

Entirillado Electrónico

(P. de la C. 1018)
(Conferencia)

LEY

Para establecer la “Ley para la Protección de la Libertad Religiosa de Puerto Rico”; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos garantiza a toda persona el derecho de ejercer libremente su religión sin que sea obstaculizado, restringido o coartado por el gobierno. Cónsono con ésta, la Constitución de Puerto Rico no sólo establece el derecho a la libertad de religión, sino que además consigna que nuestro gobierno no aprobará ley alguna relativa al establecimiento de alguna religión en particular, ni se prohibirá el libre ejercicio de cualquier culto religioso. Pero la cláusula de establecimiento en nuestra realidad constitucional tiene como finalidad última garantizar el libre ejercicio de la libertad religiosa. Sobre este particular se expresaba el Juez Asociado Negrón García afirmando:

“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 culto.”¹

Por eso podemos afirmar que cuando el ejercicio de la libertad religiosa pueda confligir con la cláusula de separación, entonces: “the Free exercise principle should be dominant in any conflict with the ant-establishment principle.”²

Es importante subrayar que toda interpretación jurídica de nuestras cláusulas religiosas deben seguir los desarrollos constitucionales y estatutarios en los Estados Unidos, en palabras del Juez Trías Monje durante la constituyente, estamos

¹137 DPR 528, 600 -- Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación, OPINIÓN DISIDENTE DEL JUEZ ASOCIADO SEÑOR NEGRÓN GARCÍA.

² Lawrence Tribe, American Constitutional Law, p. 1201

“enchufados”³ al sistema legal norteamericano para entender con amplitud el alcance nuestra libertad religiosa.

Por eso es importante afirmar que desde el 1963 se dio un desarrollo constitucional significativo de la libertad religiosa. En efecto, a raíz de una decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos conocido como *Sherbert v. Verner*, 374 US 398 (1963), se desarrolló lo que vino a conocerse como *Sherbert Test*, por el que se le requería al gobierno demostrar un interés apremiante y que ha usado el medio menos oneroso, para poder imponer una carga substancial al ejercicio de la libertad religiosa de una persona, independientemente que la ley fuese neutral o de aplicación general.

Este desarrollo jurídico, que ampliaba el alcance de la libertad religiosa, sufrió un serio retroceso legal cuando Tribunal Supremo de los Estados Unidos determinó en *Employment Division v. Smith* 494 US 872 (1990) que cuando una ley es de contenido “neutro y de aplicación general” el estado no estaba obligado a buscar acomodo razonable para el ejercicio de la libertad religiosa. Por lo tanto, el estado no tiene ninguna obligación de buscar excepciones y no tendría obligación de dialogar con personas y grupos que pudieran verse afectados en el ejercicio de su libertad religiosa. Esa decisión judicial creaba una situación provocadora de posibles conflictos sociales, reprimiendo la posibilidad de construir una sociedad democrática y pluralista.

En respuesta a lo anterior, en el año 1993 el Congreso de los Estados Unidos aprobó el *Religious Freedom Restoration Act* (42 USC § 2000bb et seq.). Esta Ley Federal, firmada por el entonces Presidente Bill Clinton, prohibió que el gobierno afectara el libre ejercicio de la religión mediante leyes neutrales o de aplicación general, a menos que demostrara que lo hacía para adelantar un interés apremiante y que era el medio menos restrictivo para adelantar dicho interés.

Como dato importante, el *Religious Freedom Restoration Act* (en adelante, RFRA) aprobado en 1993, incluyó ampliamente bajo el término “gobierno” a cualquier rama, departamento, agencia, instrumentalidad, oficial (o persona actuando so color de autoridad) de los Estados Unidos o de un estado. A su vez, bajo el término “Estado” se incluyó al Distrito de Columbia, el Gobierno de Puerto Rico y toda posesión y territorio de los Estados Unidos. En el año 1997 bajo el caso, *City of Boerne v. Flores*, 521 U.S. 507, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró inconstitucional el RFRA, en cuanto a su aplicación a los estados bajo la interpretación de que el Congreso se había excedido

³ 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.

en su autoridad remedial bajo la Decimocuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. Ante tal decisión, el Tribunal revocó la aplicación del RFRA a las leyes estatales.

Luego de un extenso debate congresional, durante el año 2000 el RFRA sufrió varias enmiendas. Una de ellas consistió en eliminar toda referencia a los “Estados o subdivisiones de un Estado” e incluir el término “covered entity”. En la actualidad, el término “gobierno”, para propósitos del RFRA, incluye cualquier rama, departamento, agencia, instrumentalidad, oficial (o persona actuando so color de autoridad) de los Estados Unidos o de un “covered entity”, incluidos bajo este nuevo lenguaje, el Distrito de Columbia, el Gobierno de Puerto Rico y toda posesión y territorio de los Estados Unidos de América.

