



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

13 de octubre de 2006

Hon. Fernando Bonilla
Secretario
Departamento de Estado
Apartado 9023271
San Juan, P.R. 00902-3271

Consulta Núm. 06-56-B

Estimado señor Secretario:

En el día de hoy, a raíz de su solicitud fechada el 13 de septiembre de 2006, nos corresponde determinar si el Departamento de Estado tiene facultad para emitir una certificación reconociendo la condición jurídica del Lcdo. Juan Mari Brás como ciudadano de Puerto Rico¹. Específicamente, nos solicita que evaluemos si dicha acción es viable al amparo del caso Ramírez de Ferrer v. Mari Brás, 144 D.P.R. 141 (1997) (“Ramírez de Ferrer v. Mari Brás II”). A esos fines, hemos examinado la jurisprudencia aplicable y las disposiciones de ley pertinentes, y hemos concluido que el Departamento de Estado sí puede emitir la certificación solicitada.

I. LA FACULTAD DE CERTIFICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO.

Como cuestión de umbral, debemos analizar los contornos de la facultad de certificación del Departamento de Estado. La Sección 1 de la Ley de 1 de febrero de 1906, según enmendada, establece lo siguiente:

¹ La presente consulta surge como resultado de una solicitud del licenciado Mari Brás, a través de su representación legal, mediante comunicación de 6 de septiembre de 2006.

El Secretario de Estado y Subsecretario de Estado quedan por la presente autorizados y facultados para tomar y certificar todos los juramentos, afirmaciones o reconocimientos **que fueren necesarios o convenientes o los que la ley requiera**. Dichos funcionarios cobrarán un derecho de veinticinco centavos por cada juramento, afirmación o reconocimiento que ellos administren o certifiquen. Dicho derecho se pagará adhiriéndose al documento, instrumento, declaración jurada, etc., un sello de rentas internas de la denominación correspondiente, el cual se cancelará en la forma dispuesta por la Ley de Rentas Internas. Cuando fuere necesario o conveniente que dicho juramento, afirmación o declaración jurada vaya acompañado de un certificado, bajo el sello de Puerto Rico, haciendo constar la facultad del Secretario o Subsecretario para tomarlo o recibirlo, se cobrará un derecho adicional de un dólar en la misma forma por estampar dicho sello.

3 L.P.R.A. sec. 56 (énfasis suplido).

Como puede apreciarse, la disposición antes citada faculta al Secretario de Estado y al Subsecretario de Estado a tomar y certificar todos los juramentos, afirmaciones o reconocimientos que fueren necesarios, convenientes o requeridos por ley. Nótese que de la redacción de dicha disposición legal se desprende que el Departamento ha sido investido de una amplia facultad de emitir certificaciones en las siguientes circunstancias: 1) cuando fuere necesario; 2) cuando fuere conveniente; o 3) cuando la ley lo requiera. Dicha facultad no está limitada a aquellas certificaciones expresamente requeridas por virtud de ley, toda vez que la mencionada Sección 1 dispone que esta facultad también puede ser ejercida cuando sea necesario o conveniente.

El acto de certificar tiene varias acepciones, todas dirigidas a constatar la autenticidad o certeza del hecho o estado que se certifica. Véase Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, <http://www.rae.es/>. Se trata de asegurar, afirmar o dar por cierta una cosa con carácter formal. En este sentido, el ejercicio de la facultad de certificación, conforme a los principios generales del derecho, tiene sus límites normales en la ley, la moral y el orden público.

Asimismo, la facultad de certificación de la que está investido el Departamento de Estado interactúa con otras fuentes de derechos y obligaciones del Estado y los ciudadanos. Así, la amplia facultad de certificación del Departamento de Estado

converge con las determinaciones de los tribunales sobre las funciones y obligaciones del Estado, y los derechos y responsabilidades de los ciudadanos. Nótese que desde tiempo inmemorial se reconoce a los tribunales la facultad de interpretar y aplicar la ley y, cuando sea necesario o indispensable para llenar las lagunas insalvables en el derecho estatutario, de producir doctrinas o normas judiciales. Véase Mercado Riera v. Mercado Riera, 100 D.P.R. 936, 940 (1972). La elaboración jurisprudencial del derecho es necesaria y legítima cuando no existe una disposición estatutaria expresa que resuelva la cuestión. Véase Robles Ostalaza v. U.P.R., 96 D.P.R. 583 (1968); Borges v. Registrador, 91 D.P.R. 112 (1964).

