



Comité Asesor de Puerto Rico de la Comisión de Derechos Civiles de los EE. UU. Los Casos Insulares y la Doctrina del Territorio No Incorporado y sus efectos en los derechos civiles de los residentes de Puerto Rico

Durante su primer periodo de trabajo 2022-2026, el Comité Asesor de Puerto Rico (el Comité) llevó a cabo un estudio dividido en cuatro partes sobre los Casos Insulares y sus efectos en los derechos civiles de los residentes de Puerto Rico. El Comité publicó un memorando para cada área prioritaria, incluyendo: un panorama general, perspectivas económicas, derechos de voto a nivel federal y un memorando conjunto sobre el acceso a beneficios federales y el papel de la raza en la relación entre Puerto Rico y el gobierno federal.

¿Qué son los Casos Insulares?

Los Casos Insulares son una serie de decisiones de la Corte Suprema que establecieron un marco jurídico para los territorios adquiridos por EE. UU., incluido Puerto Rico. Los Casos Insulares sostienen que los derechos constitucionales plenos no se aplican automáticamente a ciertos territorios debido a que no están incorporados a los EE. UU. En uno de estos casos, *Domines v. Bidwell*, se establece que Puerto Rico pertenece a, pero no forma parte de, los EE. UU. Este caso también deshumaniza a los residentes de Puerto Rico al describirlos como “razas ajenas”, diferentes de otros ciudadanos estadounidenses.

De acuerdo con la Constitución de los EE. UU., el Congreso tiene poder plenario sobre los territorios. La amplia interpretación de los Casos Insulares ha dado lugar a un trato desigual hacia los ciudadanos estadounidenses en Puerto Rico en distintos aspectos de la vida cívica, incluyendo el voto a nivel federal y la asignación de fondos y recursos para programas federales.

¿Qué es la Doctrina de No Incorporación?

Los territorios adquiridos por EE. UU. después de la Guerra hispano-estadounidense eran distintos tanto racial como culturalmente. Para enfrentar estas diferencias, el gobierno de EE. UU. creó las categorías de territorios “incorporados” y “no incorporados”, con el fin de distinguir entre los territorios anexados con un camino hacia la estadidad y los territorios recién adquiridos. Aunque el Congreso tomó medidas durante el siglo XX para naturalizar a los residentes de Puerto Rico, no se ha especificado si nacer en un territorio no incorporado de EE. UU. garantiza la ciudadanía bajo la Constitución. Aunque la Doctrina de No Incorporación fue concebida como una solución temporal, las personas puertorriqueñas experimentan diariamente los efectos de estas categorizaciones.

Puntos clave (seleccionados):

- A pesar de contar con una población de más de 3.2 millones de habitantes, mayor que la de al menos 20 estados, Puerto Rico tiene un acceso limitado a los derechos constitucionales plenos y a los recursos del gobierno federal.
- La inversión anual de Medicaid por persona en Puerto Rico es de \$1,980 dólares, mientras que en los EE. UU. supera los \$6,000 dólares.
- En Puerto Rico, más del 20% de la población son personas con discapacidades, y casi la mitad de ellas viven por debajo del nivel de pobreza.
- Puerto Rico ocupa el 7° lugar a nivel mundial entre las poblaciones más envejecidas. El 87% de los adultos mayores desea envejecer en su hogar, pero Puerto Rico no cuenta con los fondos ni la infraestructura necesarios para brindar esos servicios.

¿Cómo afectan los Casos Insulares y la Doctrina de No Incorporación a los residentes de Puerto Rico?

Puerto Rico recibe menos fondos para programas de salud, lo que afecta de manera desproporcionada a las personas con discapacidades, veteranos y adultos mayores. Por ejemplo, las tasas de reembolso de Medicare en Puerto Rico están 43% por debajo del promedio nacional, lo que ha provocado una fuga de profesionales de la salud de la isla y ha dejado a los pacientes en una situación aún más vulnerable. Además, el programa de Ingreso Suplementario de Seguridad (SSI) no está disponible para los puertorriqueños, dejando a muchos posibles beneficiarios, incluidos aproximadamente 30,000 veteranos en la isla que viven por debajo del nivel de pobreza, sin acceso a este recurso esencial.

La falta de recursos provenientes del gobierno federal, determinada por los Casos Insulares y la Doctrina de No Incorporación, ha llevado a muchos residentes a migrar hacia los EE. UU. continentales. Después del huracán María, por ejemplo, la población de Puerto Rico disminuyó en un 11%, lo cual se entiende como un reflejo del resultado acumulativo del trato desigual hacia la isla. La migración continua y la despoblación están teniendo impactos duraderos en la vida social y cultural de Puerto Rico.

