

GOBIERNO DE PUERTO RICO

18^{va.} Asamblea
Legislativa

5^{ta.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 1253

23 de abril de 2019

Presentado por los señores *Rivera Schatz, Seilhamer Rodríguez, Ríos Santiago, Martínez Santiago, Berdiel Rivera, Correa Rivera, Cruz Santiago*; la señora *Laboy Alvarado*; los señores *Laureano Correa, Muñiz Cortés, Neumann Zayas*; las señoras *Nolasco Santiago, Padilla Alvelo, Peña Ramírez*; los señores *Pérez Rosa, Rodríguez Mateo, Romero Lugo, Roque Gracia*; las señoras *Vázquez Nieves y Venegas Brown*

Referido a la Comisión de

LEY

Para establecer las “Guías para la Protección de la Libertad Religiosa”, a los fines de clarificar ciertos principios de libertad religiosa, fundamentados en los parámetros constitucionales y estatutarios, tanto federales como locales, aplicables a Puerto Rico; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Libertad Religiosa es un derecho fundamental de vital importancia para el desarrollo de una sociedad digna del hombre. Comprende no solo la profesión de un credo religioso sino también el poder actuar conforme a esos valores y principios, teniendo como límite intereses apremiantes del estado para la protección del bien común. Por otro lado, el ejercicio de la libertad religiosa incluye también el derecho a no profesar ninguna religión y de ser respetado en esa decisión sin coacciones indebidas por parte del estado¹.

¹Cf. *Torcatto v. Watkins* 367 US 488,495-496: “We repeat and again reaffirm that neither a State nor the Federal Government can constitutionally force a person “to profess a belief or disbelief in any religion.” Neither can constitutionally pass laws nor impose requirements which aid all religions as against nonbelievers, and neither can aid those religions based on a belief in the existence of God as against those religions founded on different beliefs”.

Asimismo, está consagrada en el texto de nuestra Constitución federal y estatal, al igual que en diversos estatutos federales y estatales. Esta incluye el derecho de todos los ciudadanos de practicar su religión libremente, sin ser obligados a suscribirse a determinada iglesia o a demostrar su afiliación a una religión como requisito para asumir un cargo público. También integra su derecho de manifestar sus creencias religiosas, sujeto a los mismos límites aplicables a toda manera de expresión. En los Estados Unidos y en Puerto Rico, la libertad religiosa no es solo un asunto de política pública, sino un derecho fundamental.

Así las cosas, nuestro Tribunal Supremo de Puerto Rico se ha expresado sobre lo que constituye el derecho a la libertad religiosa o libertad de culto y ha explicado que la libertad de culto es uno de los derechos fundamentales reconocido por nuestra Constitución.² Se reconoce que la Sección 3 del Artículo II de nuestra Constitución establece que no se prohibirá el libre ejercicio del culto religioso, garantizando así las prácticas religiosas a nivel individual o colectivo.³ Como podemos observar, mediante jurisprudencia en Puerto Rico se ha reconocido y establecido que no puede haber una intervención gubernamental que limite o imposibilite el ejercicio de alguna actividad religiosa a no ser que sea para proteger la paz, la moral y el orden público. Por otro lado, es importante afirmar que nuestras cláusulas religiosas deben ser interpretadas según los parámetros federales (tanto jurisprudenciales como estatutarios); es decir, como dijo el Juez Trías Monje estamos “enchufados” a los parámetros interpretativos judiciales federales sobre la libertad religiosa⁴.

² *Domínguez Castro v. ELA*, 178 D.P.R. 1, 73 (2010). *Domínguez Castro v. ELA*, 178 D.P.R. 1, 73 (2010).

³ *Id.* en la pág. 637.