Por lo tanto, resulta perfectamente razonable que, en el ejercicio de su amplia facultad de emitir certificaciones, el Departamento de Estado ejerza sus buenos oficios para reconocer el estado de derecho que es el resultado natural de las determinaciones de los tribunales, cuando dicho ejercicio es cónsono con las facultades que le han sido delegadas y, a su vez, no conflige con las responsabilidades de otros organismos públicos².

II. EL ESTADO DE DERECHO EN NUESTRA JURISDICCIÓN SEGÚN DISPUESTO EN RAMÍREZ DE FERRER v. MARI BRÁS II, 144 D.P.R. 141.

El Departamento de Estado ha recibido una petición para que expida una certificación reconociendo la condición jurídica del Lcdo. Juan Mari Brás como ciudadano de Puerto Rico, al amparo de lo dispuesto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en Ramírez de Ferrer v. Mari Brás II, 144 D.P.R. 141. Por lo tanto, para fines de nuestro análisis y para definir los contornos de la facultad del Departamento de Estado de emitir una certificación conforme al estado normativo establecido en dicho caso, es fundamental exponer y comentar el alcance del mismo.

² Debe señalarse que son varios los organismos públicos que, a través de sus funcionarios, han sido investidos de la facultad de certificar distintos actos o estados normativos. Véanse, e.g., Disidente Universal de P.R. v. Departamento de Estado, 145 D.P.R. 689 (1998) (sobre la facultad del Departamento de Estado para reglamentar los requisitos para ser acreedor a una certificación de prensa y emitir la misma); P.P.D. v. Barreto Pérez, 110 D.P.R. 376 (1980) (sobre la facultad de la Comisión Estatal de Elecciones de certificar el resultado de unas elecciones); Partido Acción Cristiana v. Secretario de Estado, 82 D.P.R. 3 (1960) (sobre la facultad del Secretario de Estado de certificar candidatos del Partido Acción Cristiana para determinado precinto); Junta de Relaciones del Trabajo v. Int'l Longshoremén Ass'n, 73 D.P.R. 616 (1952) (sobre la facultad de la Junta de Relaciones del Trabajo de certificar una unión de inspectores como unidad contratante por el patrono).

A. Los hechos ante el Tribunal Supremo en *Ramírez de Ferrer v. Mari Brás II*, 144 D.P.R. 141.

Según se desprende de la exposición de hechos del caso, el licenciado Mari Brás nació el 2 de diciembre de 1927 en Mayagüez, Puerto Rico, fruto del matrimonio de dos puertorriqueños. Además, en esa ocasión, las partes estipularon que el licenciado Mari Brás era residente de Puerto Rico.

En el 1993, mediante una declaración jurada, el licenciado Mari Brás juró renunciar a la ciudadanía de Estados Unidos de América. En dicha declaración, reclamó su condición de ciudadano de Puerto Rico, lo cual, a su entender, era cónsono con su nacionalidad puertorriqueña.

Así las cosas, el 11 de julio de 1994, el licenciado Mari Brás acudió a la Embajada de Estados Unidos de América localizada en Caracas, Venezuela. Allí renunció voluntariamente a la ciudadanía de Estados Unidos de América que había adquirido al momento de su nacimiento. Ese mismo día, el Cónsul de Estados Unidos de América en Caracas, Venezuela, emitió un certificado titulado “Certificate of Loss of Nationality of the United States”, en el cual se hace constar que Mari Brás renunció a la ciudadanía de Estados Unidos de América. Se trata de un documento oficial del Departamento de Estado de Estados Unidos de América que lleva estampado un sello indicativo de que el Director del “Office of Citizens Consular Services” del Departamento de Estado dio su aprobación a esa renuncia de ciudadanía el 22 de noviembre de 1995³. Al momento de renunciar a la ciudadanía de Estados Unidos de América, el licenciado Mari Brás residía en Mayagüez, Puerto Rico.

