personas nacidas en Puerto Rico.³⁵ Como explicaré más adelante, la Ley Jones de 1917 fue una legislación de ciudadanía de corta duración (sustituida en 1940) que otorgo la ciudadanía a los residentes de Puerto Rico a través de un proceso de naturalización colectiva. Esta ley tampoco concebía a Puerto Rico como parte de los Estados Unidos. La Ley Jones trataba a Puerto Rico como una posesión territorial extranjera situada fuera de los Estados Unidos. Una vez más, como explicaré con más detalles más adelante, el análisis de Killian no abordó la historia legislativa de las disposiciones pertinentes sobre la ciudadanía por derecho de nacimiento promulgadas para Puerto Rico en la Ley de Nacionalidad de 1940³⁶ y sus iteraciones subsecuentes en 1948 y 1952. Estas leyes trataban a Puerto Rico como parte de los Estados Unidos con el único propósito de extender la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda a Puerto Rico.³⁷ Desde el 1940, el nacimiento en Puerto Rico es equivalente al nacimiento en los Estados Unidos para efectos de ciudadanía por nacimiento.

Sin embargo, algunos académicos sostienen que la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda puede ser una fuente constitucional para la legislación de ciudadanía extendida a territorios no incorporados como Puerto Rico. Por ejemplo, esta interpretación argumenta que el Congreso posee el poder de promulgar un estatuto de ciudadanía territorial por nacimiento para Puerto Rico que está anclado en la disposición de naturalización de la Cláusula

de Ciudadanía. Jill Pryor argumenta que la historia legal de legislación de naturalización promulgada previa a la adopción de la Decimocuarta Enmienda le permite al Congreso promulgar un estatuto de naturalización anclado en la Cláusula de Ciudadanía que puede "conferir la ciudadanía por nacimiento a cualquier categoría de personas."³⁸ En otras palabras, el Congreso podría promulgar un estatuto de naturalización que automáticamente confiriera un estatus de "naturalizado al nacer" a los puertorriqueños nacidos en Puerto Rico. Pryor también sugiere que este enfoque podría utilizarse para interpretar el estatus conferido a los ciudadanos nacidos en Puerto Rico por los estatutos de ciudadanía vigentes.³⁹ Este argumento sugiere que el Congreso posee el poder de promulgar un estatuto de naturalización que confiera una especie de ciudadanía territorial por nacimiento (que no debe confundirse con el *jus soli* o la ciudadanía por derecho de nacimiento) para Puerto Rico anclada en la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda.

Por otra parte, algunos académicos y actores legales argumentan que los territorios no incorporados se encuentran dentro de la soberanía de los Estados Unidos y, por lo tanto, la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda confiere un estatus de ciudadanía por derecho de nacimiento o *jus soli* a las personas nacidas en Puerto Rico y en cualquier territorio de los Estados Unidos. Dos debates ilustran esta teoría. Durante la campaña presidencial del 2008, haciendo eco de los debates sobre la candidatura de Barry Goldwater, se cuestionó el estatus de ciudadano natural o "por nacimiento" en los E.E.U.U. del Senador John S. McCain, un requisito constitucional para el cargo de presidente.⁴⁰ El Senador McCain nació en una base militar en la Zona del Canal de Panamá. Las interpretaciones predominantes sugerían que los territorios cedidos y gobernados por Estados Unidos, incluyendo las bases militares localizadas fuera de la nación, adquirirían un estatus de territorio no incorporado o el estatus de una posesión territorial extranjera.⁴¹ Un aspecto central de la impugnación era el argumento de que la Cláusula de Ciudadanía de la

Decimocuarta Enmienda no se aplica a las personas nacidas o naturalizadas fuera de Estados Unidos. Dado que el Senador McCain adquirió su ciudadanía a través de una ley de naturalización, y no era un ciudadano nativo o por nacimiento, los críticos argumentaron que no poseía un estatus de ciudadano "natural."⁴² Citando una interpretación del caso *U.S. v. Wong Kim Ark* (1898),⁴³ el profesor Lawrence H. Tribe y el ex procurador general Theodore B. Olson desafiaron este punto de vista argumentando que la Zona del Canal de Panamá estaba situada dentro del dominio soberano de Estados Unidos y que, por lo tanto, el Senador McCain adquirió la ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda al nacer.⁴⁴ Sin dar ninguna explicación o aclaración, el Congreso aprobó simultáneamente una resolución que reconocía el estatus de ciudadano por nacimiento del senador McCain.⁴⁵

Recientemente, el abogado Neal Ware ha utilizado una variación del argumento de Tribe y Olson para impugnar la aplicación de una nacionalidad no ciudadana a las personas nacidas en Samoa Americana.⁴⁶ El argumento de Ware se basa en dos interpretaciones importantes. En primer lugar, todos los territorios estadounidenses están situados dentro de la soberanía de los Estados Unidos y, por tanto, la interpretación de los *Casos Insulares* que establece que los territorios no incorporados están situados fuera de los Estados Unidos debe ser declarada inconstitucional. En segundo lugar, dado que todos los territorios estadounidenses están situados dentro de los límites de la soberanía de los Estados Unidos, la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda se aplica *ex proprio vigore* o por su propia fuerza a todos los territorios. En resumen, según esta interpretación, dado que todos los territorios son parte de los Estados Unidos, ubicados dentro de su soberanía, el nacimiento en Puerto Rico, o cualquier otro territorio no incorporado, equivale al nacimiento en los Estados Unidos para a los efectos de la Cláusula de Ciudadanía.

Por último, como he sugerido antes y explicaré con más detalle a continuación, sostengo que en 1940 el Congreso comenzó a promulgar legislación para extender la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda a Puerto Rico. Basándose en el precedente establecido en la legislación de 1927 que extendió el derecho a la ciudadanía por nacimiento o *jus soli* bajo la Cláusula de la Ciudadanía a las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, el Congreso promulgó legislación que trataba a Puerto Rico como parte de los Estados Unidos con el único propósito de extender la ciudadanía por derecho de nacimiento o *jus soli* a Puerto Rico. Es decir, desde 1940, según el Congreso, el nacimiento en Puerto Rico equivale al nacimiento en Estados Unidos a efectos de ciudadanía. Mi interpretación se basa en la historia legislativa de la Ley de Nacionalidad de 1940, que fue adoptada posteriormente en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952,⁴⁷ la fuente actual de ciudadanía para las personas nacidas en las islas de Puerto Rico. Esta interpretación argumenta que el Congreso posee un poder constitucional enumerado, la Cláusula Territorial, para promulgar legislación de ciudadanía para Puerto Rico y el derecho de nacimiento relevante o la ciudadanía *jus soli* promulgada para Puerto Rico está anclada en la Cláusula de Ciudadanía de la Constitución de los E.E.U.U.

II. Definiendo el estatus político de Puerto Rico

Entre 1898 y 1901, juristas y legisladores estadounidenses concibieron una nueva tradición de expansionismo territorial, con un estatus territorial correspondiente, para gobernar a Puerto Rico y todos los territorios adquiridos desde entonces.⁴⁸ Los académicos que han tomado el tiempo para comprender los debates legales y políticos de la época generalmente están de acuerdo en que en ese momento, los debates sobre qué estatus territorial atribuir a Puerto Rico se dividieron en

tres campos, el anti-imperialista o colonial, el imperialista y la Tercera Perspectiva.⁴⁹ Central a los debates fue la pregunta de dónde situar para fines constitucionales a Puerto Rico dentro del imperio estadounidense. La ubicación constitucional de Puerto Rico a su vez determinaría qué ciudadanía y derechos constitucionales correspondientes podrían aplicarse a los residentes de las islas de Puerto Rico. Al final del día, la ley y actores políticos adoptaron la Tercera Perspectiva, una nueva tradición que rechazaba las interpretaciones colonialistas e imperialistas. La Tercera Perspectiva simultáneamente le permitía al gobierno federal combinar y excluir elementos de las otras tradiciones de expansionismo territorial del periodo.

Desde la fundación de los Estados Unidos en 1789 hasta el 1898, el gobierno federal adquirió territorios con fines colonialistas o para propósitos imperialistas. Como muestran tanto el record histórico como los debates correspondientes, ambas tradiciones eran diferentes.⁵⁰ La visión anti-imperialista o colonialista estadounidense se basaba en la idea de que se podían anexionar territorios con el fin de crear nuevos estados. A lo largo del siglo diecinueve, Estados Unidos anexionó suficientes territorios para crear treinta y siete nuevos estados.⁵¹ Todos los territorios anexionados antes de 1898 fueron admitidos posteriormente como estados en igualdad de condición a los trece originales. Aunque fueron gobernados como territorios coloniales, fueron tratados como parte de Estados Unidos para efectos constitucionales. Dicho de otro modo, los territorios sujetos a la tradición colonialista fueron situados dentro del imperio estadounidense para efectos constitucionales. De ello se deduce que todas las disposiciones constitucionales que no fueran inaplicables localmente se aplicaban a los territorios.⁵² Como los territorios coloniales estaban situados o localizados dentro de los Estados Unidos, en 1898 los anti-imperialistas/colonialistas estaban generalmente de acuerdo en que, para efectos de ciudadanía, el nacimiento en un territorio equivalía al nacimiento en Estados Unidos.⁵³ Aunque había diferentes

perspectivas anti-imperialistas o colonialistas, todas estaban de acuerdo en que los E.E.U.U. estaban obligados a tratar a Puerto Rico como parte de los Estados Unidos para efectos de reconocer el derecho a la ciudadanía por derecho de nacimiento bajo la Decimocuarta Enmienda luego de la anexión de Puerto Rico.

En cambio, el imperialismo estadounidense se basaba en la ocupación estratégica de territorios con fines económicos y/o militares. Los ejemplos del imperialismo estadounidense abundan e incluyen la ocupación de territorios de los nativos americanos⁵⁴, las islas Guano⁵⁵ y políticas como la Doctrina Monroe y la Doctrina del Destino Manifiesto (Manifest Destiny).⁵⁶ Salvo raras excepciones (por ejemplo, los casos de Hawái y Oklahoma), el imperialismo estadounidense nunca se ha basado en la adquisición de territorios con el fin de crear nuevos estados. Los territorios sometidos a la ocupación imperialista se han situado fuera de los Estados Unidos para efectos constitucionales.⁵⁷ Esto, por supuesto, no significa que el Congreso no pueda extender las disposiciones constitucionales a los territorios ocupados, sino que los legisladores federales están obligados a hacerlo mediante la promulgación de leyes.⁵⁸ Una vez más, se deducía que dado que los territorios ocupados estaban situados fuera de los Estados Unidos, para efectos de ciudadanía el nacimiento en estos territorios equivalía al nacimiento en una nación soberana⁵⁹ o tribu.⁶⁰ Basta decir que en 1898, las personas racialmente elegibles⁶¹ nacidas en un territorio ocupado sólo podían adquirir la ciudadanía estadounidense a través de un proceso de naturalización, que incluía formas derivadas de ciudadanía paterna o *jus sanguinis*. Los imperialistas intentaron tratar a Puerto Rico como un territorio ocupado para impedir que sus residentes se convirtieran en ciudadanos y exigieran derechos constitucionales que pudieran ser utilizados para desafiar la hegemonía estadounidense en Puerto Rico.

Como he señalado previamente, los académicos serios que se han tomado el tiempo de estudiar estos debates están generalmente de acuerdo en que el gobierno de los Estados Unidos se fundamentó en la Tercera Perspectiva de Abbot Lawrence Lowell para elaborar una nueva doctrina territorial con un estatus correspondiente para gobernar Puerto Rico y los otros territorios anexados tras la Guerra de 1898. En pocas palabras, el argumento de Lowell buscaba una interpretación constitucional alternativa a las tradiciones colonialistas o anti-imperialistas e imperialistas.⁶² Lowell sostenía que Estados Unidos podía adquirir o anexionar dos tipos de territorios, a saber, los que pasarían a formar parte de Estados Unidos (colonias) y los que podían mantenerse como posesiones.⁶³ Las disposiciones constitucionales no inaplicables localmente se aplicaban a los territorios que formaban parte de Estados Unidos. Sucesivamente, algunas disposiciones constitucionales podían no aplicarse a las posesiones territoriales hasta que el Congreso incorporara o cambiara el estatus de territorios.⁶⁴ Dicho de otra manera, el Congreso podría promulgar legislación que no lo amarrara a los precedentes colonialistas o imperialistas y selectivamente aplicar o no las disposiciones constitucionales que no fueran localmente inaplicables a Puerto Rico. A diferencia del punto de vista prevaleciente, articulado por los estudiosos del derecho que argumentan que la doctrina territorial resultante emerge de los *Casos Insulares*, mi argumento es que la nueva doctrina territorial fue el resultado de un proceso político que comenzó con la anexión de Puerto Rico en 1898, fue normalizada por la legislación del Congreso en 1900, y fue institucionalizada o se le dio una vestidura constitucional en 1901 por la Corte Suprema. Pero permítanme explicar.

El tratado de anexión de Puerto Rico se rompió con los precedentes establecidos por los tratados de anexión territorial previos de los Estados Unidos.⁶⁵ España cedió Puerto Rico a los Estados Unidos bajo los términos del Artículo Dos del Tratado de París de 1898.⁶⁶ La anexión

formal, tras la ratificación del tratado por el Senado estadounidense el 11 de abril de 1899, convirtió a Puerto Rico en parte de los Estados Unidos hasta que el Congreso promulgara legislación orgánica o territorial para gobernar Puerto Rico.⁶⁷ No obstante, el Noveno Artículo del tratado contenía dos importantes cláusulas que se apartaban de los precedentes históricos. Mientras que todos los tratados de anexión territorial previos de Estados Unidos contenían una cláusula de naturalización colectiva o prometían hacerlo en un futuro,⁶⁸ la primera cláusula del Noveno Artículo creaba una nacionalidad insular o, en este caso, puertorriqueña. Esta “nacionalidad” impedía a los ciudadanos españoles nacidos en la isla conservar su ciudadanía española o adquirir la estadounidense. Por primera vez en su historia, Estados Unidos anexionó territorios sin pretender incorporar a sus habitantes al sistema político angloamericano. Además, mientras que la jurisprudencia colonialista anterior establecía que la declaración de derechos de la Constitución se aplicaba a un territorio anexionado *ex proprio vigore* o por su propia fuerza,⁶⁹ la segunda cláusula del Noveno Artículo establecía que el Congreso sería responsable de promulgar legislación que extendiera los derechos civiles y políticos a Puerto Rico. O, como he argumentado en otro lugar, el Tratado de París anexionó a Puerto Rico al imperio global de los EE.UU., mientras que simultáneamente excluía a los puertorriqueños de la membresía en la política.⁷⁰

Al mismo tiempo, el presidente William McKinley impuso una dictadura militar en Puerto Rico para permitir la transición del régimen español al imperio estadounidense.⁷¹ La dictadura militar duró dos años, es decir, entre la ocupación inicial de Puerto Rico el 25 de julio de 1898 y la promulgación de la Ley Foraker el 12 de abril de 1900. El presidente McKinley no sólo encomendó a los militares la tarea de determinar qué instituciones públicas españolas podían ser conservadas o sustituidas por instituciones estadounidenses, sino también la de ayudar a crear una nueva ley y política insular o territorial.⁷² De los cinco dictadores militares que gobernaron a Puerto

Rico durante este periodo, el general de brigada George Davis fue el más influyente. En su último informe sobre los asuntos civiles de Puerto Rico, el General de Brigada George W. Davis resumió el papel y el impacto de la dictadura militar con las siguientes palabras:

The scope of these orders was very wide. Almost every branch of administration-political, civil, financial, and judicial-was affected by their provisions. It may be that the military governors exceeded their authority when they changed the codes, the provisions of which were not in conflict with the political character, institutions, and Constitution of the United States; but in the absence of instructions to the contrary, it was conceived to be the privilege and duty of the military commanders to make use of such means with a view to adapting the system of local laws and administration to the one which, judging from precedents, Congress might be expected to enact for the island, thus preparing the latter for a territorial régime when Congress should be ready to authorize it. *It has been pointed out that the course adopted is understood to have been, tacitly at least, approved by Congress, for with two slight exceptions, specified in the [Foraker Act of 1900], every order promulgated by the military governors has been confirmed by Congressional enactment, has become part of the supreme law of the land, and will so remain until abrogated or changed by Congress or by the legislative assembly of the island.*⁷³

En cuanto al tema del estatus territorial de Puerto Rico, el general de brigada Davis escribió en un informe de 1899 sobre los asuntos civiles, que entendía que Puerto Rico era "mantenido" como una "posesión" territorial y, por lo tanto, tratado como una "dependencia" en lugar de un territorio.⁷⁴ Más importante aún, señaló que los Estados Unidos trataban a Puerto Rico como un país extranjero a efectos de la recaudación de aranceles e impuestos sobre las mercancías que circulaban entre los puertos de los Estados Unidos (incluyendo a Hawái) y la isla, así como sobre las mercancías que llegaban de otros lugares.⁷⁵ Los fondos recaudados por estos aranceles se devolvían al tesoro puertorriqueño para subvencionar proyectos locales.⁷⁶ En pocas palabras, los militares adoptaron una política arancelaria que trataba a Puerto Rico, un territorio anexionado, como una posesión territorial extranjera.