⁴ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, págs. 1483-1484: “O sea, aquí hay dos principios básicos que se instituyen en esta sección. Uno es el principio de separación del Estado e Iglesia, tal como ha sido consignado en la Constitución federal y el cual seguirá su desarrollo normal vía las interpretaciones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Naturalmente que [en] distintas situaciones que pudiésemos imaginar en estos momentos, pues sería difícil una contestación precisa [en] muchos [casos] a estas situaciones, porque estamos enchufados ante el sistema constitucional norteamericano en esta fase específica. O sea, son nuestras las garantías en cuanto a libertad de religión que se han instituido en la Constitución de los Estados Unidos. Estamos idénticamente, formando parte de ese sistema constitucional”.

Por su parte destacamos que el Tribunal Supremo federal resolvió en *Widmar v. Vincent*,⁵ y reiteró en *Trinity Lutheran Church of Columbia, Inc. v. Comer*⁶ que el interés estatal de lograr una mayor Separación de Iglesia y Estado, que aquella provista por la Cláusula de Establecimiento federal, está limitado por las protecciones reconocidas al amparo de las cláusulas constitucionales federales sobre el Libre Ejercicio Religioso y la Libertad de Expresión. Esto implica, que, en su aplicación, el Estado no puede incidir en las protecciones ya concedidas sobre la Libertad de Culto y la Libertad de Expresión bajo la cláusula de la Constitución federal.

Así pues, la cláusula de Separación de la Iglesia y el Estado tiene en nuestro sistema constitucional la finalidad de garantizar el libre ejercicio de la Libertad Religiosa sin intromisiones indebidas del estado. Como afirmaba el Juez Negrón García:

Sabido es que las cláusulas religiosas de la Primera Enmienda -Libre Ejercicio y Establecimiento- fijan de forma complementaria un balance sabio entre el Estado y el ciudadano con el fin de garantizar la libertad de conciencia de todos. La separación entre Iglesia-Estado no es un fin en sí mismo. La Cláusula de Establecimiento, lejos de encarnar una visión hostil hacia la religión, está diseñada para preservar a largo plazo la libertad de culto⁷.

De otra parte, el Religious Freedom Restoration Act of 1993, (“RFRA”), Pub. L. No. 103-141, es una legislación federal promulgada para afirmar las protecciones de la libertad religiosa. Sin embargo, fue enmendada en el 2000, para excluir de su aplicación a los estados, limitando así su aplicación al ámbito federal.⁸ No obstante, el estatuto incluyó a Puerto Rico –expresamente– en el listado de entidades cubiertas a las que aplica la prohibición de que un gobierno pueda afectar el ejercicio religioso de una

⁵ *Widmar v. Vincent*, 454 U.S. 263, 276, 102 S. Ct. 269, 277-78 (1981).

⁶ *Trinity Lutheran Church of Columbia, Inc. v. Comer*, 137 S. Ct. 2012, 2024 (2017).

⁷ 137 DPR 528, 600 -- *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación*, Opinión Disidente Del Juez Asociado Señor Negrón García.

⁸ Véase, *City of Boerne v. Flores*, 521 U.S. 507, 117 S. Ct. 2157 (1997).

persona. Del mismo modo, otros estatutos federales,⁹ además del RFRA, afirman esta protección, definiendo el ejercicio de la religión de forma abarcadora, enmarcando todos los aspectos de la observancia religiosa y práctica, sean o no centrales a, o requeridos por, una fe religiosa en particular.

De igual forma, el RFRA no es un estatuto que da excepción por libertad religiosa, sino que es un mecanismo legal “for striking sensible balances between religious liberty and competing prior governmental interests”¹⁰ en otras palabras, lo que pretende ese estatuto es resolver, de una manera civilizada, los conflictos que pudiesen surgir entre la libertad religiosa de los ciudadanos y los intereses apremiantes de bien común de las autoridades públicas.