A raíz de estos hechos, el 15 de mayo de 1996, la Sra. Miriam J. Ramírez de Ferrer presentó una solicitud de recusación electoral contra el licenciado Mari Brás ante la Junta de Inscripción Permanente del Precinto Núm. 038 de Mayagüez. La causal aducida para esta recusación fue el hecho de que el licenciado Mari Brás ya no era ciudadano de Estados Unidos de América, y los Artículos 2.003 y 2.023 de la Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, según enmendada, conocida como “Ley

³ Debe señalarse que un aspecto esencial de la situación jurídica del licenciado Mari Brás es que, en su caso, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América emitió un reconocimiento de la renuncia y pérdida de la ciudadanía americana. Nótese que, en otros casos, las autoridades federales han negado dicho reconocimiento. *Colón v. U.S. Department of State*, 2 F. Supp. 2d 43 (1988); *Santori v. U.S.*, 1994 U.S. App. LEXIS 16299 (1994). Véase además <http://travel.state.gov/law/citizenship/citizenship776.html>.

Electoral”, disponían que, para ser elector en Puerto Rico, era necesario ser ciudadano de Estados Unidos de América.

Luego de varios trámites ante la Comisión Estatal de Elecciones (“CEE”) y el Tribunal de Primera Instancia, el 21 de octubre de 1996, éste último emitió una sentencia declarando inconstitucional las mencionadas disposiciones de la Ley Electoral. Los trámites procesales sobre la jurisdicción de la CEE fueron atendidos preliminarmente por el Tribunal Supremo mediante auto de certificación en el caso Ramírez de Ferrer v. Mari Brás, 142 D.P.R. 941 (1997) (“Ramírez de Ferrer v. Mari Brás I”), donde se ordenó a la CEE permitir al licenciado Mari Brás emitir su voto, teniéndose el mismo por recusado, hasta tanto se dilucidara la controversia sobre la constitucionalidad de los Artículos 2.003 y 2.023 de la Ley Electoral.

B. Controversias de derecho ante el Tribunal Supremo en *Ramírez de Ferrer v. Mari Brás II*, 144 D.P.R. 141.

Formalmente, la controversia de derecho quedó trabada de la siguiente manera: si es constitucional la Ley Electoral de Puerto Rico, en cuanto dispone, en sus Artículos 2.003 y 2.023, que, para ser elector en Puerto Rico, es necesario ser ciudadano de Estados Unidos de América. Ramírez de Ferrer v. Mari Brás II, 144 D.P.R. a la pág. 149. Sin embargo, una mayoría del Tribunal Supremo, mediante Opinión del Juez Asociado Fuster Berlinger, expuso que la dilucidación de dicha controversia estaba estrechamente relacionada a varios asuntos de fondo que tuvo a bien delimitar. Los mismos fueron los siguientes: 1) ¿Tiene el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) facultad decisoria sobre el ejercicio del derecho al voto en Puerto Rico?; 2) ¿Qué limitaciones pueden imponerse válidamente al ejercicio de ese derecho?; 3) ¿Es la condición de ser ciudadano de Estados Unidos de América un requisito previo idóneo que pueda imponerse sobre el ejercicio del derecho al voto en Puerto Rico?; 4) ¿Ha impuesto el ELA tal requisito sobre el ejercicio del derecho al voto incluso a personas como el licenciado Mari Brás?; y 5) **¿Existe jurídicamente una ciudadanía puertorriqueña, separada y distinta de la ciudadanía de Estados Unidos, de la cual surja un derecho al voto en Puerto Rico para personas como el licenciado Mari Brás?**

En cuanto a la facultad decisoria del ELA sobre el derecho al voto en Puerto Rico, el Tribunal Supremo resolvió dicho asunto de fondo en la afirmativa, amparado en el amplio poder de reglamentación del Estado y la extensa normativa que reconoce la autoridad de los estados en el sistema constitucional norteamericano sobre sus sistemas electorales. Id. a las págs. 154 a 173. Sobre el particular, dictaminó el

Tribunal Supremo lo siguiente:

En resumen, pues, el poder de determinar los requisitos para ejercer el derecho al voto en nuestra jurisdicción corresponde esencialmente al E.L.A. Se trata de una amplia facultad para determinar y reglamentar todo lo concerniente al proceso electoral, incluyendo la identificación de quiénes son los electores capacitados. P.R.P. v. E.L.A., 115 D.P.R. 631 (1984); P.S.P., P.P.D., P.I.P. v. Romero Barceló, 110 D.P.R. 248 (1980); P.N.P. v. Tribunal Electoral, 104 D.P.R. 741 (1976). Esta amplia facultad está limitada únicamente por lo que disponga sobre el particular nuestra propia Constitución, incluyendo su Carta de Derechos, que estamos comprometidos a interpretar en forma armoniosa con la de Estados Unidos. R.C.A. v. Gobierno de la Capital, *supra*, págs. 427- 428.