El RFRA ha sido aplicado por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Burwell v. Hobby Lobby Stores Inc.* 573 U. S. ____ (2014) y *Holt v. Hobbs* 574 U. S. ____ (2015).

Hoy día, según los datos recopilados por el *National Conference of State Legislatures*, se han aprobado leyes estatales de restauración de la libertad religiosa en veintiún (21) estados de la nación americana. Estas leyes son similares al RFRA y, persiguen hacer valer en sus gobiernos estatales la intención original de prohibir la aprobación de leyes de aplicación general que interfieran con cualquier manifestación o actividad directamente relacionada a la libertad religiosa de una persona. También es interesante subrayar que alrededor de 10 estados han desarrollado un RFRA por vía jurisprudencial.

Debemos afirmar que en el caso de Puerto Rico hemos tenido una jurisprudencia de parte de nuestro Tribunal Supremo que ha sido renuente de aplicar los criterios del *Sherbert Test*, siguiendo un criterio restrictivo dentro de los parámetros de *Employment Division Supra*. Veamos un texto de nuestro más alto foro que resume la tendencia restrictiva de la libertad religiosa por parte del Estado:

“No obstante, no todas las acciones del Estado que inciden sobre la práctica de una religión requieren que el Estado acomode las creencias religiosas. Díaz, 123 D.P.R. en la pág. 778. La cláusula de libertad de culto exige un balance de intereses entre el interés del Estado y el efecto de la acción estatal sobre la práctica religiosa. En particular, para determinar si una actuación del Estado que impone una carga sobre una práctica religiosa es válida y se requiere un acomodo, es necesario evaluar: (1) la acción estatal; (2) el interés o propósito de la acción; y (3) el efecto que tiene sobre determinada práctica religiosa. Lozada Tirado v. Testigos Jehová, 177 D.P.R. 893, 914 (2010).

Así, al adoptar el estándar adjudicativo desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos, hemos sostenido que, si la acción estatal es

neutral y de aplicación general, aun cuando tenga el efecto incidental de imponer una carga sobre una práctica religiosa, no tiene que estar justificada por un interés apremiante del Estado. Lozada Tirado, 177 D.P.R. en la pág. 914 (2010) citando a *Employment Division v. Smith*, 494 U.S. 872 (1990). En cambio, si la actuación del Estado no cumple con los requisitos de neutralidad y generalidad, el Estado debe demostrar que la acción o medida responde a un interés estatal apremiante y que se ajusta rigurosamente al interés apremiante que se pretende adelantar, esto es, que no existe un medio menos oneroso para adelantar ese interés. *Lukumi Babalu Aye, Inc. v. Hialeah*, 508 U.S. 520, 531-532 (1993). De lo contrario, el Estado deberá permitir un acomodo a la práctica religiosa”.⁴

A pesar de la aplicabilidad del RFRA en Puerto Rico y los territorios⁵ sus parámetros legales, que amplían el significado de la libertad religiosa, no ha sido aplicado por nuestro más alto foro judicial, y solamente encontramos una Resolución Concurrente Núm. 66 de 2016 de la Cámara de Representantes de Puerto Rico que afirma la aplicabilidad de ese estatuto federal en Puerto Rico.

Lamentablemente, el no reconocer la aplicabilidad en Puerto Rico de ese estatuto federal ha llevado en los últimos años a atropellos significativos a la libertad religiosa de ciudadanos que han supuesto una carga substancial al ejercicio de la misma. Cf. *Colegio Bautista de Levittown vs. Consejo de Educación de Puerto Rico*, Secretario de Justicia Civil. Núm. SJ2015CV00049 (2105).

Además, en el caso de Puerto Rico hemos tenido ejemplos concretos donde municipios han creado obstáculos arbitrarios para el libre ejercicio de la libertad religiosa negando permisos de construcción para iglesias evangélicas, prohibiendo manifestaciones religiosas protestantes en plazas públicas, o negando en foros públicos tradicionales la posibilidad de que una creyente pueda distribuir libremente literatura religiosa porque no ha obtenido un “permiso”.

Incluso, es importante recordar las situaciones de enfrentamiento que el sector religioso vivió en la pasada administración donde en el sector educativo público se pretendió imponer una ideología contraria a los principios cristianos de los padres, nos referimos a la ideología de género; que incluso en el Plan Nacional para la Prevención del Maltrato de Menores del Departamento de la Familia⁶ se quería extender obligatoriamente la enseñanza de la ideología de género a toda

⁴ *Diócesis de Arecibo v. Sirio Justicia*, 191 DPR 292, 366-367 (2014) (Rodríguez J. disintiendo)

⁵ *People of GUAM, Petitioner, v. Benny Toves GUERRERO, Respondent* (2002), United States Court of Appeals, Ninth Circuit; *Comite Fiestas de la Calle San Sebastian, Inc. v. Cruz* F. Supp.3d 129,144 (D.P.R 2016)

⁶“Implementar un currículo en las escuelas para formar mejores ciudadanos(as), con cursos de civismo, destrezas de crianza positivas, paternidad y maternidad responsable, perspectiva de género, reglas de urbanidad, qué conductas

la educación privada. Basta esos ejemplos presentados para poder ver la urgencia que en nuestro país queramos extender el alcance de la libertad religiosa según los parámetros del RFRA.

