

GOBIERNO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

2^{da.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

R. C. del S. 194

7 de octubre de 2021

Presentada por la señora *Riquelme Cabrera*

Referida a la Comisión de Desarrollo Económico, Servicios Esenciales y Asuntos del Consumidor

RESOLUCIÓN CONJUNTA

Para ordenar a la Junta de Planificación que, en el plazo de 6 meses a partir de la aprobación de esta Resolución Conjunta, atempere las disposiciones del *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*; Reglamento Núm. 9233 de la Junta de Planificación; así como las disposiciones de sus demás reglamentos, resoluciones y órdenes administrativas, conforme a las normas establecidas por el *Religious Freedom Restoration Act Of 1993*, 42 U.S.C. § 2000bb, según enmendado por el *Religious Land Use and Institutionalized Persons Act*, 42 U.S.C. § 2000cc, en aquellos asuntos que incidan sobre los trámites incoados por las iglesias e instituciones eclesiales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho constitucional a la libertad de culto o libertad religiosa es un derecho fundamental consagrado en la Primera Enmienda de la Constitución de EEUU; y en el Artículo II, Sección 3 de la Constitución de Puerto Rico. Se refiere a la opción de cada ser humano de elegir libremente su religión; o de elegir no practicar alguna; según sus propias convicciones. Comprende, además, el derecho de ejercer dicha creencia públicamente, sin ser víctima de opresión, discriminación o de manipulación por parte del estado para cambiarlas u obstruir su ejercicio.

Así, el derecho a la libertad religiosa requiere que el gobierno instituya un estado derecho donde se mantenga un equilibrio adecuado en la relación entre la iglesia y el

estado, libre de interferencia indebida en el ejercicio de la religión.¹ Y aunque el derecho constitucional a la libertad religiosa no constituye una inmunidad general de las leyes seculares, según expresa el Tribunal Supremo federal en *Zorach v. Clauson*, cuando el Estado coopera con las autoridades religiosas, sigue lo mejor de nuestras tradiciones porque entonces respeta la naturaleza religiosa de nuestro pueblo y acomoda el servicio público a sus necesidades espirituales.² Sostener que no puede ejercerse esta cooperación sería encontrar en la Constitución un requisito de que el gobierno muestre una indiferencia insensible hacia los grupos religiosos.³

En este sentido, la adición del Sub Capítulo I a la Ley General de Corporaciones, supra, fue un paso acertado al reconocer la existencia de la personalidad jurídica de las iglesias y entidades eclesiales, sin la necesidad de que sean incorporadas, entre otros adelantos. Aun así, ya pasado varios años de haberse promulgado la ley continúa la confusión en cuanto a la manera de aplicar ciertos aspectos reglamentarios a las entidades religiosas. Vemos que en años recientes las iglesias e instituciones eclesiales han sido objeto de tratos arbitrarios y tardanzas injustificables en los procesos de aprobación de permisos en algunas agencias gubernamentales. Sin duda, estas dificultades se deben a que persiste el desconocimiento generalizado de la realidad

¹ *Our Lady of Guadalupe School V. Morrissey-Berru* 591 U. S. ____ (2020) “The First Amendment provides that “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof.” Among other things, the Religion Clauses protect the right of churches and other religious institutions to decide matters “of faith and doctrine” without government intrusion. *Hosanna-Tabor*, 565 U. S., at 186 (quoting *Kedroff*, 344 U. S., at 116). State interference in that sphere would obviously violate the free exercise of religion, and any attempt by government to dictate or even to influence such matters would constitute one of the central attributes of an establishment of religion. The First Amendment outlaws such intrusion. The independence of religious institutions in matters of “faith and doctrine” is closely linked to independence in what we have termed “matters of church government.” 565 U. S., at 186. This does not mean that religious institutions enjoy a general immunity from secular laws, but it does protect their autonomy with respect to internal management decisions that are essential to the institution’s central mission”.

² *Zorach v. Clauson*, 343 U.S. 306, 312, 314 (1952):

“The First Amendment, however, does not say that, in every and all respects there shall be a separation of Church and State [...] Otherwise the state and religion would be aliens to each other -- hostile, suspicious, and even unfriendly.

When the state [...] cooperates with religious authorities [...] it follows the best of our traditions. For it then respects the religious nature of our people and accommodates the public service to their spiritual needs. To hold that it may not would be to find in the Constitution a requirement that the government show a callous indifference to religious groups.”

³ *Id.*

jurídica de las iglesias e instituciones eclesiales de parte de muchos funcionarios que laboran en las agencias públicas; lo que propicia determinaciones administrativas que culminan en reclamaciones ante los tribunales de justicia. Ejemplo de ello es el caso relativamente reciente *Oficina de Permisos del Municipio de San Juan vs. Luz Febe, Iglesia Cristiana de Sion Inc.*⁴, donde la comunidad religiosa demandante enfrentó dificultades continuas en el proceso administrativo ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de San Juan para lograr los permisos necesarios para la construcción de un templo. Los permisos solicitados por la iglesia fueron obstaculizados, aun cuando cumplían con todos los requisitos reglamentarios, según quedó demostrado en la sentencia favorable expedida finalmente por el Tribunal de Apelaciones.