El 12 de abril de 1900, el Congreso reemplazó la dictadura militar con un gobierno civil bajo los términos de la Ley Foraker. Un aspecto central de la Ley Foraker fue la continuación del arancel militar o, más bien, la imposición de un arancel del quince por ciento de la Ley Dingley de 1897 sobre las mercancías que se traficaban entre Puerto Rico y los Estados Unidos.⁷⁷ Durante los debates de la Ley Foraker en el Congreso, el senador John C. Spooner (R-WI) explicó que la Ley Foraker establecería que "(t)erritorio perteneciente a los Estados Unidos, como creo que es Puerto Rico y el Archipiélago Filipino, se convierta en parte de los Estados Unidos en el sentido internacional, aunque no sea parte de los Estados Unidos en el sentido constitucional".⁷⁸ En pocas palabras, la Ley Foraker pretendía considerar a Puerto Rico, un territorio anexionado, como una posesión territorial extranjera selectivamente situada fuera de los Estados Unidos para efectos domésticos o constitucionales.

Poco después, la Corte Suprema comenzó a emitir opiniones sobre la constitucionalidad de la nueva ley y política pública territorial en una serie de decisiones generalmente conocidas como los *Casos Insulares*. Un punto central que la Corte aborda en estos casos era el abandono de los precedentes colonialistas o, más bien, el tratamiento diferenciado de los territorios anexionados tras la Guerra de 1898. Los principios básicos de la interpretación o doctrina constitucional que guiarían desde entonces la jurisprudencia territorial de la Corte Suprema se expusieron en la opinión concurrente escrita por el juez Edward D. White en *Downes v. Bidwell* (1901).⁷⁹ Sin embargo, para los fines de este artículo, limitaré mis comentarios a aclarar el impacto de la subsiguiente doctrina de incorporación territorial sobre los dos temas que estoy abordando en esta sección y en el artículo en general, a saber, ¿cuál es el subsiguiente estatus territorial que esta opinión atribuye a Puerto Rico? y ¿cómo la subsiguiente doctrina de incorporación territorial define los contornos o parámetros de mi argumento?

En *Downes*, el Tribunal abordó la constitucionalidad de la Sección Tres o del arancel de la Ley Foraker. La interpretación predominante de la Cláusula de Uniformidad⁸⁰ protegía las mercancías que se traficaban entre puertos dentro de los Estados Unidos y prohibía la imposición de aranceles y/o tarifas discriminatorias sobre estas. El arancel *Foraker* imponía un impuesto discriminatorio a las mercancías que circulaban entre un puerto de un territorio anexionado y un puerto estatal (N.Y). Así, la pregunta central en *Downes* era si la tarifa de la ley *Foraker* violaba la Cláusula de Uniformidad. Esta pregunta era esencial dado que una hora antes la Corte Suprema había dictaminado en *DeLima* que la cláusula de anexión del Tratado de París convertía a Puerto Rico en parte de los Estados Unidos. En una opinión plural (5-4), con ocho de los nueve jueces en desacuerdo con los fundamentos ofrecidos por el autor de la opinión mayoritaria, el juez Henry B. Brown, escribiendo la opinión para la mayoría afirmó la constitucionalidad del arancel. En otras palabras, una mayoría plural de la Corte estuvo de acuerdo en que el Congreso podía tratar selectivamente a Puerto Rico, un territorio anexionado, como una posesión territorial extranjera situada fuera de los Estados Unidos para propósitos constitucionales. Sin embargo, los fundamentos adoptados por los jueces hicieron eco de los tres debates académicos de la época.

La opinión mayoritaria del juez Brown reprodujo el argumento imperialista. En pocas palabras, el juez Brown argumentó que la Constitución es un pacto entre estados y que los territorios no formaban parte de la definición de los Estados Unidos.⁸¹ Los territorios no formaban parte *de* ni estaban ubicados *en* los Estados Unidos. Por lo tanto, ninguna persona nacida en Puerto Rico nacería en los Estados Unidos para efectos de la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda.⁸² De ello se desprende que las personas racialmente elegibles nacidas en Puerto Rico sólo pueden adquirir la ciudadanía estadounidense mediante la naturalización, el único tipo

constitucional de ciudadanía estadounidense disponible para las personas nacidas fuera de los Estados Unidos.

Las opiniones disidentes escritas por el presidente de la Corte Suprema, Melville Fuller, y el juez John Marshall Harlan abrazaron el punto de vista anti-imperialista o colonialista. Al igual que el juez Fuller, la opinión del juez Harlan se centró en una crítica a la naturaleza "oculta" de la tesis del juez White sobre la "incorporación" territorial. No obstante, la interpretación del juez Harlan fue clara:

In my opinion Porto Rico [sic] became, at least after the ratification of the treaty with Spain, a *part* of and subject to the jurisdiction of the United States in respect of all its territory and people, and Congress could not thereafter impose any duty, impost or excise with respect to that island and its inhabitants, which departed from the rule of uniformity established by the Constitution.⁸³

Simplemente, el juez Harlan y los demás jueces disidentes estuvieron de acuerdo en que, una vez que los Estados Unidos adquirieron a Puerto Rico, el archipiélago pasó a formar parte de los Estados Unidos para efectos constitucionales. De ello se desprende que el nacimiento en Puerto Rico, tras la ratificación del Tratado de París, habría sido equivalente al nacimiento en los Estados Unidos para efectos de la Decimocuarta Enmienda y de la Constitución en general. Los puertorriqueños racialmente elegibles habrían adquirido la ciudadanía por derecho de nacimiento bajo esta interpretación después del 11 de abril de 1899, o cuando el Senado ratificó el Tratado de París.

El juez White rechazó tanto el razonamiento imperialista del juez Brown como las interpretaciones anti-imperialistas disidentes.⁸⁴ En su lugar, adoptó la Tercera Perspectiva de Lowell. Sin duda, el juez White argumentó que la definición constitucional de los Estados Unidos incluía los estados y los territorios. Hay varios elementos de la opinión concurrente del juez White

que merecen un énfasis especial. El juez White reconoció una distinción entre los territorios que estaban incorporados y, por tanto, formaban parte de los Estados Unidos destinados a convertirse en estados de la Unión, y los territorios que no estaban incorporados o los territorios que podían ser gobernados como posesiones que pertenecían a los Estados Unidos, pero que no formaban parte de ellos. Estos últimos, los territorios no incorporados, podían ser gobernados selectivamente como posesiones "extranjeras" en un sentido doméstico o constitucional.⁸⁵ Esta interpretación rechazó la afirmación del juez Brown de que los territorios se encontraban fuera del ámbito de la Constitución y el argumento disidente que establecía que los territorios formaban parte de los Estados Unidos.

Por otra parte, el juez White argumentó que mientras Puerto Rico permaneciera en un estatus no incorporado, sólo se aplicarían en las islas los derechos fundamentales y otras disposiciones constitucionales que no fueran inaplicables localmente. En el caso que nos ocupa, concluyó el juez White, ni el Tratado de París ni la *Ley Foraker* contenían disposiciones que incorporaran o hicieran de Puerto Rico una parte de los Estados Unidos. La pregunta que se planteaba no era si Puerto Rico estaba situado fuera de los Estados Unidos para efectos constitucionales, pues el juez White escribió claramente que no lo estaba, sino qué disposiciones constitucionales eran aplicables.⁸⁶ En este sentido, Puerto Rico seguía siendo una posesión territorial extranjera (en sentido interno) hasta que el Congreso promulgara una legislación que incorporara explícitamente el archipiélago o promulgara una legislación que incorporara implícitamente a Puerto Rico, por ejemplo, naturalizando colectivamente a los residentes de Puerto Rico.⁸⁷ La opinión del juez White rechazó el argumento de la interpretación imperialista del juez Brown de que todos los territorios (independientemente de si estaban incorporados o no, estaban situados fuera de los EE.UU. a efectos constitucionales, así como la afirmación de los disidentes

de que los territorios eran parte de los EE.UU. a efectos constitucionales. Esto, por supuesto, no significa que el Congreso y los Tribunales no puedan determinar que Puerto Rico está situado fuera de los EE.UU. a efectos de una determinada disposición constitucional, pero esta interpretación se determinará caso por caso.

No obstante, es importante señalar que, al igual que sus colegas en el Tribunal, el juez White se opuso a conceder la ciudadanía a las "razas extranjeras" "absolutamente incapaces de recibirla".⁸⁸ La opinión del Juez White rechazó tanto la opinión del juez Brown como la de los jueces disidentes. En el caso del juez Brown, rechazó de plano la idea de que la constitución no se aplicara a un territorio y que el territorio estuviera fuera de los Estados Unidos para propósitos constitucionales. En contraste, aunque los jueces disidentes compartían las opiniones racistas predominantes de los puertorriqueños, su argumento sugiere que, una vez anexionado un territorio, la Cláusula de Ciudadanía, y la Constitución en general, se aplicaba a Puerto Rico por su propia fuerza. El punto que quiero enfatizar es que, aunque el juez White se opuso a conceder la ciudadanía a los habitantes de Puerto Rico, su interpretación no impedía que el Congreso promulgara cualquier tipo de legislación de ciudadanía para Puerto Rico. Tampoco su interpretación rechazaba la posibilidad de aplicar la Cláusula de Ciudadanía al archipiélago. Sólo advirtió que la concesión de la ciudadanía a los puertorriqueños causaría otros problemas constitucionales en caso de que Puerto Rico dejara de formar parte de los Estados Unidos.

Dos décadas más tarde, en el caso *Balzac v. People of Porto Rico* (1922), la Corte Suprema modificó la interpretación del juez White de la doctrina de la incorporación territorial y la aplicó a un territorio no incorporado que ahora está habitado principalmente por ciudadanos estadounidenses. Esta opinión abordó el reclamo de Jesús M. Balsac de que tenía derecho a un juicio por jurado en virtud de la Sexta Enmienda.⁸⁹ En la apelación, la Corte sostuvo que este

derecho no se aplicaba a Puerto Rico, un territorio no incorporado. Dos argumentos fueron clave para de la interpretación de la Corte. En primer lugar, la Corte abordó el problema de si la naturalización colectiva de los puertorriqueños o cualquier otra parte de la Ley Jones de 1917 había incorporado "implícitamente" a Puerto Rico. Tanto en *Downes* como posteriormente en *Rassmussen v. United States* (1905), el juez White argumentó que la naturalización colectiva de los habitantes de un territorio, en el primer caso Puerto Rico y en el segundo Alaska, era un ejemplo de cómo el Congreso acogía a los habitantes de un territorio a la "familia americana", o una forma implícita de incorporar un territorio. Sin embargo, en *Balzac*, el presidente del Tribunal Supremo, William H. Taft, rechazó la interpretación del juez White y matizó la doctrina de la incorporación territorial.⁹⁰ Taft escribió "... pero en estos últimos tiempos, la incorporación no debe asumirse sin una declaración expresa, o una implicación tan fuerte como para excluir cualquier otro punto de vista."⁹¹ Dicho de otra manera, hasta que el Congreso promulgue explícitamente legislación que incorpore a Puerto Rico, el archipiélago seguirá siendo un territorio no incorporado. La opinión del juez presidente de la Corte Suprema elimina esencialmente la idea de que el Congreso pueda promulgar legislación que incorpore implícitamente a Puerto Rico o a cualquier otro territorio no incorporado. El Congreso nunca ha promulgado legislación que disponga la incorporación de Puerto Rico. Puerto Rico ha seguido siendo un territorio no incorporado desde la promulgación de la Ley Foraker de 1900. Es decir, Puerto Rico siguió siendo una posesión territorial o localidad extranjera para fines constitucionales.

En segundo lugar, como Puerto Rico seguía siendo un territorio no incorporado, Taft también argumentó que la Sexta Enmienda o la Constitución en general no se aplicaban al archipiélago *ex proprio vigore* o por su propia fuerza. El argumento central de su interpretación era el siguiente:

In Porto Rico, however, the Porto Rican cannot insist upon the right of trial by jury, except as his own representatives in his legislature shall confer it on him. *The citizen of the United States* living in Porto Rico cannot there enjoy a right of trial by jury under the Federal Constitution, *any more than the Porto Rican. It is locality that is determinative of the application of the Constitution, in such matters as judicial procedure, and not the status of the people who live in it.*⁹²

Dicho de otra manera, el estatus no incorporado de Puerto Rico y el sistema constitucional federalista, no el estatus de ciudadanía del residente de Puerto Rico determina si aquellas partes de la Constitución que no son inaplicables localmente (por ejemplo, el Colegio Electoral) pueden aplicarse o no.

En resumen, durante la Guerra de 1898, Estados Unidos estableció una nueva tradición de expansionismo territorial, conocida como la doctrina de la incorporación territorial, con un estatus territorial correspondiente, el territorio no incorporado. Esta tradición se rompe con las tradiciones estadounidenses de expansionismo territorial en gran medida para evitar amarrar al Congreso y al gobierno federal en general a los precedentes colonialistas o imperialistas. La nueva tradición estableció que los territorios anexionados podían ser gobernados selectivamente como territorios no incorporados que pertenecían, pero no eran parte de los Estados Unidos para efectos domésticos o constitucionales. En este sentido, Puerto Rico podía permanecer selectivamente como una posesión territorial extranjera a efectos constitucionales. Las disposiciones constitucionales no se aplican a Puerto Rico a menos que se consideren fundamentales o se apliquen expresamente a Puerto Rico. El Congreso nunca ha promulgado legislación que disponga expresamente la incorporación territorial de Puerto Rico. En esta medida, la interpretación de la Tercera Perspectiva, adoptada por la Corte Suprema sugiere que Puerto Rico está situado *fuera* o no *en* los Estados Unidos para propósitos de la ciudadanía.

III. Una visión general de la legislación de ciudadanía extendida a Puerto Rico

Paralelamente, el Congreso a promulgado una serie de leyes de ciudadanía para Puerto Rico que culminaron en la extensión del derecho de nacimiento o *jus soli* a las islas a través de legislación y ancladas en la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda. Desde 1898, el Congreso ha debatido más de 130 proyectos de ley que contienen disposiciones de ciudadanía para Puerto Rico.⁹³ Entre 1898 y 1952, el Senado también ratificó un tratado con una disposición de ciudadanía y el Congreso promulgó once leyes de ciudadanía para Puerto Rico.⁹⁴ Con el paso del tiempo, estas leyes de ciudadanía conferían al menos cuatro tipos de ciudadanía a las personas nacidas y/o residentes en Puerto Rico, incluyendo 1) una ciudadanía puertorriqueña o de nacionalidad no ciudadana (1899-1934); 2) una ciudadanía naturalizada (individual y colectiva) (1899-1940); y 3) el derecho de ciudadanía por nacimiento o ciudadanía *jus soli* (desde el 1940). A lo largo de este período, el Congreso también promulgó varias leyes de ciudadanía que conferían un cuarto estatus de ciudadanía territorial anómalo. No obstante, desde 1940, la legislación de ciudadanía para Puerto Rico confiere la misma ciudadanía disponible para cualquier persona elegible, nacida en los Estados Unidos. Dicho de otra manera, desde 1940, las personas nacidas en Puerto Rico adquieren la misma ciudadanía que las personas nacidas en los Estados Unidos en general.