Por su parte, la Ley 5-2011 fue aprobada con el fin de que todas las agencias gubernamentales cuenten con una persona enlace para grupos comunitarios y de bases de fe. Basado en dicha ley y en la política pública de cero discrimen, el ejecutivo estableció a través de la Orden Ejecutiva, OE-2018-052 la creación de Centros para el Tercer Sector y Base de Fe en las agencias del Ejecutivo. De igual forma se ordenó al Departamento de Justicia a establecer de forma administrativa cuales serían las guías para la protección de la libertad religiosa en la Rama Ejecutiva. El presente proyecto tiene como norte utilizar como referencia las Guías emitidas por el Departamento de Justicia, a tenor con la OE-2018-52, para crear legislación que proteja el derecho constitucional de libertad religiosa de cada ciudadano; y elevar como mandato de ley, las Guías que le aplicarán a todo el Gobierno de Puerto Rico.

Este nuevo estatuto no podrá ser interpretado con la finalidad de discriminar en la prestación de servicios por parte del estado. El estado tiene la obligación de siempre prestar sus servicios públicos a todos sus ciudadanos, sin discriminar por raza, religión, sexo u orientación sexual e identidad de género. Precisamente por la función preventiva de este estatuto, ante situaciones conflictivas futuras previsibles, tanto los empleados como los patronos del sector público deberán buscar acomodos razonables, previo a que surjan

⁹ Por ejemplo, el *Religious Land Use and Institutionalized Persons Act* (RLUIPA), Pub.L. 106–274, 42 U.S.C. § 2000cc *et seq.*

¹⁰ Cf. IDEM, § 2000bb. Congressional findings and declaration of purposes (a) Findings (5)

situaciones conflictivas, evitando a los ciudadanos, que requieran servicios públicos, vejámenes, vergüenza y pérdidas de tiempo.

Debe quedar claro que es política pública de este Gobierno el asegurar que se cumpla con respetar los derechos constitucionales de todos los ciudadanos y brindarle los servicios del Gobierno a toda persona que los necesite, sin que se le nieguen servicios gubernamentales a nadie. De igual forma, en vías de reconocer los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Plan para Puerto Rico, establecimos nuestros compromisos con el Tercer Sector y las Comunidades de Base de Fe; específicamente en la página 168 se estableció una serie de iniciativas que apoyaríamos, implementaríamos y reforzaríamos. Entre las iniciativas que se plasmaron en el Plan para Puerto Rico se encontraba nuestro compromiso de proteger el derecho de nuestros ciudadanos de practicar la religión de su preferencia. Cónsono con lo anterior, nos comprometimos a proteger el derecho constitucional de la libertad religiosa de cada ciudadano y a promover legislación a tales efectos.

El tercer sector y las organizaciones de base de fe son indispensables en el sano desarrollo social, emocional y cultural de nuestras comunidades. El Gobierno de Puerto Rico reconoce la importancia y el trabajo encomiable que realizan las iglesias y las entidades sin fines de lucro, sean fundaciones, de servicios sociales o educativos, comunitarias o basadas en la fe. Probada su eficacia y eficiencia en la sociedad, el Gobierno proyecta desarrollar un nuevo modelo de prestación de servicios, extendiendo al tercer sector servicios que tradicionalmente ha brindado el Gobierno. Para facilitar esta realidad, nos comprometemos a eliminar los escollos y obstáculos en el Gobierno hacia la participación activa del tercer sector, reafirmando nuestra política pública de apertura al tercer sector y las organizaciones con base de fe.

Acorde con nuestro ordenamiento jurídico y con el compromiso programático que establecimos en la página 168 del Plan para Puerto Rico, entendemos necesario reafirmar y establecer mediante mandato de ley “Las Guías para la Protección de la Libertad Religiosa”.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1. – Declaración de Política Pública.

2 Será política pública del Gobierno de Puerto Rico la protección del derecho de
3 nuestros ciudadanos de practicar la religión de su preferencia; así también el derecho
4 que ostentan las organizaciones con base de fe a no ser discriminadas por motivo
5 religioso en servicios gubernamentales, concesión de permisos, acceso a fondos,
6 materiales, propuestas y préstamos u otros programas que estén disponibles a otras
7 entidades no religiosas. De igual forma, no se podrá discriminar en el ofrecimiento de
8 todos los servicios del Gobierno. También será política pública la promoción y
9 desarrollo de un nuevo modelo de prestación de servicios, que promueva la
10 participación activa del tercer sector y organizaciones con base de fe.