Memorando II – Perspectivas Económicas

El segundo memorando del Comité también constituyó la segunda parte del panorama general del estudio y se enfocó específicamente en las perspectivas económicas. Cuando Puerto Rico promulgó su Constitución en 1950, el Congreso reconoció la autoridad de Puerto Rico para crear sus propias leyes locales y políticas contributivas, y desde entonces la isla ha promulgado sus propias leyes de impuestos sobre ingresos. A lo largo de su historia, los incentivos contributivos se han utilizado para estimular la economía de Puerto Rico, sin embargo, también han sido objeto de críticas por beneficiar a inversionistas extranjeros adinerados en lugar de fortalecer la economía local.

La economía de Puerto Rico fue especialmente vulnerable durante la Gran Recesión, cuando alcanzó su mayor déficit fiscal, de \$2.9 mil millones de dólares en 2009, y enfrentó un aumento significativo de la deuda pública. Esto llevó al Congreso de los EE. UU. a aprobar la Ley PROMESA, mediante la cual se estableció la Junta de Supervisión y Administración Financiera. PROMESA ha planteado importantes interrogantes sobre la autoridad del Congreso para intervenir en asuntos locales de Puerto Rico.

¿Qué era la sección 936 del IRS y cuál fue su relevancia en el uso de incentivos contributivos en Puerto Rico?

La Sección 936 del IRS (actualmente derogada) fue establecida inicialmente en la década de 1970 y permitía que las corporaciones estadounidenses con operaciones en Puerto Rico repatriaran, libres de impuestos, las ganancias obtenidas en la isla. Aunque la Sección 936 estuvo vigente durante 20 años, la economía de Puerto Rico creció solamente un 2.5% anual. La Sección 936 generó ganancias significativas para las corporaciones estadounidenses con subsidiarias en Puerto Rico, pero ese mismo nivel de beneficios no se reflejó en la población local. Cuando la disposición fue eliminada gradualmente en 2006, la economía de Puerto Rico cayó en crisis debido a la ausencia de un plan alternativo. La eliminación gradual de la Sección 936 provocó la pérdida de casi 100,000 empleos y llevó a que corporaciones abandonaran por completo los EE. UU.

Estas prácticas contradicen el propósito de la Cláusula de Uniformidad, la cual exige que ciertos impuestos establecidos por el Congreso se apliquen de manera uniforme en todo el territorio de EE. UU. Desde 2006, las únicas ocasiones en que la economía de Puerto Rico ha mostrado crecimiento ha sido durante periodos de afluencia masiva de fondos federales, una fuente de financiamiento que no ha sido sostenible ni predecible.

¿Cómo el estatus territorial de Puerto Rico ha generado barreras contributivas para sus residentes?

El estatus territorial ha generado confusión y contradicciones en las clasificaciones financieras de Puerto Rico. Por ejemplo, las corporaciones establecidas en Puerto Rico son consideradas extranjeras bajo el Código del IRS, aun cuando el propietario de la empresa sea ciudadano estadounidense.

Además, como parte de la Ley de Reducción de la Inflación de 2022, se estableció una serie de créditos energéticos para que ciudadanos estadounidenses realizaran mejoras ecológicamente eficientes en sus hogares. Sin embargo, debido a que la mayoría de los residentes de Puerto Rico no presentan declaraciones federales de impuestos, el acceso a dichos créditos resultó difícil y poco claro, a pesar de los esfuerzos de defensores a nivel nacional por obtener claridad sobre el tema.

¿Los residentes de Puerto Rico pagan impuestos federales?

Aunque los puertorriqueños no pagan impuestos federales sobre ingresos, sí contribuyen al sistema federal con otros impuestos. El pago de impuestos federales sobre ingresos no es requerido para los puertorriqueños si la totalidad de sus ingresos fue generada en Puerto Rico.

Muchos residentes sí pagan impuestos federales a través de la Ley Federal de Contribuciones al Seguro, así como impuestos del Seguro Social, Medicare y la Ley Federal de Impuesto por Desempleo. Los empleadores están obligados a retener, declarar y pagar impuestos laborales sobre los salarios pagados. Por separado, las familias elegibles para el Crédito Tributario por Hijos deben presentar una declaración federal de impuestos.

La falta de pago de impuestos federales sobre ingresos suele utilizarse a nivel federal como justificación para negar la aplicación de ciertos recursos federales.