Un elemento central para comprender las fuentes constitucionales de las ciudadanías extendidas a Puerto Rico es la relación entre la ubicación de Puerto Rico dentro de los Estados Unidos y los tipos de ciudadanía extendidas a las islas puertorriqueñas. Por supuesto, como he señalado anteriormente, esta relación también se complica por la relación antinómica entre la Corte

y las acciones legales del Congreso hacia Puerto Rico. Desde que los EE. UU adquirieron a Puerto Rico, la Corte Suprema se ha negado a pronunciarse sobre la constitucionalidad de cualquier legislación de ciudadanía para Puerto Rico. También ha afirmado el principio que los territorios no incorporados pueden ser gobernados selectivamente como posesiones extranjeras en un sentido domestico o constitucional. La doctrina territorial sitúa a Puerto Rico fuera de los EE.UU. No obstante, desde el 1940 el Congreso ha simultáneamente tratado a Puerto Rico como parte de los Estados Unidos con el propósito de extender el derecho de nacimiento o la ciudadanía *jus soli* a las islas sin incorporándolos. Dicho de otra manera, antes de 1940, el Congreso promulgó una legislación de ciudadanía que trataba a Puerto Rico como una localidad extranjera, pero en 1940 el Congreso comenzó a promulgar legislación que hacía que el nacimiento en Puerto Rico fuera equivalente a nacer en los Estados Unidos sin cambiar el estatus territorial de Puerto Rico. Ósea, para propósitos del Congreso, nacer en Puerto Rico equivale a nacer en los Estados Unidos. Las historias legislativas de la legislación de ciudadanía para Puerto Rico aclaran las implicaciones de esta política territorial contradictoria o antinómica.

A. Fuentes constitucionales de la ciudadanía de los Estados Unidos en 1898

En *U.S. v. Wong Kim Ark* (1898), la Corte Suprema estableció que la Constitución de los Estados Unidos solo contiene dos cláusulas o fuentes de ciudadanía que confieren dos tipos de ciudadanía, la Cláusula de Naturalización y la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda. La Cláusula de Naturalización autoriza al Congreso a promulgar legislación que permita a las personas nacidas y naturalizadas fuera de los Estados Unidos adquirir una ciudadanía estadounidense a través de varios tipos (individuales y colectivos) de procesos de naturalización.

En cambio, la Cláusula de Ciudadanía contiene dos disposiciones. La primera disposición establece que, con algunas excepciones (los nativos americanos y los hijos de dignatarios extranjeros) las personas nacidas en los Estados Unidos adquieren una ciudadanía por nacimiento o por *jus soli*. La segunda disposición de la cláusula autoriza al Congreso a promulgar leyes nacionales de naturalización para las personas naturalizadas en los Estados Unidos. Entre 1898 y 1940, el período que me ocupa en este artículo, como explicaré a continuación, el derecho estadounidense reconoció diferencias importantes entre los ciudadanos naturalizados y los de derecho de nacimiento.

En 1898, las personas que residían en un territorio estadounidense podían adquirir la ciudadanía de varias maneras. Debido a que los territorios sujetos a una ocupación imperialista estaban ubicados fuera de los Estados Unidos y eran partes de naciones soberanas, las personas que habitaban estos territorios solo podían adquirir una ciudadanía estadounidense a través de leyes de naturalización.⁹⁵ En contraste, en 1898, los habitantes racialmente elegibles de un territorio incorporado podían adquirir la ciudadanía estadounidense de al menos cinco maneras. Frederick Van Dyne argumentó que la ciudadanía se podía extender a los territorios estadounidenses de cuatro maneras.⁹⁶ Primero, escribió Van Dyne, el gobierno de los Estados Unidos podía extender legislación o utilizar tratados para determinar el estatus de ciudadanía de los habitantes de un territorio conquistado o cedido.⁹⁷ Una segunda opción le permitía al gobierno usar un tratado de adquisición con lenguaje que incluyera la naturalización colectiva inmediata o futura del territorio adquirido.⁹⁸ Una tercera alternativa reconocía el poder del Congreso para promulgar leyes especiales, incluyendo leyes orgánicas o territoriales, que permitieran para la naturalización colectiva de los habitantes racialmente elegibles.⁹⁹ Como cuarta opción, los habitantes racialmente elegibles de un territorio, señaló Van Dyne, se podrían naturalizar colectivamente una vez que un

territorio pasaba a ser un estado de la Unión bajo los términos del precedente establecido por la Corte Suprema en *Boyd v. Nebraska*.¹⁰⁰ Finalmente, Luella Gettys escribió, una vez el territorio pasaba a ser parte de los Estados Unidos, la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda también se aplicaba *ex proprio vigore* o por su propia fuerza.¹⁰¹ En resumen, para el 1898 se había establecido que los territorios anexados se convertían en parte de los Estados Unidos para propósitos constitucionales y nacer en estos territorios era equivalente a nacer en los Estados Unidos.

B. Nacionalidad no ciudadana o ciudadanía puertorriqueña 1898-1934

Los Estados Unidos inventaron una nacionalidad no-ciudadana o ciudadanía local para gobernar a los habitantes de Puerto Rico y los otros territorios ultramarinos españoles anexados durante la Guerra del 1898. Como señalé anteriormente, el Tratado de París fue el primer tratado estadounidense de anexión territorial que no proveyó la naturalización colectiva de los habitantes de un territorio anexionado.¹⁰² La primera cláusula del Artículo Nueve del Tratado de París establecía que:

Spanish subjects, natives of the Peninsula, residing in the territory over which Spain by the present treaty relinquishes or cedes her sovereignty, may remain in such territory or may remove therefrom, retaining in either event all their rights of property, including the right to sell or dispose of such property or of its proceeds; and they shall also have the right to carry on, their industry, commerce and professions, being subject in respect thereof to such laws as are applicable to other foreigners. In case they remain in the territory they may preserve their allegiance to the Crown of Spain by making, before a court of record, within a year from the date of the exchange of ratifications of this treaty, a declaration of their decision to preserve such allegiance; *in default of which declaration they shall be held to have renounced it and to have adopted the nationality of the territory in which they may reside* (énfasis añadido).¹⁰³

Dicho de otra manera, a los ciudadanos nacidos en la península española que residían en Puerto

Rico en el momento de la anexión se les dio la opción de conservar su ciudadanía o adoptar una nacionalidad local o puertorriqueña. Por el contrario, a los ciudadanos españoles insulares o nacidos en islas de Puerto Rico se les prohibió conservar su ciudadanía española y se les impuso una "nacionalidad del territorio" o nacionalidad local. La segunda cláusula del Artículo Nueve establecía que el Congreso promulgaría posteriormente una legislación que les atribuyera los derechos civiles y políticos de los habitantes de Puerto Rico. El Senado ratificó el Tratado de París el 11 de abril de 1899.

Un año después de la ratificación del Tratado de París, el Congreso codificó el Artículo Nueve bajo los términos de la séptima sección de la Ley Foraker de 1900. Esta ley orgánica o territorial describía a los nacionales puertorriqueños no-ciudadanos como ciudadanos puertorriqueños.¹⁰⁴ El lenguaje de la Sección Siete que describe la ciudadanía puertorriqueña era claro:

That all inhabitants continuing to reside therein who were Spanish subjects on the eleventh day of April, eighteen hundred and ninety-nine, and then resided in Porto Rico, and their children born subsequent thereto, shall be deemed and held to be citizens of Porto Rico, and as such entitled to the protection of the United States, except such as shall have elected to preserve their allegiance to the Crown of Spain on or before the eleventh day of April, nineteen hundred, in accordance with the provisions of the treaty of peace between the United States and Spain entered into on the eleventh day of April, eighteen hundred and ninety-nine; and they, together with such citizens of the United States as may reside in Porto Rico, shall constitute a body politic under the name of The People of Porto Rico, with governmental powers as hereinafter conferred, and with power to sue and be sued as such.¹⁰⁵

Las personas elegibles nacidas posteriormente en las islas de Puerto Rico adquirirían la ciudadanía puertorriqueña al nacer. Una vez más, como explicaré a continuación, la ciudadanía puertorriqueña permanecería hasta 1934, cuando el Congreso promulgó una ley de ciudadanía "territorial" que les

aplicó la naturalización retroactiva a los ciudadanos puertorriqueños nacidos después del 11 de abril de 1899.

La invención de la nacionalidad no-ciudadana o ciudadanía puertorriqueña creó varias antinomias o contradicciones. Por ejemplo, a pesar de que los Estados Unidos anexaron a Puerto Rico y al menos inicialmente hicieron de esta área insular una parte de los Estados Unidos, simultáneamente excluyó a los puertorriqueños de la membresía (ciudadanía) en la política. Ni el Tratado de París ni la Ley Foraker contenían cláusulas que establecieran la futura naturalización colectiva de los puertorriqueños. Más importante aún, la noción de una ciudadanía nacional no-ciudadana o puertorriqueña creó un problema de procedimiento que impidió que la mayoría de los ciudadanos puertorriqueños adquiriera una ciudadanía estadounidense a través de procesos de naturalización individual. Sin duda, las leyes de naturalización prevaletentes requerían que un ciudadano potencial nacido fuera de los Estados Unidos renunciara a su lealtad a un soberano para poder comenzar el proceso de naturalización. ¿Para los ciudadanos puertorriqueños esto significaba renunciar a su lealtad a los Estados Unidos para poder adquirir una ciudadanía estadounidense! Estas contradicciones se exacerbaban aún más por la Ley Foraker y el estatus impuesto a Puerto Rico por la doctrina de la incorporación territorial. Esta doctrina trataba a Puerto Rico, un territorio anexionado, como una posesión extranjera para fines domésticos o constitucionales.

Como noté previamente, en su clásico *The Constitution and What it Means Today*, Edward S. Corwin argumentó que el Congreso puede haber adquirido un "poder 'inherente' que se le atribuye en su calidad de legislatura nacional" para promulgar una legislación especial de ciudadanía para personas nacidas fuera de los Estados Unidos que es diferente al poder autorizado bajo la Cláusula de Naturalización.¹⁰⁶ De ello se deduce que la invención de la ciudadanía nacional

no-ciudadana o puertorriqueña puede ubicarse en este "poder" constitucional, ejercido como parte de una campaña internacional para librar la guerra contra España y posteriormente adquirir a Puerto Rico. Esta interpretación se complica por el hecho de que la Corte Suprema estableció en *DeLima* que Puerto Rico pasó a formar parte de los Estados Unidos bajo los términos del Tratado de París, pero un año después dejó de ser parte de los Estados Unidos bajo los términos de la Ley Foraker. En la actualidad soy incapaz de resolver esta contradicción y estoy persuadido por la interpretación de *Corwin*. Solo agregaré que el Congreso inicialmente ejerció este poder a través de la Cláusula de Elaboración de Tratados¹⁰⁷ y más tarde a través de la Cláusula de Territorios.

C. Ciudadanía por naturalización 1898-1940

Entre 1898 y 1940, los ciudadanos puertorriqueños y otras personas nacidas en Puerto Rico podían adquirir la ciudadanía estadounidense a través de la naturalización. Este período se puede dividir en dos. Entre 1899 y 1917, la capacidad de adquirir una ciudadanía estadounidense se limitó a los individuos. En 1917, sin embargo, el Congreso empezó a promulgar legislación que le extendió el derecho a la ciudadanía por naturalización colectiva a los residentes de Puerto Rico. Sin embargo, aunque el Congreso promulgo legislación que le extendió la ciudadanía a los ciudadanos puertorriqueños, esta legislación no incorporo o cambio el estatus territorial de Puerto Rico. Eso significaba que el nacimiento en Puerto Rico durante este período siguió siendo equivalente al nacimiento fuera de los Estados Unidos.

Antes de 1917, los puertorriqueños podían adquirir una ciudadanía estadounidense por uno de tres procesos de naturalización individual. Primero, las mujeres puertorriqueñas que se casaran con ciudadanos estadounidenses automáticamente adquirirían la ciudadanía estadounidense de su

conyugue como resultado de la doctrina de <Coverture>.¹⁰⁸ La doctrina de <Coverture> estipulaba que el matrimonio equivalía a una forma naturalización individual, es decir, las mujeres adquirirían automáticamente el estatus de ciudadanía de su cónyuge a través del matrimonio.¹⁰⁹ Como explicaré luego, la doctrina de <Coverture> se aplicó en Puerto Rico hasta 1934, cuando el Congreso promulgó legislación que extendía la Ley de Cable de 1922¹¹⁰ a Puerto Rico.¹¹¹

En 1906, el Congreso promulgó una legislación que le permitió a los ciudadanos puertorriqueños adquirir una ciudadanía estadounidense a través del proceso de naturalización individual vigente. La Ley de la Oficina de Inmigración y Naturalización (BINA) de 1906 permitió a las personas nacidas en Puerto Rico naturalizarse en una corte federal de distrito en los Estados Unidos. El Artículo Treinta de esta ley establecía:

That all the applicable provisions of the naturalization laws of the United States shall apply to and be held to authorize admission to citizenship of all persons not citizens who owe permanent allegiance to the United States, and who may become residents of any State or organized Territory of the United States, with the following modifications: *The applicant shall not be required to renounce allegiance to any foreign sovereignty; he shall make his declaration of intention to become a citizen of the United States at least two years prior to his admission; and residence within the jurisdiction of the United States, owing such permanent allegiance, shall be regarded as residence within the United States within the meaning of the five years' residence clause of the existing law.*¹¹² (énfasis añadido)

En otras palabras, los ciudadanos puertorriqueños ya no estaban obligados a renunciar a su lealtad a un soberano para cumplir con los requisitos de naturalización. Además, a diferencia de los extranjeros que residen en Puerto Rico, que podía naturalizarse en Puerto Rico, los ciudadanos puertorriqueños pueden contar su residencia en Puerto Rico como residencia en los Estados Unidos, pero se les exige que viajen a un estado o territorio incorporado para someterse al proceso de naturalización. A los efectos de la BINA de 1906, los puertorriqueños fueron tratados como extranjeros blancos, elegibles para naturalizarse en circunstancias especiales.

En 1914, el Congreso enmendó la BINA de 1906 y les proporcionó a los soldados puertorriqueños que servían en la Guardia Costera de los Estados Unidos, la Marina y los <Marines> la capacidad de contar sus años de servicio como una forma de residencia en los Estados Unidos para fines de naturalización. Los soldados que servían en las fuerzas armadas de los Estados Unidos no estaban obligados a ser ciudadanos y los puertorriqueños habían estado ingresando en grandes números desde 1898. La Ley de Asignaciones del Servicio Naval de 1914 (NSAA) dispuso que:

Any alien of the age of twenty-one years and upward who may, under existing law, become a citizen of the United States, who has served or may hereafter serve, for one enlistment of not less than four years in the United States Navy or Marine Corps, and who has received therefrom an honorable discharge or an ordinary discharge, with recommendation for reenlistment, or who has completed four years in the Revenue-Cutter Service and received therefrom an honorable discharge or an ordinary discharge with recommendation for reenlistment, or who has completed four years of-honorable service in the naval auxiliary service, shall be admitted to become a citizen of the United States upon his petition without any previous declaration of his intention to become such, and without proof of residence on shore, and the court admitting such alien shall, in addition to proof of good moral character, be satisfied by competent proof from naval or revenue-cutter sources of such service: *Provided*, That an honorable discharge from the Navy, Marine Corps, Revenue-Cutter Service, or the naval auxiliary service or an ordinary discharge with recommendation for reenlistment, shall be accepted as proof of good moral character: *Provided further*, That any court which now has or may hereafter be given jurisdiction to naturalize aliens as citizens of the United States may immediately naturalize any alien applying under and furnishing the proof prescribed by the foregoing provisions.¹¹³

Esta disposición trataba a los puertorriqueños y otros soldados nacidos en los territorios insulares como extranjeros para fines de naturalización. La nueva enmienda hizo posible que los soldados puertorriqueños usaran su servicio militar como un vehículo para adquirir la ciudadanía estadounidense a través de la naturalización.¹¹⁴

Es importante señalar que en 1915 una Corte Federal de Distrito en Maryland afirmó la capacidad de los soldados puertorriqueños para usar su servicio militar como un vehículo para naturalizarse. Socorro Giralde, nacido en Fajardo, Puerto Rico y recientemente dado de baja

honorablemente de la Guardia Costera de los Estados Unidos, presentó una petición de naturalización en un Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Maryland. En *In Re Giralde* (1915) el gobierno federal impugnó su petición argumentando que los puertorriqueños no eran extranjeros para efectos de la NSAA de 1914.¹¹⁵ Escribiendo para la Corte, el juez John C. Rose rechazó esta impugnación por cuatro razones. En primer lugar, el juez Rose abogó por una interpretación expansiva de la palabra extranjero que podría incluir a los puertorriqueños. En segundo lugar, el juez Rose argumentó que la Corte Suprema estableció en *Gonzales* que los puertorriqueños eran racialmente elegibles para naturalizarse y adquirir la ciudadanía estadounidense. En tercer lugar, aunque reconoció que el ejército de los Estados Unidos no tenía un requisito general de ciudadanía, el juez Rose argumentó que la intención de la ley era permitir la naturalización de los no ciudadanos que "sirvieron fielmente a la bandera" y estaban calificados para convertirse en ciudadanos. La ciudadanía, señaló el juez Rose, también era un requisito para "aumentarle el salario" a un soldado. Finalmente, el juez Rose concluyó que, si la BINA de 1906 permitió a los puertorriqueños adquirir la ciudadanía estadounidense, ¿por qué la NSAA de 1914, una enmienda a la BINA prohibiría a los soldados puertorriqueños la naturalización?¹¹⁶