11 Artículo 2. – Principios de la Libertad Religiosa.

12 A-Principios generales.

13 Los principios en los que se enmarca el derecho fundamental a la Libertad
14 Religiosa en Puerto Rico son los siguientes:

- 15 1. La libertad religiosa es un derecho fundamental de vital importancia, y está
16 protegido expresamente por leyes federales y estatales.
- 17 2. El interés estatal de lograr mayor separación de Iglesia y Estado que la
18 provista por la Cláusula de Establecimiento federal, está limitado por la
19 Cláusula de Libre Ejercicio y la Libertad de Expresión de la Constitución
20 federal.

- 1 3. El derecho a la libertad de culto o libre ejercicio de la religión comprende
2 tanto el derecho de actuar, cómo el de abstenerse de actuar, de acuerdo a las
3 creencias religiosas que se ostentan.
- 4 4. El derecho a la libertad religiosa es de aplicación a personas naturales,
5 organizaciones, asociaciones, e incluso algunas corporaciones con fines de
6 lucro.
- 7 5. El Religious Freedom Restoration Act of 1993 (RFRA), aplica de forma
8 expresa a Puerto Rico, y por ende a todo el Gobierno de Puerto Rico,
9 incluyendo sus regulaciones, adjudicaciones, implementación, ejecución,
10 distribución y administración de contratos y fondos. El escrutinio estricto
11 aplicable al RFRA es riguroso.
- 12 6. Los ciudadanos no renuncian a su libertad religiosa por el hecho de participar
13 en negocios, en lugares y foros públicos o por interactuar con el gobierno.
- 14 7. El gobierno no limitará actos o abstenciones basándose en las creencias
15 religiosas exhibidas. Así, el gobierno no considerará una conducta como legal
16 o permitida cuando es realizada por motivos no religiosos, y considerar la
17 misma conducta ilegal o prohibida cuando es realizada por motivos
18 religiosos.
- 19 8. El gobierno no discriminará contra individuos o entidades religiosas en la
20 aplicación de leyes neutrales y de aplicación general.

1 9. El gobierno no intervendrá con la autonomía de una organización religiosa.
2 El gobierno no impondrá una carga onerosa o sustancial sobre cualquier
3 aspecto de observancia o práctica religiosa, salvo que la justifique
4 satisfaciendo un escrutinio estricto.

5 10. Una acción gubernamental constituye una carga onerosa sobre el ejercicio
6 religioso si prohíbe un aspecto de la observancia religiosa, compele un acto
7 inconsistente con dicha observancia o práctica, o si presiona sustancialmente
8 para que la persona u organización modifique dicha observancia o práctica.

9 11. El gobierno no puede cuestionar la razonabilidad de una creencia religiosa.

10 12. La libertad religiosa aplica inclusive cuando quien profesa alguna religión
11 procura oportunamente una exención de alguna obligación legal que le
12 requiera conferir beneficios a terceros.

13 B- Prestación de Servicios.

14 1. El gobierno no limitará ni discriminará por razón de religión contra
15 individuos, corporaciones sin fines de lucro o entidades religiosas, limitando
16 el acceso a servicios, fondos, permisos, materiales, propuestas, préstamos u
17 otros programas que estén disponibles a entidades que ofrezcan servicios a
18 comunidades, grupos o individuos.

19 2. Los ciudadanos no renuncian a su libertad religiosa por el hecho de
20 interactuar con el gobierno, solicitar servicios o al participar en lugares y
21 foros públicos.