Id. a las págs. 172 a 173.

En cuanto a los requisitos que válidamente puede imponer el ELA al derecho al voto, el Tribunal Supremo no se expresó en términos categóricos. No obstante, indicó que, aunque el establecer un requisito de ciudadanía de Estados Unidos de América como condición estatutaria para ser elector en Puerto Rico no es nulo *per se*, el ostentar dicha ciudadanía para ser elector no es un requisito de orden constitucional. Id. a la pág. 175. A juicio del Tribunal Supremo, “no se trata de una condición tan esencial para el ejercicio del derecho al voto como tal que haya merecido ser fijada en la propia Constitución”. Id. Ahora bien, el Tribunal Supremo concluye que es razonable que la Asamblea Legislativa requiera, de ordinario, la ciudadanía americana como condición para que una persona pueda ejercer el derecho al voto en Puerto Rico. Id. a la pág. 193.

Sin embargo, el Tribunal Supremo determinó que el requisito de ciudadanía americana no era aplicable a personas como el licenciado Mari Brás que, a pesar de no ser ciudadanos americanos, ostentan una nacionalidad puertorriqueña incuestionable. Por su pertinencia al asunto ante nuestra consideración, reproducimos *in extenso* las expresiones del Tribunal Supremo:

[E]n derecho, no puede tomarse livianamente el hecho de que las personas en cuestión son indudablemente miembros integrantes de nuestro pueblo. El recurrido y otros como él no son ya ciudadanos americanos, pero **no han dejado de ser ciudadanos de Puerto Rico**,

conforme lo establecido en el Art. 10(1) del Código Político de Puerto Rico, 1 L.P.R.A. sec. 7(1), *cuya continuada vigencia fue expresamente dispuesta por la Asamblea Constituyente de Puerto Rico*. Dice así la referida disposición del Código Político:

Son ciudadanos de Puerto Rico:

1. Toda persona nacida en Puerto Rico y sujeta a su jurisdicción.

En la Convención Constituyente, esa disposición del Código Político, que data de los tiempos del Acta Foraker, fue acogida como definitoria de la ciudadanía de Puerto Rico que habría de corresponder al E.L.A. En el informe de la Constituyente, relativo al Art. IX, Sec. 5 de la Constitución, L.P.R.A., Tomo 1, Diario de Sesiones, *supra*, Vol. 4, pág. 2626 se indicó lo siguiente:

En lo sucesivo el término “ciudadano del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” será usado en vez de “ciudadano de Puerto Rico”. Los “ciudadanos de Puerto Rico” antes de constituirse el Estado Libre Asociado de Puerto Rico están definidos en la Ley Orgánica. Sus disposiciones continúan en vigor como parte del Estatuto Puertorriqueño de Relaciones Federales. También está determinado en el Código Político de Puerto Rico, *que continuará en vigor*.

Son esos “*ciudadanos de Puerto Rico*” los que crea el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Lógico es que se les denomine en lo sucesivo como ciudadanos de él. Los ciudadanos del Estado Libre Asociado no serán otras personas que los que llenen los requisitos hasta ahora establecidos para la condición de “ciudadano de Puerto Rico”. La ciudadanía del Estado Libre Asociado viene a ser pues, la continuación de la ciudadanía hasta ahora designada “de Puerto Rico”. (Énfasis suplido.)

Conforme a lo anterior, pues, es evidente que al amparo de la Constitución del E.L.A. las personas nacidas en Puerto Rico y sujetas a su jurisdicción son ciudadanos de Puerto Rico. Por ello,

Mari Brás y otros de sus mismas circunstancias ostentan una ciudadanía puertorriqueña, cuyos perfiles generales intimamos parcialmente en *Maristany v. Srio. de Hacienda*, 94 D.P.R. 291 (1967). Esa ciudadanía está expresamente reconocida en nuestra Constitución, varias veces, en la Sec. 5 del Art. III, en la Sec. 3 del Art. IV, en la Sec. 9 del Art. V, y en la Sec. 5 del Art. IX, L.P.R.A., Tomo 1. Fue reconocida también por el propio Gobierno de Estados Unidos en su comunicación oficial a la comunidad internacional sobre el E.L.A., de 21 de marzo de 1953, mencionada antes. En el Memorando enviado por el embajador Cabot Lodge a las Naciones Unidas se señalaba, en lo pertinente, que:

20. The people of Puerto Rico continue to be citizens of the United States *as well as of Puerto Rico* (Énfasis suplido.)