En 1917, el Congreso promulgó una legislación que para la naturalización colectiva de los residentes de Puerto Rico sin incorporar o cambiar el estatus territorial de las islas. La Sección Cinco de la Ley Jones de 1917 estableció:

That all citizens of Porto Rico, as defined by section seven of the Act of April twelfth, nineteen hundred, "temporarily to provide revenues and a civil government for Porto Rico, and for other purposes," and all natives of Porto Rico who were temporarily absent from that island on April eleventh, eighteen hundred and ninety-nine, and have since returned and are permanently residing in that island, and are not citizens of any foreign country, are hereby declared, and shall be deemed and held to be, citizens of the United States:

Provided, That any person hereinbefore described may retain his present political status by making a declaration, under oath, of his decision to do so within six months of the taking effect of this Act before the district court in the district in which he resides... In the case of any such person who may be absent from the island during said six months the term of this proviso may be availed of by transmitting a declaration, under oath, in the form herein provided within six months of the taking effect of this Act to the executive secretary of Porto Rico: And provided further, that any person who is born in Porto Rico of an alien parent and is permanently residing in that island may, if of full age, within six months of the taking effect of this Act, or if a minor, upon reaching his majority or within one year thereafter, make a sworn declaration of allegiance to the United States before the United States District Court for Porto Rico, setting forth therein all the facts connected with his or her birth and residence in Porto Rico and accompanying proof thereof, and from and after the making of such declaration shall be considered to be a citizen of the United States.¹¹⁷

Las primeras tres cláusulas eran aplicables a los ciudadanos puertorriqueños residentes en la isla. La primer clausula establecía, que los ciudadanos puertorriqueños podían *elegir* entre adquirir una ciudadanía estadounidense y conservar su ciudadanía puertorriqueña. Documentos públicos disponibles muestran que 288 personas optaron por conservar su ciudadanía puertorriqueña.¹¹⁸ La segunda clausula promulgó que, si los ciudadanos puertorriqueños optaban por rechazar la naturalización colectiva, se les exigía que hicieran una declaración en un tribunal de distrito dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la *Ley Jones*. Los que no *optaran por rechazar* la ciudadanía eran automáticamente naturalizados bajo la ley. La tercera clausula permitía que los ciudadanos puertorriqueños, temporeraamente ausentes de Puerto Rico, pero que residen permanentemente en la isla, recibieran hasta seis meses para hacer una declaración de su intención de adquirir la ciudadanía bajo la *Ley Jones*. Dos cláusulas adicionales permitieron a los residentes extranjeros de Puerto Rico y a sus hijos naturalizarse. A los residentes extranjeros se les dio seis meses y a los niños extranjeros se les concedió un período de 1 año después de que alcanzaron la mayoría de edad para decidir si conservar su ciudadanía paterna o adquirir una ciudadanía estadounidense. Lo que es importante enfatizar, sin embargo, es que a los puertorriqueños *que residen* en Puerto Rico se les dio la *opción de rechazar* la ciudadanía estadounidense y conservar

un estatus nacional de no-ciudadano o ciudadanía puertorriqueña. Con la excepción de un puñado de individuos, la inmensa mayoría de los puertorriqueños *optaron* por adquirir la ciudadanía estadounidense.

Tras la promulgación de la *Ley Jones*, la Corte Suprema abordó las implicaciones de la naturalización colectiva de los habitantes de Puerto Rico para el estatus territorial de las islas. En *Downes*, el juez White había argumentado que el Congreso podría incorporar implícitamente a Puerto Rico naturalizando colectivamente a los residentes de las islas.¹¹⁹ Posteriormente, como ha señalado Efrén Rivera Ramos, escribiendo para la mayoría, el juez White, ahora Presidente de la Corte Suprema, estableció en *Rasmussen v. United States (1905)* que la promulgación por el Congreso de legislación para la naturalización colectiva de los habitantes de un territorio podría interpretarse como una forma implícita de incorporación territorial.¹²⁰ En Puerto Rico, los jueces locales asumieron que la disposición de naturalización colectiva de la *Ley Jones* incorporaba implícitamente a Puerto Rico.¹²¹ Sin embargo, en *People of Porto Rico v. Muratti (1918)* y *People of Porto Rico v. Tapia (1918)* la Corte Suprema rechazó esta interpretación sin proporcionar una explicación.¹²² Cuatro años más tarde, una Corte Suprema unánime volvió a rechazar la teoría de la incorporación implícita en *Balzac v. Pueblo de Puerto Rico (1922)*. En *Balzac*, la Corte estableció que la "incorporación no debe asumirse sin declaración expresa, o una implicación tan fuerte como para excluir cualquier otro punto de vista".¹²³ En ninguna parte de la *Ley Jones de 1917* hubo un lenguaje explícito que incorporara o cambiara el estatus territorial de Puerto Rico.

Debido a que la *Ley Jones de 1917* no incorporó a Puerto Rico, el nacimiento en las islas fue tratado como nacimiento fuera de los Estados Unidos para fines de ciudadanía. Esto significaba que las personas nacidas en Puerto Rico solo podían adquirir una ciudadanía estadounidense a través de una forma derivada de la paternidad o *jus sanguinis (derecho de sangre)*. Solo ciudadanos

estadounidenses varones podrían transferir su ciudadanía en Puerto Rico. Más importante aún, la ciudadanía disponible para los súbditos nacidos en Puerto Rico adscribía un estatus de ciudadanía naturalizada a sus portadores. Puerto Rico era ahora una posesión territorial de los Estados Unidos, ubicada fuera de los Estados Unidos y poblada principalmente por ciudadanos naturalizados. Las consiguientes anomalías administrativas creadas por esta antinomia motivaron al Congreso a promulgar posteriormente al menos tres enmiendas correctivas a la disposición de ciudadanía de la *Ley Jones* antes de 1940. Estas enmiendas buscaban corregir los problemas creados tanto por el alcance de la Sección Cinco como por el desafío de transmitir la ciudadanía estadounidense en un territorio no incorporado.

El Congreso enmendó por primera vez la disposición de ciudadanía de la *Ley Jones* en 1927. La Sección Cinco (a) estableció que:

That all citizens of the United States who have resided or who shall hereafter reside in the island for one year shall be citizens of Porto Rico: Provided, That persons born in Porto Rico of alien parents, referred to in the last paragraph of section 5, who did not avail themselves of the privilege granted to them of becoming citizens of the United States, shall have a period of one year from the approval of this Act to make the declaration provided for in the aforesaid section: And provided further, That persons who elected to retain the political status of citizens of Porto Rico may within one year after the passage of this Act become citizens of the United States upon the same terms and in the same manner as is provided for the naturalization of native Porto Ricans born of foreign parents.¹²⁴

Dicho de otra manera, la Enmienda de 1927 hizo posible que dos tipos de residentes puertorriqueños adquirieran la ciudadanía estadounidense. A los hijos de extranjeros residentes en Puerto Rico que no cumplieron con los plazos establecidos por la *Ley Jones* ahora se les otorgó un período de un año para naturalizarse y adquirir la ciudadanía estadounidense. Además, la Sección Cinco(a) también les permitió a los 288 puertorriqueños que en 1917 eligieron retener su ciudadanía puertorriqueña la oportunidad de naturalizarse y adquirir una ciudadanía estadounidense.

En 1934, el Congreso enmendó la Sección Cinco por segunda vez. También, conocida como la Sección Cinco(b), la enmienda de 1934 estableció que:

All persons born in Puerto Rico on or after April 11, 1899 (whether before or after the effective date of this Act) and not citizens subjects, or nationals of any foreign power are hereby declared to be citizens of the United States: Provided, That this Act, shall not be construed as depriving any person native of Puerto Rico, of his or her American citizenship hereto or otherwise lawfully acquired by such person; or to extend such citizenship to persons who shall have renounced or lost it under the treaties and/or laws of the United States or who are now residing permanently abroad and are citizens or subjects of a foreign country: And provided further, That any woman, native of Puerto Rico and permanently residing therein, who, prior to March 2, 1917, had lost her American nationality by reason of her marriage to an alien eligible to citizenship, or by reason of the loss of the United States citizenship by her husband, may be naturalized under the provisions of section 4 of the Act of September 22, 1922, entitled 'An Act relative to the naturalization and citizenship of married women', as amended.¹²⁵

A diferencia de la Enmienda de 1927, que simplemente otorgó a los extranjeros y ciudadanos puertorriqueños un período de un año para naturalizarse, la enmienda de 1934 comenzó a abordar las limitaciones sustantivas del alcance de la *Ley Jones* al crear una forma territorial de ciudadanía al nacer y abolir la doctrina de <Coverture> en Puerto Rico. Esta enmienda no cambió estatus territorial de las islas.

La Enmienda de 1934 contenía cláusulas. La primera cláusula impuso la naturalización retroactiva de los puertorriqueños nacidos en Puerto Rico entre el 11 de abril de 1899, fecha de la ratificación del Tratado de París, y la promulgación de la Enmienda de la Sección Cinco(b). Esta cláusula efectivamente creó una forma territorial de ciudadanía por nacimiento limitada a los puertorriqueños nacidos en Puerto Rico. La segunda cláusula abolió expresamente la doctrina de <Coverture> en Puerto Rico al extender la Ley Cable de 1922 a las islas. Según el representante John McDuffie (D-AL), la enmienda de 1934 permitió que "una mujer nativa de Puerto Rico que reside permanentemente en Puerto Rico, y que perdió su ciudadanía por matrimonio con un extranjero, se naturalizara bajo las disposiciones de" la Sección Cuatro de la Ley Cable.¹²⁶ Una

vez más, es importante enfatizar, como señaló en su momento el Comisionado Residente Santiago Iglesias Pantín, que la ley otorgó a "las mujeres puertorriqueñas igualdad de derechos de naturalización con las mujeres nacidas en Estados Unidos."¹²⁷ Lo que es importante subrayar, sin embargo, es que la enmienda de 1934 otorgó a las mujeres nacidas en Puerto Rico la capacidad de volver a adquirir un estatus de ciudadanía naturalizada en lugar de una ciudadanía nativa. Al igual que las enmiendas de 1927 y posteriores de 1938 a la Ley Jones, la enmienda de 1934 reconoció que la naturalización colectiva de los puertorriqueños no cambió el estatus territorial de la isla y los ciudadanos nacidos en Puerto Rico conservaron un estatus naturalizado.

El 16 de mayo de 1938, el Congreso enmendó la disposición de ciudadanía de la Ley Jones por tercera vez. Conocida como la Sección Cinco(c), la nueva enmienda estableció:

That any person of good character, attached to the principles of the Constitution of the United States, and well disposed to the good order and happiness of the United States, and born in Puerto Rico on or after April 11, 1899, who has continued to reside within the jurisdiction of the United States, whose father elected on or before April 11, 1900, to preserve his allegiance to the Crown of Spain in accordance with the provisions of the treaty of peace between the United States and Spain entered into on April 11, 1899, and who, by reason of misinformation regarding his or her own citizenship status failed within the time limits prescribed by section 5 or section 5a, hereof to exercise the privilege of establishing United States citizenship and has heretofore erroneously but in good faith exercised the rights and privileges and performed the duties of a citizen of the United States, and has not personally sworn allegiance to any foreign government or ruler upon or after attainment of majority, may make a sworn declaration of allegiance to the United States before any United States district court. Such declaration shall set forth facts concerning his or her birth in Puerto Rico, good character, attachment to the principles of the Constitution of the United States, and being well disposed to the good order and happiness of the United States, residence within the jurisdiction of the United States, and misinformation regarding United States citizenship status, and shall be accompanied by proof thereof satisfactory to the court. After making such declaration and submitting such proofs, such person shall be admitted to take the oath of allegiance before the court, and thereupon shall be considered a citizen of the United States.¹²⁸

Dicho de otra manera, se les permitió naturalizarse con una simple declaración y juramento de

lealtad a los Estados Unidos a los hijos de ciudadanos españoles nacidos y residentes en Puerto Rico desde el 11 de abril de 1899. Una vez más, esta enmienda hizo posible que los puertorriqueños adquirieran una ciudadanía por naturalización.

Con la excepción de la enmienda de 1934, todas las leyes de naturalización promulgadas durante este período (1899-1940) estuvieron ancladas en la Cláusula de Naturalización. Tanto el Congreso como la Corte Suprema continuaron tratando a Puerto Rico como un territorio no incorporado, una posesión o localidad extranjera para fines constitucionales. Es decir, entre 1899 y 1940, el nacimiento en Puerto Rico fue equivalente al nacimiento fuera de los Estados Unidos y los puertorriqueños adquirieron la ciudadanía estadounidense a través de diferentes procesos de naturalización. En las palabras de Edward J. Shaughnessy, Comisionado Delegado del Servicio de Inmigración y Naturalización, "por extraño que parezca, aunque haber nacido en posesión de los Estados Unidos, (los puertorriqueños) tenían la clasificación de ciudadano naturalizado."¹²⁹

Sin embargo, de acuerdo con la historia legislativa de la Ley de Nacionalidad de 1940, el Congreso concibió la enmienda de la Ley Jones de 1934 como una forma territorial de ciudadanía por al nacer, limitada a los puertorriqueños nacidos en Puerto Rico. La enmienda de 1934 no extendió la regla del *jus soli* basada en la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda a Puerto Rico, sino que le extendió retroactivamente una ciudadanía territorial al nacer a los puertorriqueños nacidos en Puerto Rico entre el 11 de abril de 1899 y 1934.¹³⁰ El registro histórico es ambiguo sobre la fuente constitucional de este tipo de ciudadanía territorial. A diferencia de la ciudadanía puertorriqueña, que surgió de la anexión de un territorio en medio de una guerra con una nación soberana, la enmienda de 1934 fue parte de un proceso de enmiendas de una ley de naturalización de los Estados Unidos. Sin embargo, el eje territorial sugiere que la fuente más probable de esta enmienda es la Cláusula Territorial y este tipo de ciudadanía puede describirse

como una forma de ciudadanía territorial al nacer.¹³¹ La ironía o contradicción/antinomía es que, para propósitos constitucionales, Puerto Rico seguía localizado fuera de los Estados Unidos.

D. *Jus Soli* o ciudadanía por derecho de nacimiento, desde 1940 hasta el presente

Entre 1940 y 1952, el Congreso sustituyó la Ley Jones de 1917 por tres leyes que extendían el *jus soli* o la ciudadanía por derecho de nacimiento a Puerto Rico y conferían un estatus de "nativo" a los ciudadanos nacidos en Puerto Rico. La Ley de Nacionalidad de 1940, base de las leyes posteriores, trataba a Puerto Rico como parte de los Estados Unidos a efectos de ciudadanía y establecía que todas las personas nacidas posteriormente en las islas adquirirían un estatus de ciudadanía "nativa". La Enmienda Pagán/Fernós-Isern de 1948¹³² extendió retroactivamente el estatus de ciudadano nativo a las personas que adquirieron su ciudadanía en Puerto Rico antes de la promulgación de la Ley de Nacionalidad. Esta enmienda a la Ley de Nacionalidad protegía a los ciudadanos nacidos en Puerto Rico de la desnaturalización automática por, entre otras cosas, residir fuera de Estados Unidos y Puerto Rico durante un periodo de cinco años o más. La Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952,¹³³ la fuente actual de ciudadanía para las personas nacidas en Puerto Rico meramente reprodujo las disposiciones de la Ley de Nacionalidad y su enmienda de 1948. La historia legislativa de la Ley de Nacionalidad de 1940 estableció inequívocamente que la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta enmienda era la fuente de la ciudadanía *jus soli* extendida a Puerto Rico.

El 25 de abril de 1933, el presidente Franklin D. Roosevelt emitió una orden ejecutiva para la creación de un comité compuesto por seis representantes de los Departamentos de Estado, del Trabajo y de Justicia "para revisar las leyes de nacionalidad de los Estados Unidos, recomendar revisiones y codificar las leyes en una ley de nacionalidad integral para presentarla al Congreso."¹³⁴ El comité resultante (en adelante, Informe del Comité del Presidente) redactó un código comprensivo que fue posteriormente promulgado por el Congreso bajo la Ley de Nacionalidad de 1940. Esta ley nacional incluía disposiciones para abordar los problemas administrativos creados por la ciudadanía de la Ley Jones y el estatus de territorio no-incorporado. Las recomendaciones

del Comité del Presidente para Puerto Rico fueron aceptadas con poco debate y sin modificaciones sustanciales. La Ley de Nacionalidad, un estatuto, extendió la norma del *jus soli* o ciudadanía por derecho de nacimiento a Puerto Rico.