- 1 3. El gobierno no discriminará contra individuos o entidades religiosas en la
2 aplicación de leyes neutrales y de aplicación general relacionadas a la
3 prestación de servicios.
- 4 4. El gobierno no puede favorecer o desfavorecer oficialmente a grupos
5 religiosos en particular.
- 6 5. Como norma general, el gobierno no puede establecer como condición para la
7 otorgación de fondos o contrato, el que una organización religiosa abandone
8 sus exenciones para contratar personal, o que renuncie a los atributos de su
9 carácter religioso.
- 10 6. En toda acción gubernamental en la cual se imponga una carga sustancial en
11 la libertad religiosa de individuos, corporaciones sin fines de lucro o
12 entidades religiosas, limitando su acceso a servicios, fondos, permisos,
13 materiales, propuestas, préstamos u otros programas, este deberá demostrar
14 la existencia de un interés apremiante, la existencia de un nexo entre dicha
15 acción y el interés apremiante, y que el medio utilizado para alcanzar dicho
16 interés es el menos oneroso.

17 C- Aspectos Laborales.

- 18 1. El Título VII del Civil Rights Act of 1964, según enmendado, la Ley 45-1998 y
19 la Ley 8-2017, según enmendadas, prohíben a los patronos discriminar contra
20 individuos a base de su religión.

- 1 2. El gobierno no deberá clasificar a sus empleados o solicitantes en una manera
2 que los prive o tienda a privarlos de oportunidades de empleo por causa de
3 su religión. Esta protección aplica sin importar si el individuo es miembro de
4 una mayoría o minoría religiosa.
- 5 3. El gobierno como patrono deberá proveer acomodo razonable a todo
6 empleado que oportunamente lo solicite basado en convicciones religiosas.
- 7 4. El gobierno no podrá cuestionar la razonabilidad de una creencia religiosa de
8 un empleado público que solicite un acomodo razonable.
- 9 5. El gobierno como patrono no podrá prohibir un aspecto de la observancia
10 religiosa, o compeler un acto inconsistente con dicha observancia o práctica, o
11 presionar sustancialmente para que la persona modifique dicha observancia o
12 práctica.
- 13 6. Las protecciones de aspectos laborales se extienden al discrimen por razón de
14 la observancia religiosa o práctica, al igual que por creencia, salvo si el
15 patrono no puede proveer un acomodo razonable de cierta observancia o
16 práctica sin que ello constituya una dificultad excesiva que perjudique
17 sustancialmente la operación o concesión de servicios.
- 18 7. Las peticiones de acomodo razonable deben presentarse por escrito ante la
19 división de Recursos Humanos de su lugar de trabajo con anticipación a
20 aquellas situaciones que puedan perjudicar la eficiencia de los servicios
21 brindados por el Gobierno de Puerto Rico. Esto ya que se le debe garantizar a

1 todo ciudadano que los servicios gubernamentales le serán ofrecidos con un
2 trato digno y sin dilaciones innecesarias.

3 8. Para efectos de esta Ley, acomodo razonable significa el arreglo que el
4 gobierno realiza como patrono, para permitir que el empleado lleve a cabo
5 sus prácticas religiosas o asista a algún servicio religioso, sin que ello conlleve
6 la imposición de sanciones disciplinarias para el empleado, o interfiera con
7 cualquier tipo de beneficio laboral y que tampoco propicie la pérdida del
8 empleo. El acomodo razonable no es sinónimo de licencia o periodo que
9 conlleve remuneración.

10 9. Para efectos de esta Ley, la dificultad excesiva se da cuando el gobierno como
11 patrono logra demostrar que el acomodar las prácticas religiosas o asistencias
12 a un servicio religioso por parte de su empleado, o empleado potencial,
13 conllevaría gastos mayores o crearían condiciones de peligrosidad en el
14 empleo. También, constituye dificultad excesiva para el hecho de que el
15 empleado no pueda realizar las funciones para las cuales fue o será
16 contratado. El gobierno como patrono deberá demostrar que cualquier
17 acomodo que pudiese brindar al empleado, o empleado potencial, sería
18 irrazonable a la luz de las circunstancias.

19 Artículo 3. Creación de las Guías para la Protección de la Libertad Religiosa.

20 Las siguientes Guías para la Protección de la Libertad Religiosa le serán de
21 aplicación a todo el Gobierno de Puerto Rico.