Más aún, la disposición de ley federal, mediante la cual, en 1900, se estableció la ciudadanía puertorriqueña, continúa vigente. Véase 48 U.S.C. sec. 733.

.....

Como lo ha reconocido el propio Tribunal Supremo de Estados Unidos, se trata de una ciudadanía *propia* que tienen los integrantes del país que es Puerto Rico desde antes de haber adquirido la ciudadanía americana, *Martínez v. Asociación de Señoras*, supra, y *que no depende de ésta*, *Crosse v. Board of Supervisors*, supra. Por el contrario, la ciudadanía americana se concedió en 1917 *a base de la ciudadanía de Puerto Rico*, al disponerse en el Acta Jones que “[t]odos los ciudadanos de Puerto Rico ... se declaran por la presente ciudadanos de los Estados Unidos”. 39 Stat. 953, supra, ed. 1982, pág. 81. **Aunque fue establecida inicialmente por ley federal, su existencia jurídica no descansa ya en tal ley federal. El fundamento jurídico actual de la ciudadanía puertorriqueña es la propia Constitución del E.L.A. Nuestra Constitución expresamente la reconoce, y dicha ciudadanía constituye un elemento indispensable del régimen autonómico que se estableció en el país en 1952 por la voluntad del propio pueblo puertorriqueño. Su origen más fundamental, claro está, radica en**

el hecho incontestable de que Puerto Rico es un pueblo, un país formalmente organizado en una colectividad política, por lo que las personas que lo forman son ciudadanos suyos. Como bien ha dicho el Tribunal Supremo de Estados Unidos, “citizens ... are the people who compose the community”. *United States v. Cruikshank et al.*, supra, pág. 549.

Id. a las págs. 198 a 202 (bastardillas en original, negritas suplidas y notas al calce omitidas).

Como puede apreciarse, pues, en el caso Ramírez de Ferrer v. Mari Brás II, el Tribunal Supremo reconoció que el solicitante, licenciado Mari Brás, ostentaba una ciudadanía puertorriqueña separada y distinta a la ciudadanía americana.

III. CONCLUSIÓN

Al amparo de los resultado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en Ramírez de Ferrer v. Mari Brás II, 144 D.P.R. 141, concluimos que el solicitante, Lcdo. Juan Mari Brás, efectivamente ostenta la ciudadanía puertorriqueña, que es separada y distinta a la ciudadanía americana.⁴

Gozando el Departamento de Estado de una amplia facultad para emitir las certificaciones que estime necesarias o convenientes, y dado el incuestionable estado de derecho imperante en nuestra jurisdicción antes descrito y analizado, según establecido por una norma enunciada por la vía jurisprudencial, es cónsono con nuestro ordenamiento que el Secretario de Estado emita una certificación reconociendo el mismo, según ha sido enunciado por el Tribunal Supremo. Así pues, recomendamos, sujeto, claro está, al mejor criterio y a la discreción del Departamento de Estado, agencia con la pericia en cuanto a estos asuntos, que se emita una certificación a los efectos de que el Lcdo. Juan Mari Brás es ciudadano de Puerto Rico y acreedor de todos los privilegios e inmunidades que en derecho

⁴ Cabe destacar, en este sentido, que la conclusión a la que llegamos en esta opinión se basa, en parte, en una determinación fáctica de que el licenciado Mari Brás es una “persona nacida en Puerto Rico y sujeta a su jurisdicción”. Dicha determinación fáctica fue avalada por el Tribunal Supremo en Ramírez de Ferrer v. Mari Brás II, 144 D.P.R. a las págs. 199-200. La misma también está sustentada en nuestro expediente por una copia simple del certificado de nacimiento del licenciado Mari Brás. Además, en términos generales, no tenemos razón para dudar de la veracidad de tal hecho. No obstante, entendemos prudente hacer la presente aclaración y alertar al Departamento de Estado en cuanto al hecho que, al momento de emitir este tipo de certificación de ciudadanía puertorriqueña, se debe asegurar que la persona solicitante cumpla con los requisitos dispuestos por la ley y la jurisprudencia para ser considerado ciudadano de Puerto Rico.

dicha ciudadanía le confiere.

Esperamos que los criterios antes expresados le sean de utilidad.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'RJR', is positioned to the left of a vertical line.

Roberto J. Sánchez Ramos