En atención a este tipo de problema, el Congreso de los EEUU promulgó el *Religious Freedom Restoration Act* (RFRA por sus siglas en inglés) con el fin de proteger el derecho constitucional a la libertad religiosa de interferencia indebida por parte del Estado.⁵ Expresa el Congreso en la Exposición de Motivos de la ley que aun las leyes “neutrales” con respecto a la religión pueden imponer una carga al ejercicio religioso, al igual que las leyes destinadas a interferir con el ejercicio religioso. La interferencia puede ser intencional o no intencional pero, en todo caso, sigue siendo interferencia. La interferencia puede manifestarse como una obligación de hacer o no hacer ciertas cosas, pero también incluye cualquier acto gubernamental **que frustraría la capacidad del demandante para ejercer su religión**. Un acto gubernamental que interfiere con la capacidad de un ciudadano de creer o practicar su fe **le impone una carga onerosa**.⁶

Al igual que ocurre en Puerto Rico, aún con la promulgación de la RFRA las dificultades que enfrentan las iglesias e instituciones eclesiales ante las agencias reguladoras en las jurisdicciones estatales siguen siendo tan prevalecientes que el Congreso se vio en la necesidad de aprobar una enmienda a la ley, promovida mediante

⁴ KLRA2015-00005 (2017); precedente del Caso 2014-005752-SDR-007130 de la Oficina de Gerencia de Permisos.

⁵ Véase: Religious Freedom Restoration Act Of 1993. Public Law 103-141-Nov. 16, 1993. Sec.2. Congressional Findings And Declaration Of Purposes.

⁶ Id.

el *Religious Land Use and Institutionalized Persons Act*, RLUIPA por sus siglas en inglés.⁷ En esta ocasión, el estatuto tiene como propósito proteger a las instituciones religiosas de las **regulaciones de uso de terreno** indebidamente onerosas o **discriminatorias**, entre otros.⁸

Esta regulación federal; que es aplicable en toda su extensión a Puerto Rico al igual que a todos los estados; dispone que, en ausencia de prueba que demuestre la existencia de un interés gubernamental **apremiante**, ningún gobierno impondrá o implementará una regulación del uso de terreno que imponga una carga sustancial al ejercicio de la religión de una persona, asamblea o institución religiosa.⁹ No solo debe demostrarse que dicha imposición promueve un interés gubernamental **apremiante**, sino que además tiene que demostrarse que la imposición de tal carga es el medio menos restrictivo de promover ese interés gubernamental apremiante. El estatuto establece específicamente que es aplicable a cualquier caso en el que la carga sustancial se imponga a través de la reglamentación de uso de terreno o de un sistema de reglamentación de uso de terreno que permita al gobierno realizar evaluaciones individualizadas de los usos propuestos para la propiedad involucrada.¹⁰ De igual manera, dispone específicamente que ningún gobierno impondrá o implementará regulaciones de uso de terreno que resulten en un trato menos igualitario a una asamblea o institución religiosa que el trato brindado a una asamblea o institución no religiosa.¹¹

En atención a todos estos parámetros, esta Legislatura entiende necesario ordenar a las agencias y entidades gubernamentales que administren procesos regulatorios, que revisen aquellos reglamentos que incidan de alguna manera en las gestiones que realizan las iglesias e instituciones eclesiales; según el término *iglesia* se

⁷ 42 U.S.C. § 2000cc. Enmienda integrada al Título 42 US Code -The Public Health And Welfare como: *Chapter 21c-Protection Of Religious Exercise In Land Use And By Institutionalized Persons.*

⁸ Id.

⁹ Id.

¹⁰ Id.

¹¹ Id.

define en el Subcapítulo I de la Ley General de Corporaciones;¹² para atemperarlos a las disposiciones federales del RFRA, según enmendado por la ley RLUIPA.

En especial, urge que la Junta de Planificación revise y atempere sus procesos y las disposiciones del *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*; Reglamento Núm. 9233 de la Junta de Planificación, para atemperarlos a la normativa federal y a los criterios del Subcapítulo I de la Ley 164-2009, citados. Urge, además, que capaciten a su personal con el fin de evitar que el Estado incida en el derecho constitucional a la libertad religiosa al obstaculizar los procesos relacionados a las entidades religiosas a consecuencia de una aplicación indebida o inconsistente de las disposiciones reglamentarias, según quedarán revisadas. La reglamentación revisada deberá proveer un mecanismo administrativo claro para reconsiderar o impugnar las determinaciones de estas entidades.