- 1 1. Se deberá revisar las políticas y prácticas actuales para garantizar su
2 cumplimiento con todas las leyes y políticas federales y estatales aplicables, en
3 torno al acomodo de observancias y prácticas religiosas en el lugar de trabajo, y
4 se deberá cumplir con dichas leyes.
- 5 2. En la creación de reglamentos, normas, regulaciones, y política pública, el
6 Gobierno de Puerto Rico debe considerar proactivamente, las cargas potenciales
7 sobre el ejercicio de la religión y posibles acomodados necesarios para abordar
8 dichas cargas, cumpliendo en todo momento con las disposiciones establecidas
9 en la presente Ley.
- 10 3. Todo componente dentro del Gobierno de Puerto Rico que esté a cargo de emitir
11 algún tipo de regulación y las agencias o ramas concernientes al cumplimiento
12 de la ley deben considerar si sus acciones son consistentes con esta Ley y demás
13 protecciones federales y estatales a la libertad religiosa.
- 14 4. Todo componente dentro del Gobierno de Puerto Rico que esté a cargo de emitir
15 algún tipo de regulación y las agencias o ramas concernientes al cumplimiento
16 de la ley deben considerar esta Ley y la RFRA en el establecimiento de sus
17 normas, la toma de decisiones o acciones, y al formular normas de aplicación
18 general.
- 19 5. El Gobierno de Puerto Rico no puede distinguir o tratar de forma desigual a
20 organizaciones religiosas o conductas religiosas para darles un trato
21 desventajado en la implementación de acciones y prioridades de la agencia.

1 6. El Gobierno de Puerto Rico no discriminará contra organizaciones religiosas en
2 sus contrataciones o actividades de solicitud y manejo de fondos. A las
3 organizaciones religiosas se les dará la oportunidad de competir por fondos
4 gubernamentales o contratos, y participar en programas gubernamentales en las
5 mismas condiciones que las organizaciones no-religiosas.

6 7. La Oficina del Tercer Sector y Base de Fe estará encargada de darle cumplimiento
7 a las indicaciones dadas en este artículo. Así también el Departamento de Justicia
8 colaborará con la revisión de reglamentos u órdenes administrativas relacionadas
9 a este artículo.

10 Artículo 4.- Cumplimiento del Gobierno.

11 Todo el Gobierno de Puerto Rico, entiéndase las agencias e instrumentalidades
12 públicas, las tres ramas de gobierno y los municipios, deberán revisar sus políticas y
13 prácticas actuales para garantizar su cumplimiento con las Guías para la Protección de
14 la Libertad Religiosa, creadas mediante la presente Ley.

15 Artículo 5.- Conflictos en la aplicación.

16 En caso de conflictos sobre los criterios aplicables a determinada regulación,
17 implementación o acción gubernamental al amparo de esta Ley, el escrutinio aplicable,
18 una vez demostrada una carga sustancial impuesta sobre la libertad religiosa, es el
19 escrutinio estricto.

20 Artículo 6.- Cláusula de Separabilidad.

1 Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo,
2 disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley
3 fuera anulada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal
4 efecto dictada no afectará, perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El efecto
5 de dicha sentencia quedará limitado a la cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra,
6 letra, artículo, disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o
7 parte de la misma que así hubiere sido anulada o declarada inconstitucional. Si la
8 aplicación a una persona o a una circunstancia de cualquier cláusula, párrafo,
9 subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección, subsección, título,
10 capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley fuera invalidada o declarada
11 inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada no afectará ni
12 invalidará la aplicación del remanente de esta Ley a aquellas personas o circunstancias
13 en las que se pueda aplicar válidamente. Es la voluntad expresa e inequívoca de esta
14 Asamblea Legislativa que los tribunales hagan cumplir las disposiciones y la aplicación
15 de esta Ley en la mayor medida posible, aunque se deje sin efecto, anule, invalide,
16 perjudique o declare inconstitucional alguna de sus partes, o aunque se deje sin efecto,
17 invalide o declare inconstitucional su aplicación a alguna persona o circunstancias.

18 Artículo 7.- Vigencia.

19 Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.