El Comité del Presidente presentó un borrador de la Ley de Nacionalidad al presidente Roosevelt el 1 de junio de 1938. En la carta de presentación que lo acompañaba, el secretario de Estado Cordell Hull, el fiscal general Homer Cummings y la secretaria de Trabajo Frances Perkins escribieron: "Dado que el estatus de ciudadanía de las personas nacidas en los Estados Unidos y en los territorios incorporados está determinado por la decimocuarta enmienda de la Constitución, los cambios propuestos en la ley que rige la adquisición de la nacionalidad al nacer se refieren al nacimiento en territorios no incorporados y al nacimiento en países extranjeros de padres que tienen, uno o ambos, la nacionalidad estadounidense."¹³⁵ Dicho de otro modo, aunque el Comité del Presidente creía que la Cláusula de Ciudadanía era la fuente constitucional de la legislación sobre la ciudadanía del *jus soli* en los estados y territorios incorporados, también reconocía que los territorios no-incorporados no estaban situados en los Estados Unidos para efectos de la primera oración o la Clausula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda. El Comité del Presidente consideraba que la Clausula de Ciudadanía era la única fuente constitucional de la ciudadanía por *jus soli* y que los territorios incorporados se encontraban dentro de los Estados Unidos para efectos de la Decimocuarta Enmienda

La Ley de Nacionalidad comenzó estableciendo que Puerto Rico pasaba a formar parte de los Estados Unidos para efectos de esta ley solamente.¹³⁶ La sección 101(d) de la Ley de Nacionalidad de 1940 estableció que el "término 'Estados Unidos' cuando se usa en sentido geográfico significa los Estados Unidos continentales, Alaska, Hawái, Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos."¹³⁷ El Informe del Comité del Presidente explicaba la intención de esta disposición en los siguientes términos:

In bringing the Virgin Islands within the term “United States” for purposes of acquisition of nationality, and for such purposes *treating them as if they were incorporated with the continental United States*, this code follows the act of March 2, 1917 (39 Stat 953, 965), and it extends the same advantages to Puerto Rico, where, considering the express provisions of the act of June 27, 1934, it seems clear that the common law rule of acquisition of nationality through the fact of birth within the territory and jurisdiction of the United States (*jus soli*) does not apply. According to the act mentioned, persons born in Puerto Rico acquire citizenship of the United States at birth only in case they are “not citizens, subjects, or nationals of any foreign power.” *In the proposed new law this condition is eliminated, and birth in Puerto Rico will have the same effect as birth in the continental United States*” (énfasis añadido).¹³⁸

Para formar parte de los Estados Unidos, concluyeron los autores de la Sección 101(d), Puerto Rico necesitaba ser tratado selectivamente como un territorio incorporado. Además, la Sección 102(a) describió a Puerto Rico como un "Estado" con el único propósito de definir a la isla como parte de los Estados Unidos.¹³⁹ Esta interpretación fue afirmada por el Representante Edward H. Rees (R-KS) durante las audiencias del Congreso para la Ley de Nacionalidad.¹⁴⁰

Al redactar el artículo 101(d), el Comité del Presidente también citó el precedente establecido por la extensión de la ciudadanía por nacimiento a las Islas Vírgenes de los Estados Unidos (U.S.V.I.). Estados Unidos compró y anexionó las Islas Vírgenes estadounidenses en 1916. En 1927, el Congreso promulgó una ley de ciudadanía que preveía la naturalización colectiva retroactiva de todas las personas nacidas en las U.S.V.I desde el 17 de enero de 1917 y establecía la extensión de la ciudadanía por *jus soli*.¹⁴¹ El informe de la Cámara de Representantes que acompaña la ley explicaba que el Artículo Tres de la ley de ciudadanía de las Islas Vírgenes de 1927 estableció que la ciudadanía extendida a las islas se basaba en la “Decimocuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.”¹⁴² Dicho de otro modo, según el representante Edgar R. Kiess (republicano de Pensilvania), autor del informe, la cláusula de ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda fue la fuente constitucional de la Sección Tres, la disposición de ciudadanía por derecho de nacimiento del estatuto de ciudadanía de las Islas Vírgenes. También

significa que en 1927 el Congreso comenzó a promulgar leyes de ciudadanía por derecho de nacimiento ancladas en la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda para los territorios no incorporados.

La Ley de Nacionalidad también diferenció a Puerto Rico de las demás "posesiones periféricas" o territorios no-incorporados para efectos de la ciudadanía. En efecto, la Sección 101(e) definía el término "posesiones periféricas" como "todo territorio, distinto al especificado en la subsección (101)(d), sobre el que Estados Unidos ejerce derecho de soberanía, excepto la Zona del Canal".¹⁴³ Mientras que Guam y Samoa Americana fueron definidos como territorios no-incorporados, Puerto Rico y las Islas Vírgenes fueron tratados como territorios incorporados, con el solo propósito de extender la ciudadanía por derecho de nacimiento. El Congreso podría haber tratado a Puerto Rico como un territorio no-incorporado, pero decidió no hacerlo.

La Ley de Nacionalidad contenía disposiciones separadas que concedían diferentes tipos de ciudadanía por derecho de nacimiento a las personas nacidas en Estados Unidos y en sus territorios "periféricos" o no-incorporados. Las personas nacidas en Estados Unidos, y sujetas a su jurisdicción, adquirirían una ciudadanía de *jus soli* en virtud del artículo 201(a).¹⁴⁴ Según el Informe del Comité del Presidente:

Subsection (a), which it is to replace, is in effect a statement of the common-law rule, which has been in effect in the United States from the beginning of its existence as a sovereign state, having previously been in effect in the colonies. It accords with the provision in the fourteenth amendment to the Constitution of the United States.¹⁴⁵

Durante las audiencias del Congreso, testificando en nombre del Comité del Presidente, Richard W. Flournoy, un asesor jurídico adjunto del Departamento de Estado, señaló que el lenguaje y la lógica de la Sección 201(a) estaban "tomados, por supuesto, de la decimocuarta enmienda de la Constitución."¹⁴⁶ Los legisladores federales no objetaron esta interpretación. En resumen, la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda fue la fuente constitucional de la Sección 201(a) de la Ley de Nacionalidad de 1940.

La Ley de Nacionalidad también incluía lo que puede describirse como una disposición de ciudadanía territorial al nacer. Más concretamente, el artículo 201(e) confería una ciudadanía territorial al nacer a las personas nacidas en un territorio "periférico" o no-incorporado de al menos un progenitor ciudadano estadounidense que hubiera residido previamente en Estados Unidos o en un territorio no-incorporado.¹⁴⁷ El Informe del Comité del Presidente explicaba que:

...this provision is not based solely upon either *jus soli* or *jus sanguinis* but contains elements of both. While, as indicated above, it does not seem desirable to confer citizenship of the United States at birth upon a child born outside of the United States and its outlying possessions if only one parent is a citizen of the United States and the other is an alien, unless this is made subject to strict limitations, the case is materially different when the child is born in outlying territory of the United States. It seems reasonable in such cases to confer upon the child at birth the status of a "citizen of the United States" if the citizen parent has previously resided in the United States or one of its outlying possessions.¹⁴⁸

Es importante señalar que la Sección 201(e) creó una ciudadanía territorial por nacimiento que requería que al menos uno de los progenitores fuera ciudadano estadounidense residente y se limitaba a las personas nacidas en un territorio "periférico" o no-incorporado. Mientras que la disposición sobre la ciudadanía del *jus soli* de la Sección 201(a) concedía la ciudadanía por derecho de nacimiento a casi cualquier persona nacida en suelo estadounidense, independientemente del estatus de ciudadanía del progenitor. Pero sólo los hijos de ciudadanos estadounidenses nacidos en un territorio no-incorporado podían reclamar la ciudadanía al nacer en virtud de la Sección 201(e). Además, mientras que el Informe del Comité del Presidente establecía que la Decimocuarta Enmienda era la fuente constitucional de la Sección 201(a), también establecía que otras leyes orgánicas, como la enmienda de 1934 a la Ley Jones [Sección Cinco(b)], proporcionaban el precedente legal o la fuente para la creación de la Sección 201(e).¹⁴⁹ Sin embargo, aunque los debates correspondientes del Congreso sobre esta disposición fueron un poco ambiguos, el Congreso acabó aprobando la sección.

En resumen, a partir del 12 de enero de 1941, las personas nacidas en Puerto Rico adquieren la ciudadanía *jus soli* o por derecho de nacimiento bajo los términos de la Sección 201(a), la disposición promulgada para las personas nacidas en los Estados Unidos, y no bajo los términos de la Sección 201(e), la disposición promulgada para los hijos de ciudadanos nacidos en un territorio periférico o no-incorporado. Mientras que la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta

Enmienda fue la fuente constitucional de la Sección 201(a), los estatutos especiales de naturalización proporcionaron los precedentes de la Sección 201(e). Para efectos de las disposiciones de la Ley de Nacionalidad sobre la ciudadanía por derecho de nacimiento, el nacimiento en Puerto Rico equivalía al nacimiento en los Estados Unidos. Esta diferencia está explícita en la ley.

La Ley de Nacionalidad contenía una disposición adicional de ciudadanía para las personas nacidas en Puerto Rico después de la anexión de los Estados Unidos y la promulgación de la Ley de Nacionalidad del 1940. En otras palabras, la Sección 202 naturalizaba retroactivamente a todas las personas nacidas en Puerto Rico entre el 11 de abril de 1899 y el 13 de enero de 1941, y otorgaba a estas personas una ciudadanía territorial al nacer.¹⁵⁰ Nuevamente, el Informe del Comité del Presidente resumió la intención de la ley de la siguiente manera:

This section is designed to do what is believed to have been intended by those who sponsored the bill which became the existing law concerning nationality in Puerto Rico, that is, the act of Congress of June 27, 1934. The latter does not apply the *jus soli* to persons born in Puerto Rico, since it expressly excepts children born in the island of parents who are citizens or subjects of a foreign state. The proposed new provision will remedy this. In other words, this section will in effect apply the rule of *jus soli* to Puerto Rico as of the date of its annexation to the United States, *treating Puerto Rico for such purposes as an incorporated territory of the United States.* (énfasis añadido)¹⁵¹

Esta disposición fue diseñada para corregir o quizás aclarar la enmienda de 1934 y se aplicó a los puertorriqueños previamente naturalizados. A los puertorriqueños naturalizados se les concedió retroactivamente un estatus de ciudadanía al nacer, aunque a través de un estatuto especial. De nuevo, no se plantearon objeciones a esta disposición durante las audiencias pertinentes del Congreso.

El 3 de diciembre de 1941, Bolívar Pagán (S-PR), el Comisionado Residente de Puerto Rico, comenzó a introducir legislación para proteger a los puertorriqueños que habían adquirido su ciudadanía estadounidense antes de 1940, y que residían fuera de los Estados Unidos (incluyendo Puerto Rico), de ser desnaturalizados o expatriados.¹⁵² Para propósitos legales, las personas nacidas en Puerto Rico que adquirieron la ciudadanía estadounidense antes de la

promulgación de la Ley de Nacionalidad adquirirían un estatus de ciudadanos naturalizados. En contraste, las personas nacidas después del 13 de enero del 1941, cuando entra en vigor la Ley de Nacionalidad, adquirirían un estatus de nativos para las leyes de inmigración y naturalización vigentes. En ese momento, la sección 404(c) de la Ley de Nacionalidad establecía la desnaturalización automática de los ciudadanos naturalizados que residieran continuamente fuera de los Estados Unidos (incluyendo Puerto Rico) durante un periodo de cinco años.¹⁵³ Históricamente, muchos puertorriqueños emigraban a otros países latinoamericanos, incluyendo la República Dominicana, Cuba, Venezuela, México y otros países del hemisferio occidental, para trabajar y vivir. Aunque el proyecto no se convirtió en ley hasta 1948,¹⁵⁴ en gran medida debido a los retrasos causados por la Segunda Guerra Mundial, el registro legislativo demuestra que la mayoría de los legisladores federales apoyaron la enmienda tanto a la Sección Cinco(b) de la Ley Jones como a la 404(c) de la Ley de Nacionalidad del Comisionado Residente Pagán.¹⁵⁵

La historia legislativa de la Enmienda Pagán/Fernós-Isern de 1948 revela, además, la interpretación predominante del estatus de ciudadanía de los puertorriqueños entre los legisladores y los políticos de Washington. Me baso en dos dimensiones de esta historia legislativa para fundamentar mi propia interpretación. En primer lugar, el historial legislativo de esta enmienda muestra que, a lo largo de los años, concretamente entre 1941 y 1948, hubo un consenso entre los legisladores y políticos de que las personas nacidas en Puerto Rico después de la promulgación de la Ley de Nacionalidad se convertían en ciudadanos "nativos" estadounidenses. Por ejemplo, como se señaló anteriormente, durante las audiencias iniciales sobre la H.R. 6165, Edward J. Shaughnessy, el Comisionado Delegado del Servicio de Inmigración y Naturalización, explicó tanto el problema imperante como el estatus de los puertorriqueños a los miembros del Subcomité de Inmigración y Naturalización de la Cámara de Representantes en los siguientes términos:

A peculiar thing is not until 1941 by virtue of the Nationality Code was Puerto Rico, for citizenship purposes, considered *a part of the United States*. So, since January 12, 1941, persons born in Puerto Rico *are native born citizens*, although persons born in Puerto Rico

prior to that time, strange as it may seem, although being born in a United States possession, had the classification of a naturalized citizen. (énfasis añadido)¹⁵⁶

El fiscal general de los Estados Unidos, Francis B. Biddle, amplió esta interpretación en una carta a menudo citada al Representante Samuel Dickstein (D-NY) y adoptada por los legisladores federales que posteriormente reintrodujeron este proyecto de ley.¹⁵⁷ La promulgación de la Enmienda Pagán-Fernós Isern de 1948 confirmó la interpretación de que la Ley de Nacionalidad de 1940 había concedido a las personas nacidas en Puerto Rico un estatus de ciudadanía nativa o natural. El punto que quiero seguir enfatizando es que legisladores federales llegaron a un consenso de que las personas nacidas en Puerto Rico después del 13 de enero de 1941 se convirtieron en ciudadanos estadounidenses nativos, un estatus que sólo podía ser conferido a los ciudadanos constitucionales.

La Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA) de 1952 es la fuente actual de ciudadanía para las personas nacidas en Puerto Rico. El informe de la Cámara de Representantes que acompaña a la ley establece que las disposiciones de ciudadanía pertinentes de la INA de 1952 fueron copiadas o "trasladas" de la Ley de Nacionalidad de 1940. Las interpretaciones predominantes de la INA sugieren que el Congreso limitó la fuente de la ciudadanía estadounidense para las personas nacidas en Puerto Rico a la Sección 302 (8 U.S.C. 1402), que se basaba en la Sección 201(a) de la Ley de Nacionalidad. Sin embargo, en el <brief> presentado en 1999 por el gobierno federal en el caso *Lozada Colón v. el Departamento de Estado*, en el que se abordaba la capacidad de los puertorriqueños de renunciar a su ciudadanía estadounidense y adquirir una ciudadanía puertorriqueña, el Departamento de Estado, y el gobierno federal en general, argumentaron que las personas nacidas en Puerto Rico adquirirían una ciudadanía estadounidense en virtud de los términos de las Secciones 1101(a)(38) y 1401(a) o el equivalente

de la Sección 101(a)(38) de la INA.¹⁵⁸ Además, la Sección 101(a)(36) describe a Puerto Rico como un "Estado" a efectos de la INA.¹⁵⁹ De ello se deduce que las personas nacidas en Puerto Rico han nacido (y por tanto residen) en los Estados Unidos para efectos de ciudadanía. El punto es que la INA de 1952 adoptó el lenguaje, la lógica y la intención de la Ley de Nacionalidad de 1940.