Recomendaciones de los panelistas (*seleccionadas*):

- La economía de Puerto Rico necesita desarrollar su pequeño sector privado para aprovechar plenamente las oportunidades que surgirán una vez que el marco institucional cambie junto con el estatus político. Un cambio en el estatus político, por sí solo, no constituye una condición suficiente ni inmediata para alcanzar una prosperidad sostenida, pero sí es una condición necesaria para generar crecimiento económico sostenido en Puerto Rico.
- La derogación de los Casos Insulares pondría fin a la regulación de Puerto Rico y de sus residentes como posesiones, y brindaría una ventaja económica inmediata que comenzaría a impactar positivamente a Puerto Rico.
- Se recomienda que una mayor producción local y las exportaciones sustituyan las importaciones, y que se continúe fortaleciendo a las empresas locales.

El código actual de incentivos debe modificarse para que dependa más del crecimiento y de la capacidad exportadora de las empresas, ya que la mayor parte del sector privado en Puerto Rico está compuesta por pequeñas empresas privadas, con excepción de las multinacionales que operan en la isla.

Memorando III – Derecho al Voto a Nivel Federal

El tercer memorando publicado por el Comité se centró en las limitaciones de Puerto Rico respecto a los derechos de voto a nivel federal. El Comité examinó las perspectivas históricas, jurídicas y de teoría política relacionadas con la imposibilidad de Puerto Rico de votar a nivel federal.

¿Pueden los residentes de Puerto Rico votar por la presidencia?

El Artículo II de la Constitución de EE. UU. establece cómo se elige al presidente de la nación; en cada estado se designan electores de acuerdo con el número de senadores y representantes en el Congreso correspondientes a cada jurisdicción. Como territorio, Puerto Rico no tiene derecho a designar electores y, por lo tanto, no puede votar por la presidencia.

Puerto Rico únicamente cuenta con un Comisionado Residente en la Cámara de Representantes de EE. UU., quien no tiene autoridad para votar en las sesiones plenarias del Congreso. La falta de representación de Puerto Rico en el Senado también significa que la isla no participa en la selección de jueces federales, quienes toman muchas decisiones importantes que afectan directamente a Puerto Rico. Esta exclusión del voto a nivel federal deja a los puertorriqueños sin los mismos derechos que poseen otros ciudadanos estadounidenses o incluso los ciudadanos de naciones independientes.

Aunque la representación electoral no resolvería todos los problemas de Puerto Rico, sí solucionaría la falta de poder dentro de los procesos legislativos que afectan la vida de sus residentes y constituye un requisito básico de un gobierno legítimo y responsable.

¿De qué otras maneras las leyes federales limitan los derechos de los residentes de Puerto Rico?

La 14ª Enmienda de la Constitución de EE. UU., por ejemplo, aborda los derechos de los ciudadanos estadounidenses y establece que ningún estado puede privar a una persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal, ni negar la igual protección de las leyes. El énfasis en los estados plantea interrogantes sobre cómo estas protecciones se aplican a los territorios.

Por otra parte, la Ley de Voto en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Extranjero (UOCAVA), que permite votar al personal militar y a ciudadanos en el extranjero, incluye a Puerto Rico dentro de su definición de “estado”, pero no es considerado un estado para fines de derechos de voto federal.

La Cláusula Territorial de la Constitución, adoptada en 1787, autoriza al Congreso a “disponer de” o ejercer discreción sobre

los territorios, pero no le permite gobernarlos indefinidamente. En esencia, esto se ha convertido en un sistema de gobierno sobre una población sin su consentimiento.

Estos factores han mantenido a Puerto Rico en un limbo en el que su población de ciudadanos estadounidenses no tiene acceso al derecho fundamental de votar a nivel federal.

¿Qué medidas pueden tomarse para mejorar el trato hacia Puerto Rico a nivel federal?

Los panelistas señalaron que el Congreso puede utilizar diversas estrategias para influir sobre otras entidades con autoridad para implementar leyes, como presionar a la Corte Suprema para que reconsidere determinaciones previas, incluidos los Casos Insulares. Otras opciones incluyen que miembros del Congreso tomen la iniciativa de fomentar alianzas con coaliciones enfocadas en distintos temas, con el fin de elevar la situación de Puerto Rico dentro de la agenda nacional. Asimismo, se necesita una mayor comunicación con los demás territorios para fortalecer la defensa de sus derechos colectivos.

Por otra parte, permitir un proceso de autodeterminación para los residentes de Puerto Rico sería un paso importante para definir su futuro y su forma de gobierno. Si se alcanzara un consenso sobre cuáles serían las opciones no territoriales y si los significados de estadidad, independencia o Estado Libre Asociado estuvieran claramente definidos, un proceso de autodeterminación podría conducir a una nueva relación con los Estados Unidos que no estuviera sujeta al ejercicio de poderes plenarios del Congreso bajo la Cláusula Territorial.