En un asunto tan delicado por el potencial que representa de incidir en el derecho constitucional a la libertad religiosa, como lo es la calificación de uso de terreno, la Junta de Planificación podrá descargar su responsabilidad ministerial mediante reglamentación adecuada, en el mayor respeto a la condición jurídica de las iglesias e instituciones eclesiales.

RESUÉLVESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

¹² Ley 164-2009, según enmendada, Art. 1.09.

1 Sección 1.- Se ordena a la Junta de Planificación que, en el plazo de 6 meses a
2 partir de la aprobación de esta Resolución Conjunta, atempere las disposiciones del
3 *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al*
4 *Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*; Reglamento Núm. 9233 de la Junta
5 de Planificación; conforme a las disposiciones del *Religious Freedom Restoration Act Of*
6 *1993*, 42 U.S.C. § 2000bb, según enmendado por el *Religious Land Use and*
7 *Institutionalized Persons Act*, 42 U.S.C. § 2000cc, a los fines de garantizar que no se
8 impondrá una carga sustancial al ejercicio de la religión de una persona, iglesia o
9 institución eclesial, a menos que el gobierno demuestre que la imposición de la carga
10 sobre esa persona, iglesia o institución eclesial promueve un interés gubernamental
11 apremiante y es el medio menos restrictivo de promover ese interés gubernamental
12 apremiante. Constituye una carga sustancial cualquier requisito, imposición, acto,
13 acción, obligación o prohibición que interfiera con el ejercicio religioso, o que impida
14 o dificulte la capacidad para ejercer una religión o fe.

15 Sección 2.- La reglamentación revisada deberá contener proceso ágil y
16 expedito para el trámite de las solicitudes de las iglesias. Deberá disponer claramente
17 que ningún funcionario de la Junta de Planificación o de la Oficina de Gerencia de
18 Permisos encargado del trámite de solicitudes podrá negarse a recibir los
19 documentos presentados por una iglesia o institución eclesial para solicitar un
20 cambio de calificación o cualquier permiso, licencia, inspección, certificación o
21 cualquier otra autorización o proceso que le competa a cada agencia en ley.

1 Sección 3.- Se ordena a toda otra agencia y entidad gubernamental que
2 administre procesos regulatorios que revisen aquellos procesos o reglamentos o
3 regulaciones en el plazo de 6 meses a partir de la aprobación de esta Resolución
4 Conjunta, para atemperarlos a los parámetros establecidos por el *Religious Freedom*
5 *Restoration Act Of 1993*, 42 U.S.C. § 2000bb, según enmendado por el *Religious Land*
6 *Use and Institutionalized Persons Act*, 42 U.S.C. § 2000cc, en aquellos asuntos que
7 incidan sobre los trámites incoados por las iglesias.

8 Sección 4.- Ningún reglamento, orden o resolución requerirá a las iglesias o
9 instituciones eclesiales, ya sea que estén o no incorporadas o reconocidas como
10 corporación o persona jurídica al amparo de la Ley 164-2009, según enmendada, que
11 entregue informes de sus finanzas como condición a la concesión de cualquier
12 permiso, licencia, inspección, certificación o cualquier otra autorización o proceso
13 dispuesto en ley; ni requerirá que se declare o informe la manera en que el
14 patrimonio económico de las iglesias será administrado.

15 Sección 5.- Toda notificación expedida por la Junta de Planificación de
16 denegando una solicitud presentada por una iglesia o institución eclesial para un
17 cambio de calificación; o de cualquier permiso, licencia, inspección, certificación o
18 cualquier otra autorización, en el caso de las demás agencias; informará
19 detalladamente las razones que fundamentan la denegación.

20 Sección 6.- La reglamentación revisada proveerá un mecanismo
21 administrativo ágil y expedito para la solicitud de reconsideración y la apelación de

1 las determinaciones administrativas de la Junta de Planificación, o de la agencia que
2 emita la determinación.

3 Sección 7.- La aprobación de la reglamentación revisada procederá conforme a
4 las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme, Ley Núm.
5 38 de 2017, LPAU. Disponiéndose que en el proceso se proveerá amplia oportunidad
6 a las iglesias para participar y ofrecer recomendaciones.

7 Sección 8.- Se ordena a la Junta de Planificación que capacite a su personal en
8 la reglamentación revisada, con el fin de garantizar la aplicación apropiada de las
9 disposiciones a los trámites incoados por las iglesias.

10 Sección 9.- Finalizado el término concedido para la revisión de la normativa
11 administrativa, la Junta de Planificación presentará a las cámaras legislativas un
12 informe detallado de la reglamentación revisada y un memorial explicativo sobre las
13 razones para adoptarlo de la manera que se presente.

14 Sección 10.- Toda referencia al término “iglesia” o “institución eclesial”
15 utilizado en esta Resolución se entenderá según se definen los términos en el
16 Subcapítulo I de la Ley General de Corporaciones, Ley 164-2009, según enmendada.

17 Sección 11.- Esta Resolución Conjunta comenzará a regir inmediatamente
18 después de su aprobación.