En resumen, quiero destacar cinco dimensiones constitucionales de estas historias legislativas. En primer lugar, el acuerdo del Presidente y el Congreso de que la única fuente constitucional de la ciudadanía por derecho de nacimiento o *jus soli* es la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda. En segundo lugar, existe un consenso de que la Cláusula de Ciudadanía se aplica a los territorios incorporados o a los territorios que pueden ser tratados selectivamente como incorporados. En tercer lugar, en 1940, a instancias de la Administración Roosevelt, el Congreso extendió a Puerto Rico la ciudadanía por derecho de nacimiento o *jus soli* anclada en la Decimocuarta Enmienda. En cuarto lugar, la Enmienda Pagán/Fernós-Isern de 1948 reafirmó que los ciudadanos nacidos en Puerto Rico, especialmente los nacidos después de la promulgación de la Ley de Nacionalidad de 1940 adquirirían un estatus de ciudadanía nativa y estaban protegidos de la desnaturalización arbitraria bajo las leyes de inmigración y naturalización vigentes. En quinto lugar, la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, la actual fuente de ciudadanía para los ciudadanos nacidos en Puerto Rico, copia o lleva adelante las disposiciones de la Ley de Nacionalidad para Puerto Rico y las personas nacidas en estas islas. Desde 1940, el Congreso comenzó a tratar a Puerto Rico como parte de los Estados Unidos con el único propósito de extender la ciudadanía por derecho de nacimiento ¡sin incorporar las islas! A pesar de esta contradicción, la Corte Suprema no ha cuestionado o rechazado el poder del Congreso para hacer esto o de opinar sobre la constitucionalidad de la legislación de *jus soli* o ciudadanía por derecho de nacimiento atribuida a Puerto Rico.

IV. Respuestas

He firmado los <amicus briefs> de los *Citizenship Scholars* en el caso de *Tuaua* como el de *Fitisemanu* apoyando la interpretación de Neil Ware a favor de la aplicación de la Decimocuarta Enmienda a los territorios no incorporados. Al igual que Neil Ware, creo que los Casos Insulares son inconstitucionales y que las exclusiones creadas por la doctrina de la incorporación territorial deberían ser repudiadas por todas las ramas del gobierno federal. Creo que ningún originalista honesto puede aceptar la desviación de la Ley Foraker con respecto a la Ordenanza del Noroeste de 1789¹⁶⁰ ni ningún textualista puede encontrar el estatus territorial "no incorporado" en la Constitución. Los liberales son otra cosa. Suelen encontrar el derecho constitucional en las penumbras de la Constitución y durante más de un siglo siguen tolerando o afirmando la doctrina de la incorporación territorial. Pero este artículo no trata de mis creencias personales. Este artículo se basa en las historias legislativas de la legislación de ciudadanía para Puerto Rico para explicar las fuentes constitucionales de los estatus de ciudadanía extendidos a Puerto Rico.

Mi interpretación de la fuente constitucional de la actual ciudadanía extendida a las personas nacidas en Puerto Rico se aparta de las teorías predominantes en al menos seis aspectos. En primer lugar, las interpretaciones predominantes se centran en la Ley Jones de 1917 como fuente actual de la ciudadanía en Puerto Rico y no discuten otras leyes de ciudadanía de los EE.UU. que preceden o siguen a esta ley. Esto es evidente en el artículo/tesis de Serrano Geys y el Memorando del CRS de 1989. Teorías como la de Pryor interpretan la ciudadanía del *jus soli* de la Ley de Nacionalidad de 1940 como una forma de ciudadanía por naturalización, tal vez incluso una enmienda de la Ley Jones de 1917. Estas lecturas históricas oscurecen importantes debates

sobre la naturaleza de la legislación de la ciudadanía por derecho de nacimiento posterior a 1917 para Puerto Rico.

En segundo lugar, prácticamente todas las teorías sobre la legislación de ciudadanía extendida a Puerto Rico carecen de un análisis sustantivo de las historias legislativas de estas ciudadanía. Estas teorías parecen centrarse en el lenguaje del texto de la ley de ciudadanía y omiten un análisis sustantivo de la intención del Congreso al promulgar estas leyes. El hecho de que no se examinen las historias legislativas de las leyes de ciudadanía extendidas a Puerto Rico es desconcertante, dada la continua negligencia del Tribunal Supremo a la hora de proporcionar alguna orientación o claridad constitucional. En relación con este desafío hay un tercer problema, a saber, el fracaso de la mayoría de las teorías para lidiar con las implicaciones de la naturaleza antinómica o contradictoria de la ley y la política territorial de los Estados Unidos. Sin duda, si bien es cierto que la Corte Suprema se atribuyó a sí mismo el poder de ser el último intérprete de la constitución (judicial review), también es cierto que la Constitución enumera un poder especial del Congreso para gobernar los territorios. Ambas ramas pueden reclamar un poder constitucional para aplicar la Constitución a un territorio, incorporado o no. En el caso de Puerto Rico, como se ha señalado anteriormente, el Tribunal Supremo ha guardado silencio durante más de un siglo sobre la cuestión del estatus de los ciudadanos nacidos en Puerto Rico. El Congreso no lo ha hecho. De hecho, la Corte Suprema ha evitado impugnar o cuestionar la legislación de ciudadanía para Puerto Rico, a pesar de que el Tribunal ha tenido amplias oportunidades de impugnar la legislación de ciudadanía del Congreso para Puerto Rico.

Una cuarta premisa subyacente de algunas de las teorías predominantes es que la Cláusula de Ciudadanía no puede aplicarse a un territorio no-incorporado, aunque los territorios no incorporados sean nacionales para efectos internacionales. Corwin argumentó que "hasta que el

territorio no se incorpore a los Estados Unidos, las personas nacidas en él no son ciudadanos de los Estados Unidos en virtud de la Decimocuarta Enmienda, aunque el Congreso puede admitirlos como ciudadanos, como de hecho ha hecho en varios casos.”¹⁶¹ Sin embargo, como he señalado previamente, en 1927 el Congreso promulgó una legislación que extendía la ciudadanía por *jus soli* a las Islas Vírgenes de los Estados Unidos y posteriormente se basó en este precedente para extender de forma similar este tipo de ciudadanía a Puerto Rico. En 1934, discutiendo el caso de las Islas Vírgenes de EE.UU., Gettys reconoció que "el principio de *jus soli*, como se expresa en la Decimocuarta Enmienda, se aplica para la determinación de la ciudadanía de los Estados Unidos en uno de los territorios no-incorporados de los Estados Unidos.”¹⁶² De nuevo, la Corte Suprema nunca ha emitido una opinión sobre la constitucionalidad de la legislación de ciudadanía promulgada por el Congreso.

Una quinta pregunta que surge de las teorías prevalentes es si el Congreso posee el poder de extender la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda a un territorio no incorporado. José Julián Álvarez González argumenta que los precedentes de la Corte Suprema impiden que el Congreso extienda la Cláusula de Ciudadanía a Puerto Rico.¹⁶³ Según su interpretación, la ciudadanía que emana de ésta clausula es un derecho civil.¹⁶⁴ Álvarez González señala que en el caso *City of Boerne v. Flores*, el Tribunal Supremo repudió la teoría de que el Congreso, actuando bajo sus poderes de ejecución otorgados por la Sección Quinta de la Decimocuarta Enmienda, puede interpretar los derechos civiles reconocidos por la enmienda y ampliar las interpretaciones pertinentes adoptadas por la Corte Suprema.¹⁶⁵ En *Boerne*, continúa argumentando Álvarez González, la Corte dictaminó que la Sección Quinta otorga al Congreso el poder de hacer cumplir los derechos reconocidos por la Decimocuarta Enmienda y de proporcionar remedios a las violaciones de estos derechos, pero el Congreso no puede reinterpretar el contenido

sustantivo de estos derechos.¹⁶⁶ El Congreso no posee el poder de expandir los derechos civiles de un ciudadano. De acuerdo con esta interpretación, concederle este tipo de ciudadanía implicaría expandir los derechos civiles de un residente de Puerto Rico. En resumen, dado que la Corte Suprema, intérprete final de la Constitución, no ha aplicado la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda a Puerto Rico, el Congreso no tiene el poder constitucional para hacerlo.

Existen respuestas tanto históricas como jurisprudenciales para el argumento de Álvarez González. En el mismo párrafo en el que Corwin argumenta que la Decimocuarta Enmienda no se aplica a un territorio no incorporado, Corwin también argumenta que el Congreso posee el poder de extender la Constitución a un territorio.¹⁶⁷ Abundan los ejemplos de cómo el Congreso ha ejercido esta facultad. Antes de 1898, el Congreso promulgó leyes que ampliaban la Cláusula de Ciudadanía a territorios como Oregón, además de extender la Constitución a los territorios.¹⁶⁸ En el caso de Hawái, Gettys argumentó que el tratado de anexión de Hawái de 1900 incorporó el archipiélago hawaiano y extendió formalmente la Decimocuarta Enmienda a las islas.¹⁶⁹ En cambio, Gettys sostiene que la sentencia de la Corte Suprema en el caso *Rasmussen* aplicó en última instancia la Decimocuarta Enmienda a Alaska.¹⁷⁰ Históricamente, el Congreso también ha promulgado una amplia legislación que extiende los derechos civiles a los territorios no incorporados.¹⁷¹ En el caso específico de Puerto Rico, la segunda cláusula del Artículo Noveno del Tratado de París establecía que el Congreso poseía el poder de determinar los futuros derechos civiles y políticos de los habitantes de Puerto Rico. Con el tiempo, el Congreso lo hizo. La extensión de la Cláusula de Ciudadanía a Puerto Rico debe leerse en este contexto histórico.

Si bien es cierto que la ciudadanía es un derecho civil, también lo es que los tribunales federales han reconocido un poder especial al Congreso para promulgar leyes de ciudadanía. De hecho, en el caso *U.S. v. Ginsberg* (1917) la Corte Suprema señaló que:

An alien who seeks political rights as a member of this Nation can rightfully obtain them on upon the terms and conditions specified by Congress. Courts are without authority to sanction changes or modifications; *their duty is rigidly to enforce the legislative will in respect of a matter so vital to the public welfare* (énfasis añadido).¹⁷²

Otra jurisprudencia afirma esta interpretación. Tanto en *Downes* como en *Rabang v. Boyd (1957)*, la Corte Suprema sostuvo que "la facultad de adquirir territorio por tratado" implicaba que el Congreso no sólo poseía "la facultad de gobernar dicho territorio, sino de prescribir en qué términos los Estados Unidos recibirán a sus habitantes, y cuál será su condición."¹⁷³ En el caso *INS contra Pangilinan (1988)*, la Corte Suprema también dictaminó que "la facultad de convertir a alguien en ciudadano de los Estados Unidos no se ha conferido a los tribunales federales, como el *mandamus* o la orden judicial."¹⁷⁴ Más recientemente, en el caso *Fitisemanu v. United States (1915)*, el Tribunal de Apelaciones del Décimo Circuito dictaminó que el Congreso, y no los tribunales federales, debe determinar qué ciudadanía se aplica a un territorio. Escribiendo para el Tribunal, el juez Carlos F. Lucero sostuvo que:

We instead recognize that Congress plays the preeminent role in the determination of citizenship in unincorporated territorial lands, and that the courts play but a subordinate role in the process.... Such consideration properly falls under the purview of Congress, a point on which we fully agree with the concurrence.¹⁷⁵

Dicho de otro modo, hay suficiente jurisprudencia disponible para argumentar que, aunque los tribunales federales reconozcan que la ciudadanía es un derecho civil, como hizo el tribunal de *Fitisemanu*, los tribunales tratan la ciudadanía de forma diferente, se remiten al poder del Congreso.

V. Conclusión

Quiero concluir enfatizando dos puntos que son centrales para entender mi argumento. Primero, la historia legislativa de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, la fuente actual de ciudadanía para las personas nacidas en Puerto Rico demuestra claramente que esta ley copia las provisiones respectivas de la Ley de Nacionalidad de 1940 y la Enmienda Pagán/Fernós-Isern de 1948. La historia legislativa de la Ley de Nacionalidad de 1940 estableció inequívocamente que el Congreso comenzó a tratar a Puerto Rico como parte de los Estados Unidos con el único propósito de extender la ciudadanía por derecho de nacimiento o *jus soli* a las islas, una ciudadanía que confería un estatus de ciudadano nativo. Esta historia legislativa también estableció que la Ley de Nacionalidad diferenció a Puerto Rico de los territorios periféricos o no incorporados con el único propósito de esta ley. La Ley de Nacionalidad también reconoció una diferencia sustantiva entre la ciudadanía del *jus soli* y las leyes de ciudadanía anteriores extendidas a Puerto Rico. Más importante aún, la historia legislativa de la Ley de Nacionalidad revela que el Congreso creía que la Cláusula de Ciudadanía de la Decimocuarta Enmienda era la fuente o el ancla de la ciudadanía de *jus soli* extendida a Puerto Rico.

En segundo lugar, la extensión por parte del Congreso de una ciudadanía de *jus soli* a Puerto Rico opera en una relación antinómica con la doctrina de incorporación territorial de la Corte Suprema. La Corte continúa tratando selectivamente a Puerto Rico como un territorio no-incorporado o una posesión extranjera para propósitos domésticos o constitucionales. En contraste, en 1940, el Congreso comenzó a tratar a Puerto Rico como parte de los Estados Unidos para propósitos de ciudadanía, pero no-incorporó o cambió el estatus territorial de Puerto Rico. Esta contradicción sigue marcando los contornos de los debates sobre el estatus de ciudadanía de los ciudadanos nacidos en Puerto Rico.

¹ Profesor asociado (Ph.D. UMass) con una plaza conjunta en el departamento de Ciencias Políticas y El Instituto, Universidad de Connecticut. Este artículo es una revisión de una ponencia y debate en el Colegio de Abogados de Puerto Rico para el centenario de la Ley Jones del 1917/2027. Este artículo responde a varias críticas, sugerencias, y comentarios hechos por el José Julián Álvarez González. Le agradezco su compromiso intelectual y el tiempo que tomó para dialogar conmigo. También quiero reconocer el apoyo y la solidaridad en este proyecto de Edwin Meléndez, Blanca Silverstrini, José Javier Colón Morera, Cesar Ayala, Carlos Vargas Ramos, Steve Bender, y Xavier Totti, quienes han aguantado mis quejas, opiniones y reflexiones a través de los años. Lydia E. Santiago, mi mamá y traductora ha sido un norte constante.

² Para descripciones de el paradigma liberal, ver Alexander M. Bickel, *Citizenship in the American Constitution*, 15 Arizona L. Rev. 369 (1973), Alexander M. Bickel, THE MORALITY OF CONSENT 33 (1975), y Rogers M. Smith, CIVIC IDEALS: CONFLICTING VISIONS OF CITIZENSHIP IN U.S. HISTORY (1997).

³ Frances R. Aparicio, NEGOTIATING LATINIDAD: INTRALATINA/O LIVES IN CHICAGO 38 (2019).

⁴ Ver por ejemplo Frances Negrón-Muntaner, *Our Fellow Americans: Why Calling Puerto Ricans “Americans” Will Not Save Them*, in AFTERSHOCKS OF DISASTER: PUERTO RICO BEFORE AND AFTER THE STORM 113-123 (Yarimar Bonilla and Marisol LeBrón, eds., 2019) y Sandra Ruiz, RICANNESS, ENDURING TIME IN ANTICOLONIAL PERFORMANCE 9 (2019).

⁵ Ver por ejemplo Yarimar Bonilla, “The coloniality of disaster: Race, empire and the temporal logics of emergency in Puerto Rico, USA,” *Political Geography* 78(1): 1-12, 2 (2020).

⁶ Ver por ejemplo Ileana I. Diaz, “Malignant citizenship: race, imperialism, and Puerto Rico-United States entanglements,” *Citizenship Studies*, 25(3): 1-20, 3-4 (2021).

⁷ *Balzac v. People of Porto Rico*, 258 U.S. 298 (1922). Examino la relación entre *Balzac* y las narrativas liberales de la ciudadanía en un artículo titulado *Why Puerto Ricans are Not Second-Class Citizens Today*. Este artículo será publicado en un volumen de la revista del CENTRO durante la primavera del 2022.

⁸ Johnny H. Killian, *Congressional Research Service Memorandum: Discretion of Congress Respecting Citizenship Status of Puerto Rico* (9 de marzo de 1989), en PUERTO RICO: POLITICAL STATUS REFERENDUM, 1989-1991, 2: 81-85. (Puerto Rico Federal Affairs Administration, 2 vols., 1992).

⁹ Utilizo el concepto de la narrativa imperialista para describir el poder del Congreso para crear legislación de ciudadanía para Puerto Rico sin ninguna fuente constitucional o de manera extra-constitucional. Para una discusión de como la Corte Suprema rechazo la interpretación imperialista de los poderes extra-constitucionales del Congreso en los Casos Insulares, ver Frederic R. Coudert, *The Evolution of the Doctrine of Territorial Incorporation*, 26 Columbia L. Rev. 823, 830 (1926).