Recomendaciones de los panelistas (seleccionadas):

- Considerar la aplicación de la 14ª Enmienda a Puerto Rico. La Cláusula de Igual Protección ciertamente podría invocarse respecto a los ciudadanos puertorriqueños si los tribunales o las autoridades políticas decidieran hacerlo, algo que hasta ahora no ha ocurrido.
- Apoyar a los residentes de Puerto Rico en la decisión de su futuro mediante un proceso de autodeterminación.
- Promover un plebiscito vinculante que sea inclusivo, consensuado, civil, pacífico y que no favorezca un resultado sobre otro.
- Declarar que existen derechos que están siendo negados al pueblo de Puerto Rico debido al marco constitucional, estatutario y de política territorial.
- Insistir en la derogación inmediata de los Casos Insulares.

Memorando IV – Acceso a Beneficios Federales y el Papel de la Raza en la Relación entre Puerto Rico y el Gobierno Federal

El memorando final del Comité se centró en dos áreas principales que ejemplifican los efectos cotidianos de los Casos Insulares y la Doctrina del Territorio No Incorporado en Puerto Rico. El Comité examinó el acceso limitado a beneficios federales y la manera en que este se ve afectado por las clasificaciones raciales y la falta de recopilación de datos federales.

¿Cuáles son algunos ejemplos de programas federales a los que Puerto Rico tiene acceso limitado o nulo?

El Comité pudo constatar las limitaciones de Puerto Rico para acceder a beneficios federales como Medicaid, SSI, beneficios para veteranos y asistencia nutricional. La negativa del Congreso a extender plenamente los beneficios federales a los territorios tiene un costo significativo para la salud y el bienestar de estos ciudadanos estadounidenses.

Por ejemplo, se espera que los fondos federales asignados al programa Medicaid de la isla expiren en 2027. La tasa federal de asistencia médica (FMAP), que actualmente es de 76% en Puerto Rico, podría reducirse significativamente a 55% en el año fiscal 2028 si no se toman medidas para extender el financiamiento.

El programa de Ingreso Suplementario de Seguridad (SSI) no se extiende a los territorios. En su lugar, Puerto Rico y otros territorios tienen acceso al programa de Ayuda para Personas de Edad Avanzada, Ciegas o con Discapacidades (AABD). Sin embargo, el beneficio mensual promedio del programa AABD en Puerto Rico es inferior a \$100 dólares, comparado con los más de \$500 dólares que reciben las personas elegibles bajo SSI.

Aunque Puerto Rico actualmente no tiene acceso al Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP), sí cuenta con el Programa de Asistencia Nutricional (NAP), el cual se administra mediante una subvención global. Esto limita más el financiamiento en comparación con SNAP y da lugar a criterios de elegibilidad más estrictos y montos de beneficios reducidos.

Aunque hay más de 73,000 veteranos en Puerto Rico, solo existe un centro médico del Departamento de Asuntos de Veteranos (VA) y ocho clínicas ambulatorias. El VA en Puerto Rico enfrenta una escasez crítica de equipos que salvan vidas, como dispositivos cardíacos y equipos para realizar colonoscopias.

¿De qué manera la raza y la recopilación de datos han afectado la relación entre Puerto Rico y el gobierno federal?

La manera en que la Oficina del Censo de EE. UU. clasifica la raza y la etnicidad no refleja con precisión el significado y la historia de la raza en Puerto Rico. Desde que el gobierno de EE.

UU. comenzó a realizar el Censo en 1899, los puertorriqueños no tuvieron autoridad sobre la forma en que se registraban las categorías raciales. Hasta el censo decenal del año 2000, los encuestadores utilizaban su criterio para marcar las respuestas relacionadas con la categoría racial en Puerto Rico. Esa fue la primera vez que la pregunta se incluyó en el cuestionario y que los residentes tuvieron la oportunidad de responderla por sí mismos. Desde el año 2000, muchas personas puertorriqueñas se han identificado como “blancas” o “alguna otra raza”, probablemente debido a la diferencia entre sus propias concepciones raciales y la falta de categorías raciales federales con las que se identifican.