Nuestro Gobierno, que asumió la responsabilidad histórica el 2 de enero de 2017, se comprometió ante el electorado puertorriqueño a implementar una política pública que reflejase un nuevo modelo de la relación entre la iglesia y el estado que promocionase la libertad religiosa con medidas legislativas adecuadas. En efecto, entre los problemas que el “Plan para Puerto Rico” detectó fue que la libertad religiosa había sido violentada por el gobierno anterior, y por lo tanto se comprometía con una política pública diversa consistente con el respeto de ese valor constitucional. Así se afirmaba en el “Plan para Puerto Rico”:

“Libertad Religiosa – Estamos convencidos de que la actual Administración ha implantado prácticas y políticas públicas que amenazan y/o coartan la libertad de practicar la religión de preferencia de los ciudadanos. Nosotros nos comprometemos a proteger este derecho constitucional de libertad religiosa de cada ciudadano y a promover legislación a tales efectos.” (PLAN PARA PUERTO RICO, pág. 169)

Debe quedar meridianamente claro que este 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. Recordemos como ejemplo a los objetores de conciencia durante la guerra de Vietnam, donde el país cumplió a cabalidad su deber de guerra, sin violentar la conciencia de algunos de sus ciudadanos que se negaban a tomar las armas por motivos legítimos.

Si bien se podría argumentar que nadie tiene un derecho a participar en el servicio público, pero nadie puede ser excluido de la posibilidad de participar por motivos religiosos, así se expresó el Tribunal Supremo de Estados Unidos:

“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. In upholding the State's religious test for public office, the highest court of Maryland said: "The petitioner is not compelled to believe or disbelieve, under threat of punishment or other compulsion. True, unless he makes the declaration of belief, he cannot hold public office in Maryland, but he is not compelled to hold office." The fact, however, that a person is not compelled to hold public office cannot possibly be an excuse for barring him from office by state-imposed

criteria forbidden by the Constitution. This was settled by our holding in *Wieman v. Updegraff*, 344 U. S. 183. We there pointed out that, whether or not "an abstract right to public employment exists," Congress could not pass a law providing "... that no federal employee shall attend Mass or take any active part in missionary work."⁷

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

El buscar el acomodo razonable que esta Ley propone evitaría que los creyentes sean excluidos del servicio público, pudiendo dar su aportación en todas las áreas del quehacer social sean estas de carácter económicas, culturales, o laborales. En esa línea se expresaba el Tribunal Supremo al indicar que la prestación de servicio por parte del estado o de una empresa privada no puede ser usado, sin interés apremiante, para obligar a un apersona a actuar contra su conciencia:

"In a related argument, HHS appears to maintain that a plaintiff cannot prevail on a RFRA claim that seeks an exemption from a legal obligation requiring the plaintiff to confer benefits on third parties. Nothing in the text of RFRA or its basic purposes supports giving the Government an entirely free hand to impose burdens on religious exercise so long as those burdens confer a benefit on other individuals. It is certainly true that in applying RFRA "courts must take adequate account of the burdens a requested accommodation may impose on no beneficiaries." *Cutter v. Wilkinson*, 544 U. S. 709, 720 (2005) (applying RLUIPA). That consideration will often inform the analysis of the Government's compelling interest and the availability of a less restrictive means of advancing that interest. But it could not reasonably be maintained that any burden on religious exercise, no matter how onerous and no matter how readily the government interest could be achieved through alternative means, is permissible under RFRA so long as the relevant legal obligation requires the religious adherent to confer a benefit on third parties. Otherwise, for example, the Government could decide that all supermarkets must sell alcohol for the convenience of customers (and thereby exclude Muslims with religious objections from owning supermarkets), or it could decide that all restaurants must remain open on Saturdays to give employees an opportunity to earn tips (and thereby exclude Jews with religious objections from owning restaurants). By framing any Government regulation as benefiting a third party, the Government

⁷ *Torcato v. Watkins* 367 US 488,495-496

could turn all regulations into entitlements to which nobody could object on religious grounds, rendering RFRA meaningless. In any event, our decision in these cases need not result in any detrimental effect on any third party. As we explain, see *infra*, at 43–44, the Government can readily arrange for other methods of providing contraceptives, without cost sharing, to employees who are unable to obtain them under their health-insurance plans due to their employers’ religious objections.”