¹⁰ Ver por ejemplo José Julián Álvarez González, *The Empire Strikes Out: Congressional Ruminations on the Citizenship Status of Puerto Ricans*, 27 Harv. J. on Legis. 309, 330 (1990); Ediberto Román, THE OTHER AMERICAN COLONIES: AN INTERNATIONAL AND CONSTITUTIONAL LAW EXAMINATION OF THE UNITED STATES’ NINETEENTH AND TWENTIETH CENTURY ISLAND CONQUESTS 138-139 (2005); Rogers M. Smith, *The Insular Cases, Differentiated Citizenship, and Territorial Statuses in the Twenty-First Century* in Gerald L. Neuman and Tomiko Brown-Nagin, RECONSIDERING THE INSULAR CASES: THE PAST AND FUTURE OF THE AMERICAN EMPIRE 115-116 (2015). Es importante resaltar que estas lecturas afirman la interpretación imperialista debatida a finales de los 1890s, una interpretación rechazada por una mayoría de legisladores en los debates sobre la Ley Foraker del 1900 y por la mayoría de los jueces en los Casos Insulares.

¹¹ Immigration and Nationality Act of 1952, Pub. L. No. 82-414, 66 Stat. 163 (1952).

¹² CONST DE LOS EE.UU., enm. 14, cl. 1.

¹³ Efrén Rivera Ramos, AMERICAN COLONIALISM IN PUERTO RICO: THE JUDICIAL AND SOCIAL LEGACY (2007); Christina Duffy Burnett, *United States: American Expansion and Territorial Deannexation*, 72 U. Chi. L. Rev. 797 (2005).

¹⁴ Nationality Act of 1940, Pub. L. No. 76-853, 54 Stat. 1137 (1940).

¹⁵ Ver por ejemplo *Gonzalez v. Williams*, 192 U.S. 1 (1904) (el cual establece que los puertorriqueños no son inmigrantes para propósitos de las leyes reglamentando el ámbito laboral de los inmigrantes, pero también reusando opinar sobre la constitucionalidad de la ciudadanía puertorriqueña); *Porto Rico v. Tapia* and *Porto Rico v. Muratti*, 245 U.S. 639 (1918) (estableciendo que la naturalización colectiva de los puertorriqueños bajo la Ley Jones del 1917 no incorporo o cambio el estatus territorial de Puerto Rico); *Balzac v. People of Porto Rico*, 258 U.S. 298 (1922) (estableciendo que el estatus territorial de la localidad y el estatus de la ciudadanía determina la aplicación de la constitución en Puerto Rico); *Efrón v. United States*, 1 F. Supp. 2d 1468 (1998) (afirmando la decisión de una corte de distrito denegándole a un ciudadano nacido en Puerto Rico a naturalizarse para poder garantizar que adquiere una ciudadanía constitucional); y *Lozada Colón v. U.S. Dept. of State*, 2 F. Supp. 2d 43 (1998) (estableciendo que Puerto Rico es parte de los Estados Unidos y no un territorio extranjero para propósitos de los reglamentos de expatriación). La Corte Suprema ha evadido clarificar el estatus de las ciudadanía extendidas a Puerto Rico y otros territorios non-incorporados.

¹⁶ 11 D.P.R. 412 (1919). La Corte Suprema reconoció el poder del Congreso para crear tribunales territoriales especiales con poderes federales para resolver conflictos en los territorios. Ver *American Insurance v. Canter*, 26 U.S. 511 (1828). De acuerdo con el Juez Gustavo A. Gelpí, la corte de distrito estadounidense para Puerto Rico fue convertida en un a corte federal bajo el Artículo III de la constitución de los EE.UU. a través de legislación en 1966. Ver Gustavo A. Gelpí, THE CONSTITUTIONAL EVOLUTION OF PUERTO RICO AND OTHER U.S. TERRITORIES (1898 – PRESENT) 141 (2017).

¹⁷ Raúl Serrano Geys, *The Territorial Status of Puerto Rico and its Effects on the Political Future of the Island*, 39 Rev. Jur. U.I.P.R. 13, 63-64 (2004).

¹⁸ *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901).

¹⁹ Serrano Geys, *supra* nota 17, en 63.

²⁰ *Id.*

²¹ CONST DE LOS EE.UU., art I, §8, cl. 4.

²² CONST DE LOS EE.UU., art IV, §3, cl. 2.

²³ Serrano Geys, *supra* nota 17, en 63.

²⁴ Una variante de esta interpretación sugiere que el congreso podría invocar la llamada clausula constitucional “Coefficient, Sweeping or Necessary and Proper Clause” (CONST DE LOS EE.UU., art I, cl. 8, §18) para crear legislación de ciudadanía para un territorio. Gary Lawson and Guy Seidman han rechazado esta interpretación argumentando que la Clausula Territorial le confiere al Congreso poderes legislativos especiales para gobernar los territorios. Ver GARY LAWSON AND GUY SEIDMAN, THE CONSTITUTION OF EMPIRE: TERRITORIAL EXPANSION AND AMERICAN LEGAL HISTORY 128 (2004).

²⁵ Edward S. Corwin, THE CONSTITUTION AND WHAT IT MEANS TODAY 88 (14th ed. 1978).

²⁶ Johnny H. Killian, *Congressional Research Service Memorandum: Discretion of Congress Respecting Citizenship Status of Puerto Rico* (March 9, 1989), in PUERTO RICO: POLITICAL STATUS REFERENDUM, 1989-1991, 2: 81-85. (Puerto Rico Federal Affairs Administration, 2 vols., 1992).

²⁷ Ver nota 10.

²⁸ Killian, *supra* nota 26, en 81-82.

²⁹ 401 U.S. 815 (1971).

³⁰ Killian, *supra* nota 26, en 82.

³¹ *Id.*, at 82.

³² 195 U.S. 138 (1904). Rivera Ramos, *supra* nota 13, en 87.

³³ Killian, *supra* nota 26, en 83.

³⁴ Jones Act of 1917, Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951, §5 (1917).

³⁵ Killian, *supra* nota 26, en 81.

³⁶ Nationality Act of 1940, Pub. L. No. 76-853, 54 Stat. 1137, and §202 (§5d)(1940).

³⁷ El CRS eventualmente enmendó su interpretación y reconoció la centralidad de la Ley de Nacionalidad del 1940. Sin embargo, el CRS continúa argumentando que la ciudadanía por nacimiento extendida a Puerto Rico es legislada y no constitucional. Ver por ejemplo Keith Bea and R. Sam Garrett, *Political Status for Puerto Rico: Options for Congress*, 30-31 (Congressional Research Service, May 19, 2010).

³⁸ Jill Pryor, *The Natural-Born Citizen Clause and Presidential Eligibility: An Approach for Resolving Two Hundred Years of Uncertainty*, 97 Yale L.J. 881, 896-897 (1988).

³⁹ *Id.* en 899.

⁴⁰ CONST DE LOS EE.UU., art. 2, §1.

⁴¹ Pryor, *supra* nota 38, en 896-897.

⁴² Ver por ejemplo Gabriel J. Chin, *Why Senator John McCain Cannot Be President: Eleven Months and a Hundred Yards Short of Citizenship*, 29 *Immigr. & Nat'lity l. Rev.* 571 (2008).

⁴³ 169 U.S. 649, at 659 (1898) (estableciendo que las personas nacidas dentro del dominios de los Estados Unidos tienen el derecho a una ciudadanía por nacimiento bajo la enmienda 14).

⁴⁴ John S. McCain, III *Citizenship* 154 *Cong. Rec.* S3645-46 (April 30, 2008) (comentarios de Laurence H. Tribe and Theodore B. Olson).

⁴⁵ El 10 de abril del 2008, el Senado de los Estados Unidos promulgo la Resolución 511 estableciendo que el Senador John S. McCain (R-AZ), quien nació una base militar localizada en el Canal de Panamá, un territorio no incorporado, había adquirido el estatus de ciudadano-natural para propósitos constitucionales. Ver *Recognizing that John Sidney McCain, III is a Natural Born Citizen*, S. Res. 511, 110th Cong. (2008).

⁴⁶ Brief for Federal Respondents in Opposition to Writ of Certiorari, *Tuaua v. U.S.* (cert. denied) (2016) (No. 15-981), en 10. Todos los documentos relacionados al caso de *Tuaua v. U.S.* están disponibles en: We the People Project (20 de Noviembre del 2018, 12:41pm) http://www.equalrightsnow.org/case_overview. Aunque la Corte de Apelaciones del Circuito de Washington, D.C. a rechazado la interpretación en el caso de *Tuaua*, es claro que la interpretación de la corte esta limitado al caso de Samoa Americana, donde el Congreso nunca a promulgado legislación extendiendo la ciudadanía. Ver Chapter Three: American Samoa and the Citizenship Clause: A Study in *Insular Cases Revisionism*, 130 *Harv. L. Rev.* 1680, 1683 (2017). En este momento, Ware esta otra vez litigando estos

argumentos en *Fitisemanu v. United States* disponible en: Equally American (27 de agosto del 2018, 1:14am) <https://www.equalrightsnow.org/fitisemanu>.

⁴⁷ Immigration and Nationality Act of 1952, Pub. L. No. 82-414, 66 Stat. 163, §302 (1952).

⁴⁸ Para una discusión de como la anexión de Puerto Rico rompe con los precedentes históricos ver Frederick Van Dyne, CITIZENSHIP OF THE UNITED STATES (luego *Citizenship*) 143 (1904, Reprint 1980); Luella Gettys, THE LAW OF CITIZENSHIP IN THE UNITED STATES 145 (1934); José López Baralt, THE POLICY OF THE UNITED STATES TOWARDS ITS TERRITORIES WITH SPECIAL REFERENCE TO PUERTO RICO 108-110 (1999).

⁴⁹ Juan R. Torruella, THE SUPREME COURT AND PUERTO RICO: THE DOCTRINE OF SEPARATE AND UNEQUAL 24-32 (1988); and Bartholomew H. Sparrow, THE INSULAR CASES AND THE EMERGENCE OF THE AMERICAN EMPIRE 44-55 (2006).

⁵⁰ Charles R. Venator-Santiago, “Extending Citizenship to Puerto Rico, The Three Traditions of Inclusive Exclusion,” *CENTRO: Journal of Puerto Rican Studies* 25 (1): 50-75 (2013); and Charles R. Venator Santiago, PUERTO RICO AND THE ORIGINS OF U.S. GLOBAL EMPIRE: THE DISEMBODIED SHADE (2015).

⁵¹ Grupo de Investigadores Puertorriqueños, BREAKTHROUGH FROM COLONIALISM: AN INTERDISCIPLINARY STUDY OF STATEHOOD, 2 vols. (1984); and Congressional Research Service. 1985. *Admission of States Into the Union After the Original Thirteen: A Brief History and Analysis of the Statehood Process*. Prepared by Peter B. Sheridan, Government Division, 85-765 GOV. Washington, D.C.

⁵² Ver por ejemplo *American Insurance v. Canter*, 26 U.S. 511, 542-543 (1828); and *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 393 (1856).

⁵³ Torruella, *supra* nota 49, en 24-30.

⁵⁴ David H. Getches, Charles F. Wilkinson, and Robert A. Williams, Jr. CASES AND MATERIALS ON FEDERAL INDIAN LAW, 4th Edition (1998).

⁵⁵ Jimmy Skaggs, M. THE GREAT GUANO RUSH, ENTREPRENEURS AND AMERICAN OVERSEES *Expansion* (1994).

⁵⁶ Reginald Horsman, RACE AND MANIFEST DESTINY, THE ORIGINS OF AMERICAN RACIAL ANGLO-SAXONISM (1981).

⁵⁷ *U.S. v. Rice*, 17 U.S. 246 (1819) (estableciendo que un territorio estadounidense ocupado por un país soberano retiene un estatus de territorio extranjero mientras este bajo ocupación extranjera); *Fleming v. Page*, 50 U.S. 603 (1850) (estableciendo que el puerto de Tampico se retuvo su estatus de territorio extranjero durante la ocupación militar de los Estados Unidos); *New Orleans v. The Steamship Company*, 87 U.S. 387 (1874) (estableciendo que el puerto de Nueva Orleans podría ser tratado como un puerto extranjero por el ejército estadounidense luego de la guerra civil).

⁵⁸ *Fleming v. Page*, 50 U.S. 603 (1850).

⁵⁹ Torruella, *supra* nota 49, en 24-30.

⁶⁰ *Elk v. Wilkins*, 112 U.S. 94 (1884).

⁶¹ Ian F. Haney López, WHITE BY LAW, THE LEGAL CONSTRUCTION OF RACE (1996).

⁶² Lowell, Abbott Lawrence. “The Status of Our New Possessions – A Third View,” 13 *Harv. L. Rev.* 155, 156-157 (1899).

⁶³ *Id.*, en 176.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ Secret Proceedings, OFFICIAL VERBATIM REPORT IN SPANISH AND ENGLISH OF EVERY SESSION AND THE PROTOCOLS AND TREATY IN FULL BETWEEN THE UNITED STATES AND SPAIN 209 (New York: New York Journal and Advertiser, 1899); y José A. Cabranes, CITIZENSHIP AND THE AMERICAN EMPIRE, NOTES ON THE LEGISLATIVE HISTORY OF THE UNITED STATES CITIZENSHIP OF PUERTO RICANS 20 (1979).

⁶⁶ Treaty of Paris of 1898, 30 Stat. 1754 (1899).

⁶⁷ *DeLima v. Bidwell*, 182 U.S. 1 (1901) (estableciendo que Puerto Rico se convirtió en parte de los Estados Unidos durante el periodo de la ocupación militar, ósea entre la ratificación del Tratado de Paris y la Ley Foraker del 1900).

⁶⁸ Francis N. Thorpe, ed. THE FEDERAL AND STATE CONSTITUTIONS, COLONIAL CHARTERS, AND OTHER ORGANIC LAWS, STATES, TERRITORIES, AND COLONIES NOW OR HERETOFORE FORMING THE UNITED STATES OF AMERICA 7 vols. (1909)

⁶⁹ Ver por ejemplo *American Insurance v. Canter*, 26 U.S. 511, 542-543 (1828).

⁷⁰ Venator-Santiago, *supra* nota 50.

⁷¹ Utilizo el concepto de <dictadura> articulado por Clinton Rossiter. Ver Clinton Rossiter, CONSTITUTIONAL DICTATORSHIP: CRISIS GOVERNMENT IN MODERN DEMOCRACIES (1948, Reprint 2004). Tambien ver, José Trías Monge, EL CHOQUE DE DOS CULTURAS JURIDICAS EN PUERTO RICO, EL CASO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL (1991).

⁷² Elihu Root, THE MILITARY AND COLONIAL POLICY OF THE UNITED STATES, ADDRESSES AND REPORTS, 2nd ed., Edited by Robert Bacon and James Brown Scott xiv (1916, Reprint 1970)

⁷³ United States Congress. House of Representatives. *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1900, Part 13: Report of the Military Governor of Porto Rico on Civil Affairs*, 56th Cong., 2nd sess., 1902, H. Doc. 2, Part 13, 47.

⁷⁴ United States War Department. Bureau of Insular Affairs, *Report of The Insular Commission to the Secretary of War Upon the Investigations Made Into the Civil Affairs of the Island of Porto Rico, with Recommendations* 73 (1899).

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ María del Pilar Argüelles, MORALITY AND POWER: THE U.S. COLONIAL EXPERIENCE IN PUERTO RICO FROM 1898 TO 1948 30 (1996).

⁷⁷ Dingley Act of 1897, ch. 11, 30 Stat. 151 (1897).

⁷⁸ Comentarios del Senator Spooner of Wisconsin, hablando en defensa de la Ley Foraker, el 2 de abril de 1900, 33 Cong. Rec. 3608, 3629 (1900).

⁷⁹ Ver nota 13.

⁸⁰ CONST DE LOS EE.UU., art I, §8, cl. 1.

⁸¹ 182 U.S. 244, 250-251.

⁸² *Id.*, en 251.

⁸³ 182 U.S. 244, 391.

⁸⁴ 182 U.S. 244, 315.

⁸⁵ *Id.*, en 341-342.

⁸⁶ *Id.*, en 292.

⁸⁷ *Id.*, en 329.

⁸⁸ *Id.*, en 306.

⁸⁹ Francisco Ortiz-Santini, *BALSAC VS EL PUEBLO DE PUERTO RICO: SU HISTORIA, SUS PROTAGONISTAS* (2019).