Otro gran desafío para comprender mejor a la población de Puerto Rico es la falta de recopilación de datos, particularmente datos agregados, en áreas como vivienda, empleo y educación. Existen cerca de 30 programas y encuestas de la Oficina del Censo de EE. UU. que no incluyen a Puerto Rico. Asimismo, la Oficina de Estadísticas Laborales excluye a Puerto Rico de su encuesta mensual de población actual. La falta de datos genera políticas públicas ineficientes o inexistentes, lo cual contribuye al abandono continuo por parte del gobierno. Con frecuencia, el Congreso legisla sin un conocimiento especializado sobre Puerto Rico, y existe una necesidad urgente de fortalecer la capacitación y el entendimiento sobre Puerto Rico entre quienes elaboran las políticas públicas.

Puntos Clave (seleccionados):

- El 40% de los residentes de Puerto Rico vive en situación de pobreza, una tasa cuatro veces mayor que la tasa nacional de pobreza.
- Los panelistas exhortaron a implementar soluciones innovadoras para combatir el hambre, como utilizar fondos agrícolas del USDA para incentivar la producción local de alimentos en Puerto Rico de una manera que beneficie directamente a agricultores, fideicomisos de tierras comunitarias y otros aliados. Esto podría crear una economía local más fuerte y sostenible.
- Existe la necesidad de contar con más profesionales especializados en la atención a veteranos, como abogados acreditados para ejercer ante la Corte de Apelaciones de EE. UU. para reclamaciones de Veteranos y consejeros VetSuccess en campus universitarios. Actualmente no existe ningún consejero de este tipo en la isla, a pesar de que más de 14,000 veteranos puertorriqueños utilizan los beneficios del GI Bill.
- Desde el año 2000, un número creciente de puertorriqueños se ha identificado de raza “blanca” en el Censo de EE. UU., en una proporción mayor que la de personas que se identifican como “blancas” en el resto de EE. UU.
- La falta de terminología racial vernácula o específica del contexto local que refleje adecuadamente la formación racial entre los puertorriqueños contribuye a la desconfianza en los resultados del Censo.
- Nada impide que el Congreso de EE. UU. trate a Puerto Rico de manera igual o incluso mejor que a un estado, por ejemplo, incluyéndolo en diversos programas estadísticos y proporcionando la asistencia y el financiamiento necesarios para desarrollar políticas públicas eficaces.

Conclusiones del Comité:

- El Comité concluye que el Congreso debe actuar para asignar recursos a Puerto Rico en igualdad de condiciones que a un estado, considerando que el pueblo de Puerto Rico está compuesto por ciudadanos de los Estados Unidos de América.
- El Congreso debe atender el tema de los Casos Insulares en virtud de sus poderes plenarios.

Recomendaciones del Comité (*seleccionadas*):

Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos:

- Debe promover que todos los ciudadanos estadounidenses tengan los mismos derechos en todos los estados y territorios en asuntos socioeconómicos.
- Reconocer la necesidad de definir y resolver el estatus político mediante un plebiscito.

Congreso de los Estados Unidos:

- Promover legislación que garantice que todos los ciudadanos estadounidenses puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad.
- Restablecer el Grupo de Trabajo de la Casa Blanca sobre Puerto Rico, con representación de residentes de Puerto Rico, para presentar alternativas que permitan el pleno reconocimiento de los derechos de los ciudadanos estadounidenses que residen en Puerto Rico.

Gobernador, Comisionado Residente, Legislatura y Corte Suprema de Puerto Rico:

- Exigir que todos los funcionarios gubernamentales en Puerto Rico incorporen en sus políticas públicas el tema del estatus político y su relación con los Estados Unidos.

La Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos mantiene 56 Comités Asesores. Cada comité está compuesto por ciudadanos voluntarios familiarizados con los problemas locales relacionados con los derechos civiles. Sus integrantes asisten a la Comisión en sus funciones de recopilación de hechos, investigación y difusión de información.

Este documento forma parte del estudio del Comité Asesor de Puerto Rico titulado “Los efectos de los Casos Insulares y la Doctrina de No Incorporación sobre los derechos civiles de los residentes de Puerto Rico.” Este resumen del informe publicado tiene como propósito apoyar a las partes interesadas que buscan soluciones a esta compleja problemática. Puede consultar el informe completo aquí:

<https://www.usccr.gov/reports/2026/insular-cases-and-doctrine-unincorporated-territory-and-its-effects-civil-rights>.

Este resumen puede basarse en testimonios, estudios y datos generados por terceros. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas en este informe corresponden a la mayoría de los integrantes del Comité Asesor de Puerto Rico y no necesariamente representan las opiniones de la Comisión ni las políticas del Gobierno de los Estados Unidos. Para más información, puede comunicarse con Victoria Moreno en vmoreno@usccr.gov.