Basados en el trasfondo histórico anterior, la presente Asamblea Legislativa, se reafirma en que el ejercicio de la religión en todas sus manifestaciones es un derecho inalienable del ser humano y, a fin de preservar ese hecho, entiende necesario descargar su responsabilidad constitucional para establecer la ley para la protección de la libertad religiosa como afirmación inequívoca de un Gobierno de Puerto Rico que respeta y atesora la fe y la libertad de culto como elementos esenciales de su desarrollo como pueblo.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

Artículo 1.-Esta Ley se conocerá como la “Ley para la Protección de la Libertad Religiosa de Puerto Rico”.

Artículo 2.-Establecimiento de Política Pública

Se establece como política pública que el Gobierno de Puerto Rico no podrá menoscabar sustancialmente el ejercicio de la libertad religiosa a menos que exista un interés apremiante, aún en leyes neutrales y de aplicación uniforme y sea la forma menos onerosa de alcanzarlo.

Artículo 3.-Definiciones

Las siguientes palabras o términos utilizados en la presente Ley tendrán el significado que a continuación se establece:

- a) demostrar – significa que satisface el peso de la prueba, basado en evidencia y persuasión, sobre la existencia del interés apremiante gubernamental para restringir el libre ejercicio de la religión de una persona.
- b) ejercicio religioso – significa un acto, expresión, hacer o no hacer algo, que es sustancialmente motivado por una creencia religiosa.
- c) gobierno – incluye cualquier rama, departamento, agencia, administrador individual, corporación pública, instrumentalidad, entidad gubernamental, municipio, corporación municipal, oficial o cualquier otra persona actuando so color de autoridad del Gobierno de Puerto Rico.

- d) norma - incluye cualquier ley, reglamento, orden ejecutiva, orden administrativa verbal o escrita, ordenanza municipal, carta circular o normativa aprobada por el gobierno, tal y como se describe en el inciso (c) de este Artículo.
- e) persona - significa persona natural o jurídica, según definido en el Código Civil de Puerto Rico de 1930, según enmendado.

Artículo 4.-El gobierno no podrá imponer una carga sustancial al libre ejercicio religioso de una persona, aun cuando la carga resulte de la aplicación de una acción estatal de aplicación general, a menos que cumpla con la excepción dispuesta en el Artículo 5 de esta Ley. A tales fines el empleado, contratista o funcionario vendrá obligado a plantear su objeción religiosa de forma fundamentada y escrita.

~~Se le prohíbe al Gobierno de Puerto Rico cancelar, aumentar o disminuir donativos o créditos contributivos a personas naturales o jurídicas, con o sin fines de lucro religiosas, utilizando como criterio la postura institucional de estas en cuanto a sus principios religiosos.~~

Artículo 5.-A manera de excepción, el gobierno podrá imponer una carga sustancial al libre ejercicio religioso de una persona, únicamente cuando pueda demostrar lo siguiente:

- a) que la acción estatal es en cumplimiento de un interés gubernamental apremiante, y
- b) que es el medio menos oneroso de promover dicho interés gubernamental apremiante.

Artículo 6.-Una persona cuyo ejercicio religioso le ha sido violentado en virtud de lo establecido en esta Ley, podrá alegar tal violación ya sea como parte demandante o como una defensa en un procedimiento judicial o administrativo o similar y obtener la indemnización o reparación adecuada.

Artículo 7.- Cualquier empleado, contratista o funcionario que se considere afectado en el ejercicio de su libertad religiosa en contra de lo dispuesto en esta Ley, podrá requerir a su institución eclesiástica que le asista en su reclamo.

Artículo 8.-Nada de lo dispuesto en la presente Ley podrá ser utilizado para que el Estado niegue o deje de proveer servicio alguno a toda persona que así lo solicite, requiera o necesite.

Artículo 9.-Con la aprobación de la presente Ley, se deroga cualquier Ley, o parte de Ley, que sea incompatible con ésta.

Artículo 10.-Las disposiciones de esta Ley prevalecerán sobre cualquier otra disposición de ley que no estuviere en armonía con lo aquí establecido.

~~subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley fuera invalidada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada no afectará ni invalidará la aplicación del remanente de esta Ley a aquellas personas o circunstancias en que se pueda aplicar válidamente. Es la voluntad expresa e inequívoca de esta Asamblea Legislativa que los tribunales hagan cumplir las disposiciones y la aplicación de esta Ley en la mayor medida posible, aunque se deje sin efecto, anule, invalide, perjudique o declare inconstitucional alguna de sus partes, o aunque se deje sin efecto, invalide o declare inconstitucional su aplicación a alguna persona o circunstancia. Esta Asamblea Legislativa hubiera aprobado esta Ley sin importar la determinación de separabilidad que el Tribunal pueda hacer.~~

Artículo 11 ~~12~~.-Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.