⁹⁰ Rivera Ramos, *supra* nota 13, en 84; *Rasmussen v. U.S.*, 197 U.S. 516 (1905).

⁹¹ 258 U.S. 298, 306.

⁹² 258 U.S. 298, 309.

⁹³ He recolectado y publicado casi toda la legislación federal que contiene provisiones de ciudadanía para Puerto Rico en el Puerto Rico Citizenship Archives Project (4 de marzo del 2018, 11:08pm) <https://scholarscollaborative.org/PuertoRico/>.

⁹⁴ Ver Treaty of Paris of 1898, 30 Stat. 1754, art. IX (1899); Foraker Act of 1900, ch. 191, 31 Stat. 77, §7 (1900); Bureau of Immigration and Naturalization Act of 1906, Pub. L. No. 59-338, 34 Stat. 596 §30 (1906); Naval Service Appropriations Act of 1914, Pub. L. No. 63-121, ch. 130, 38 Stat. 392 (1914); Jones Act of 1917, Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951, §5 (1917); Naturalization of Resident Aliens of 1918, Pub. L. No. 65-144, 40 Stat. 542 (1918); Porto Rico Civil Revenues Act of 1927 (§5a), Pub. L. No. 69-797, 44 Stat. 1418 (1927); Puerto Rico Civil Government Act of 1934 (§5b), Pub. L. No. 73-477, 48 Stat. 1245 (1934); Puerto Rico Civil Government Act of 1938 (§5c), Pub. L. No. 75-521, 52 Stat. 377 (1938); Nationality Act of 1940, Pub. L. No. 76-853, 54 Stat. 1137, §201(a) and §202 (1940); To Amend the Organic Act of Puerto Rico, Pub. L. No. 80-776, 62 Stat. 1015 (1948); Immigration and Nationality Act of 1952, Pub. L. No. 82-414, 66 Stat. 163, §302 (1952).

⁹⁵ *Inglis v. Trustees of Sailor's Snug Harbour*, 28 U.S. (3 Pet.) 99, 155-56 (1830) (estableciendo que las personas que han nacido en un territorio estadounidense, pero con patrimonio extranjero no adquieren la ciudadanía estadounidense al nacer).

⁹⁶ Frederick Van Dyne, *A TREATISE ON THE LAWS OF NATURALIZATION OF THE UNITED STATES* (luego *Naturalization*) 266-332 (1907).

⁹⁷ *Id.* en 267.

⁹⁸ *Id.* en 275-276.

⁹⁹ Academicos legales generalmente apuntan a los <Revised Statutes> para explicar como el Congreso extiende la ciudadanía a los territorios. Por ejemplo, la §1891 aplicó la Constitución (incluyendo la 14 enmienda) a los territorios. De igual manera, la §1995 declaró que "(a)ll persons born in the district of the country formerly known as the Territory of Oregon, and subject to the jurisdiction of the United States on 18th May, 1872, are citizens in the same manner as if born elsewhere in the United States." Ver REVISED STATUTES OF THE UNITED STATES PASSED AT THE FIRST SESSION OF THE FORTY-THIRD CONGRESS, 1873-1874 (2nd ed., 1878).

¹⁰⁰ 143 U.S. 135 (1892) (estableciendo que la estadidad sirve como un proceso de naturalización colectiva). Ver también, Van Dyne, 331-332.

¹⁰¹ Luella Gettys, *supra* nota 48, en 146-147. Sin embargo, mientras que la historia legislativa de la 14 enmienda, el lenguaje de los *Slaughterhouse Cases* y el de *U.S. v. Wong Kim Ark* claramente sugieren que la Clausula de la Ciudadanía trata a los territorios como una parte constitucional de la Unión, la pregunta es si esta se aplica *ex proprio vigore* o por su propia fuerza en los territorios. El debate anti-imperialista o colonialista, argumentaba que los territorios estaban localizados dentro de los Estados Unidos tanto para propósitos de la Constitución como de la Clausula de la Ciudadanía.

¹⁰² Ver Secret Proceedings, OFFICIAL VERBATIM REPORT IN SPANISH AND ENGLISH OF EVERY SESSION AND THE PROTOCOLS AND TREATY IN FULL BETWEEN THE UNITED STATES AND SPAIN (New York: New York Journal and Advertiser, 1899).

¹⁰³ Treaty of Paris of 1898, 30 Stat. 1754, 1759 (1899).

¹⁰⁴ Dudley O. McGovney, *Our Non-Citizen Nationals, Who are They* 22 Cal. L. Rev. 593, 604-605 (1934).

¹⁰⁵ Foraker Act of 1900, ch. 191, 31 Stat. 77, 79 (1900).

¹⁰⁶ Corwin *supra* nota 25, en 88.

¹⁰⁷ CONST DE LOS EE.UU., art II, §2, cl. 4. Corwin *supra* nota 25, en 265.

¹⁰⁸ Mara una discusión mas sustantiva de la aplicación de la doctrina de <Coverture> a Puerto Rico, ver Charles R. Venator-Santiago, "Marriage and the Expatriation of Puerto Rican Women: A Note on the Extension of the Cable Act of 1922 to Puerto Rico," *Latino(a) Research Review* 8 (1-2) (2012): 231-246.

¹⁰⁹ *Mackenzie v. Hare*, 239 U.S. 299 (1915) (estableciendo que las mujeres ejercen un proceso voluntario de expatriación cuando optan por casarse con extranjeros). Ver también Gettys, 111-141.

¹¹⁰ Cable Act of 1922, Pub. L. No. 67-346, 42 Stat. 1021 (1922).

¹¹¹ Es importante reconocer que, durante este periodo, las mujeres puertorriqueñas que enviudan luego de casarse con ciudadanos extranjeros (incluyendo estadounidenses) experimentan problemas legales a raíz de su pérdida de ciudadanía bajo la doctrina de <Coverture>. Por ejemplo, luego del 1906, el Departamento del Trabajo federal le quita el poder a las cortes federales de distrito en Puerto Rico para naturalizar las mujeres puertorriqueñas que se divorcian o enviudan, Ver, por ejemplo, *Re Hastrup*, 11 PR Fed. 183, 184 (1919).

¹¹² Bureau of Immigration and Naturalization Act of 1906, Pub. L. No. 59-338, 34 Stat. 596, 606-607 (1906).

¹¹³ Naval Service Appropriations Act of 1914, Pub. L. No. 63-121, ch. 130, 38 Stat. 392, 395 (1914).

¹¹⁴ Es importante notar que el Congreso promulga una enmienda a la ley de 1906 en 1918 para corregir algunos problemas en el proceso de la naturalización individual de los puertorriqueños. Ósea, luego de la promulgación de la Ley Jones del 1917, el Congreso continúa enmendando y aplicando a los puertorriqueños la ley del 1906. Ver Naturalization of Resident Aliens of 1918, Pub. L. No. 65-144, 40 Stat. 542 (1918).

¹¹⁵ *In Re Giralde*, 226 F. 826 (1915).

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ Jones Act of 1917, Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951, 953 (1917).

¹¹⁸ Ver *Ex Parte Morales*, 10 PR Fed. 395, at 397 [1918]; Reece B. Bothwell González PUERTO RICO: CIEN AÑOS DE LUCHA POLITICA 2: 310-313 (1979).

¹¹⁹ *Downes*, 182 U.S. 244, 312.

¹²⁰ Rivera Ramos, *supra* nota 13, at 84; *Rasmussen v. U.S.*, 197 U.S. 516 (1905).

¹²¹ Ver por ejemplo *In the Matter of Garffer* 9 PR Fed. 544, at 546 (1917) (argumentando que la Ley Jones declaraba que “that residents in Puerto Rico shall, for naturalization purposes, be considered the same as residents elsewhere in the United States, which for naturalization purposes, therefore, amounts to an incorporation of Porto Rico [sic] in the United States.”)

¹²² 245 U.S. 639 (1918).

¹²³ 258 U.S. 298, at 306.

¹²⁴ Porto Rico Civil Revenues Act of 1927 (§5a), Pub. L. No. 69-797, 44 Stat. 1418, 1418-1419 (1927).

¹²⁵ Puerto Rico Civil Government Act of 1934 (§5b), Pub. L. No. 73-477, 48 Stat. 1245 (1934).

¹²⁶ Cable Act of 1922, Pub. L. No. 67-346, 42 Stat. 1021 (1922). House Committee on Insular Affairs, Amend Act to Provide Civil Government for Puerto Rico, H. Rept. 73-1277 (2^d Sess. 1934).

¹²⁷ Ver también 78 Cong. Rec. 10297, 10467 (June 4, 1934) (comentarios de Res. Comm. Iglesias Pantín).

¹²⁸ Puerto Rico Civil Government Act of 1938 (§5c), Pub. L. No. 75-521, 52 Stat. 377 (1938).

¹²⁹ *Preserving the Nationality of a Person Born In Puerto Rico who Resides for Five Years in a Foreign State: Hearing on H.R. 6165 Before the House Subcomm. on Immigration and Naturalization*, 77th Cong. 4-5 (June 17, 1942) (comentarios Edward J. Shaughnessy, Deputy Commissioner, Immigration and Naturalization Service).

¹³⁰ Para una discusión de la diferencia entre la noción de la ciudadanía territorial bajo la enmienda del 1934 y la ciudadanía por *ius soli* ver U.S. COMM. TO REVIEW THE NATIONALITY LAWS, 76TH CONG., REP. ON NATIONALITY LAWS OF THE UNITED STATES (luego [Informe del Comité del Presidente](#)), Part 1, 11-14 (Comm. Print 1938).

¹³¹ Aunque no creo que el Congreso tiene el poder de inventarse una ciudadanía territorial o anclada en la Clausula Territorial, como he notado previamente, el Juez Serrano Geysls sostuvo que esta era una posibilidad constitucional. Ver Serrano Geysls, *supra* nota 17, en 63.

¹³² To Amend the Organic Act of Puerto Rico, Pub. L. No. 80-776, 62 Stat. 1015 (1948).

¹³³ Immigration and Nationality Act of 1952, Pub. L. No. 82-414, 66 Stat. 163, (1952).

¹³⁴ [Informe del Comité del Presidente](#), *supra* nota 130, en v.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ *Id.* en 4.

¹³⁷ Nationality Act of 1940, §101(d), 54 Stat. 1137, at 1138.

¹³⁸ [Informe del Comité del Presidente](#), *supra* nota 130, en 4.

¹³⁹ Nationality Act of 1940, §101(d), 54 Stat. 1137.

¹⁴⁰ *To Revise and Codify the Nationality Laws of the United States into a Comprehensive Nationality Code (Nationality Act of 1940): Hearings on H.R. 6127 and H.R. 9980 Before the H. Committee on Immigration and Naturalization*, 76th Cong. 38 (1940) [comentarios del representante Edward H. Rees (R-KS)].

¹⁴¹ Citizenship for Inhabitants of Virgin Islands Act of 1927, Pub. L. No. 69-640, 44 Stat. 1234 (1927).

¹⁴² HOUSE COMMITTEE ON INSULAR AFFAIRS, CITIZENSHIP FOR INHABITANTS OF VIRGIN ISLANDS, H. Rep. No. 69-2093, at 3 (2d Sess. 1927).

¹⁴³ Nationality Act of 1940, §101(e), 54 Stat. 1137.

¹⁴⁴ §201(a), 54 Stat. 1137, at 1138.

¹⁴⁵ President's Committee Report, *supra* nota 130, en 7.

¹⁴⁶ H.R. 9980 Hearings, *supra* nota 140, en 38.

¹⁴⁷ §201(e), 54 Stat. 1137, at 1138.

¹⁴⁸ President's Committee Report, *supra* note 86, at 11.

¹⁴⁹ *Id.*, en 13.

¹⁵⁰ §202, 54 Stat. 1137, at 1139. §202 se convierte §302 en el Immigration and Nationality Act of 1952 y actualmente esta codificada como 8 U.S.C. §1402.

¹⁵¹ President's Committee Report, *supra* nota 130, en 11.

¹⁵² H.R. 6165, 77th Cong. (reportado en H. Comm. on Immigration and Naturalization, 22 de Julio del 1942).

¹⁵³ §404(c), 54 Stat. 1137, at 1170.

¹⁵⁴ To Amend the Organic Act of Puerto Rico (*Pagán/Fernós-Isern Amendment of 1948*), Pub. L. No. 776, 62 Stat. 1015 (1948).

¹⁵⁵ Para una discusión mas substantiva de la enmienda Pagán/Fernós-Isern, ver Charles R. Venator-Santiago, "Are Puerto Ricans Native-Born U.S. Citizens? The 1948 Pagán/Fernós-Isern Amendment," *Ámbito de Encuentros* 6(2) (2013): 1-23; and Charles R. Venator-Santiago, "A Note on the Puerto Rican Denaturalization Exception of 1948," *CENTRO Journal* 29(1) (Spring 2017): 224-237.

¹⁵⁶ To Amend the Organic Act of Puerto Rico (*Pagán Amendment*), *Hearings on H.R. 6165 Before the H. Subcommittee on Immigration and Naturalization*, 77th Cong. 4-5 (June 17, 1942) (comentario de Edward J. Shaughnessy, the Deputy Commissioner of the Immigration and Naturalization Service).

¹⁵⁷ Ver por ejemplo HOUSE COMMITTEE ON IMMIGRATION AND NATURALIZATION, PRESERVING THE NATIONALITY OF A PERSON BORN IN PUERTO RICO WHO RESIDES FOR 5 YEARS IN A FOREIGN STATES, H. Rep. No. 77-2373, at 2 (2d Sess. 1942); and HOUSE COMMITTEE ON IMMIGRATION AND NATURALIZATION, PRESERVING THE NATIONALITY OF A PERSON BORN IN PUERTO RICO WHO RESIDES FOR 5 YEARS IN A FOREIGN STATES, H. Rep. No. 78-182, at 2 (1ST Sess. 1943).

¹⁵⁸ Brief for Respondent in Opposition at 1-2, *Lozada Colón v. Department of State*, 170 F. 3d. 191 (D.D.C., 1999) (No. 97cv1457), <https://www.justice.gov/osg/brief/lozada-colon-v-department-state-opposition>.

¹⁵⁹ 66 Stat. 236, §101(a) (36).

¹⁶⁰ Es importante notar que la Northwest Ordinance del 1789 fue la primera ley organica que sirvió de modelo para el proceso de colonización de los territorios. Esta ley hacia la estadidad contingente al crecimiento poblacional de un territorio. Sin embargo, el Congreso abandono el uso de este modelo para mediados de los 1830 y se movió a utilizar otras leyes orgánicas. Para una discusión substantiva de esta historia, ver Max Farrand, THE LEGISLATION OF CONGRESS FOR THE GOVERNMENT OF THE ORGANIZED TERRITORIES OF THE UNITED STATES, 1789-1895 (1896).

¹⁶¹ Corwin, *supra* nota 25, en 265.

¹⁶² Gettys, *supra* nota 48, en 158.

¹⁶³ José Julian Álvarez González, Comentario en reflexión a mi ponencia en el Colegio de Abogados de Puerto Rico, *100 Years of Puerto Rican American Citizenship* (de aquí en adelante *Comentario*) 7 (Mar. 22, 2017).

¹⁶⁴ Ver tambien Laurence H. Tribe, AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW 969 (3d ed. 2000).

¹⁶⁵ *City of Boerne v. Flores*, 384 U.S. 641 (1966); Álvarez González, *Comentario*, 8.

¹⁶⁶ *Id.*

¹⁶⁷ Corwin, *supra* nota 25, en 265.

¹⁶⁸ *Supra* nota 25.

¹⁶⁹ *Id.*, en 148-149.

¹⁷⁰ Gettys, *supra* nota 48, en 147.

¹⁷¹ Ver por ejemplo U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFF., GAO/HRD-91-18, U.S. INSULAR AREAS: APPLICABILITY OF RELEVANT PROVISIONS OF THE U.S. CONSTITUTION (1991).

¹⁷² 243 U.S. 472, 474 (1917).

¹⁷³ *Downes*, 182 U.S. 244, 279; and *Rabang v. Boyd*, 353 U.S. 427, 432 (1957). Ver también *National Bank v. County of Yankton*, 101 U.S. 129, 132 (1880) (afirmando los poderes constitucionales enumerados del Congreso y su poder exclusivo para gobernar a los territorios).

¹⁷⁴ 486 U.S. 875, 883-884 (1988).

¹⁷⁵ *Fitisemanu v. United States*, No. 20-4017, 4 (10th Circ. 2021).