ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea Legislativa ^{7ma.} Sesión Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 1429

20 de febrero de 2024

Presentado por la señora Rodríguez Veve

Referido a la Comisión de lo Jurídico y Desarrollo Económico

LEY

Para establecer la "Ley para Uniformar la Evaluación de Solicitudes de Licencias Ocupaciones por Personas con Antecedentes Penales" con el propósito de establecer una política pública con parámetros uniformes para la evaluación de otorgación de licencias ocupacionales a personas con antecedentes penales, implementar un proceso de calificación previa que le permita a las personas con antecedentes penales conocer con anterioridad si las circunstancias particulares de su caso son un impedimento para la obtención de la licencia ocupacional a la que aspiran solicitar.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La oportunidad de ganarse la vida es indispensable para la rehabilitación de cualquier ciudadano que haya cometido delito. Sin embargo, en Puerto Rico la mayoría de las distintas Juntas Examinadoras creadas por ley para regular los procesos de otorgación y renovación de licencias ocupacionales incluyen en sus leyes habilitadoras o reglamentos, prohibiciones relacionadas a la otorgación y renovación de licencias por razón de tener antecedentes penales.

Las licencias ocupacionales constituyen un tipo de reglamentación aprobada por los estados, que imponen un mínimo de requisitos para que las personas puedan ejercer una ocupación. Las investigaciones sugieren que el empleo es un factor clave para reducir el riesgo de que una persona se involucre en nuevas actividades delictivas,

incurra en reincidencia o vuelva a ser encarcelada. El acceso a un empleo remunerado es clave para una reinserción efectiva de estas personas a la sociedad.

En los EE. UU., más del 80% de las personas privadas de la libertad con antecedentes penales reinciden o vuelven a ser detenidos dentro de los ocho (8) años siguientes a su reinserción a la sociedad. La reincidencia criminal no tan sólo es un problema social para las víctimas, sino que a su vez crea problemas complejos para el sistema judicial y correccional, debilita las instituciones civiles, separa a las familias, reduce la productividad económica y malgasta el dinero de los contribuyentes. No obstante, un empleo estable y remunerado reduce la probabilidad de que una persona se dedique a actividades delictivas. Varios estudios han identificado una relación entre las restricciones a la concesión de licencias ocupacionales, los delitos contra la propiedad y la reincidencia. Se ha demostrado mediante investigaciones que estados con más regulaciones ocupacionales tienen índices mayores de reincidencia criminal, pues la reglamentación excesiva impide el acceso a muchas profesiones. Los estados con las cargas más onerosas sobre las licencias ocupacionales presenciaron un aumento de nueve (9%) por ciento en reincidencia criminal, comparado con un promedio de dos punto seis (2.6%) por ciento entre 1997 y 2007.

Como ejemplo, en el 2014, se calcula que por tener antecedentes penales se le privó de empleo a alrededor de 1.7 millones de trabajadores de la población activa, a un costo de al menos \$78,000 millones para la economía de los EE. UU. Además, privar de licencias ocupacionales a personas con antecedentes penales les impide a muchos tener la capacidad de crear sus propias empresas dentro de un sector autorizado, lo que ahoga el espíritu empresarial y la creación de nuevas empresas. En efecto, a las personas con antecedentes penales no tan sólo se les priva de la oportunidad de ser contratados como empleados, sino que, a su vez, no se les permite ser sus propios patronos, impidiéndoseles ejercer algún oficio que requiera una licencia ocupacional para llevarlo a cabo.

Desde el 2015, 40 Estados y Washington D.C. han flexibilizado o eliminado en su totalidad las barreras para la concesión de licencias ocupacionales a personas con antecedentes penales. Según el Institute for Justice, en su estudio publicado en agosto del 2020 "Barred from Working: A Nationwide Study of Occupational Licensing Barrier for Ex-Offenders", 21 estados y Washington D.C., una persona con antecedentes penales puede peticionar una licencia ocupacional en cualquier momento, incluyendo antes de matricularse en cualquier adiestramiento obligatorio, para determinar si sus antecedentes lo inhabilitarían para obtener su licencia. En este estudio se encontró que 18 estados impiden que las Juntas Examinadoras usen normas ambiguas para denegar licencias a personas con antecedentes penales. Cuatro (4) estados y el Distrito de Columbia eliminaron los requisitos de carácter moral de muchas de sus licencias, pero no promulgaron una prohibición general. Veinte (20) estados y el Distrito de Columbia impiden a sus Juntas Examinadoras el denegar a personas con antecedentes penales una licencia para trabajar, a menos que la Junta determine que los antecedentes penales del solicitante están "directamente relacionados" con la licencia solicitada. Veinte (20) estados y Washington, D.C. prohíben que las Juntas consideren las detenciones que no hayan provocado una condena. Trece (13) estados prohíben que las Juntas tomen en cuenta antecedentes que se produjeron hace mucho tiempo, aunque estos plazos no suelen aplicarse a delitos violentos o sexuales. Dieciocho (18) estados y Washington, D.C. prohíben a las Juntas Examinadoras utilizar expedientes anulados, borrados, expurgados, sellados o eliminados para descalificar a los solicitantes.

A su vez, en el estado de Ohio (HB 263) y Washington D.C. (Act A23-0561), aprobaron a principios del 2021, reformas adicionales sobre la consideración de antecedentes penales por parte de las agencias de concesión de licencias ocupacionales. El *Collateral Consequences Resource Center* (CCRC), una organización sin fines de lucro creada en el año 2014 para promover la participación pública en las innumerables cuestiones que plantean las restricciones legales y el estigma social que pesan sobre las personas con antecedentes penales expresó que"[d]e todas las reformas de los registros

de antecedentes penales promulgadas durante esta era moderna de reforma de la reinserción, ninguna otra se aproxima a la regulación de las agencias de licencias ocupacionales en términos de amplitud, coherencia y probable eficacia".

Para atender estas situaciones, es necesario evaluar de forma individualizada cada caso. De manera tal que las restricciones a la concesión de licencias ocupacionales deben considerar la naturaleza del delito cometido, así como su relación con los deberes y responsabilidades de la ocupación. Por lo tanto, deben eliminarse de las leyes y reglamentos aquellos términos generales y ambiguos que abren las puertas al trato dispar o a la arbitrariedad en la otorgación de licencias. Lo anterior, predicado en una política pública de transparencia y justicia donde a quienes se les deniegue la capacidad de ejercer una ocupación tengan el derecho a una explicación clara y razonable de la razón para la denegatoria, reduciendo la incertidumbre.

A su vez, las autoridades responsables de la concesión de licencias deben establecer procesos vinculantes de calificación previa para que los solicitantes puedan determinar si sus antecedentes penales les impiden obtener la licencia antes de invertir en la formación, la educación y los costos relacionados. Por eso, con esta medida se busca: (a) establecer parámetros claros que dirijan los procesos de evaluación de personas con antecedentes penales en la otorgación de licencias ocupacionales por parte de las Juntas Examinadoras, eliminando prohibiciones generales y ambiguas que denieguen las licencias por cualquier antecedente penal, acusación o proceso penal previo; (b) otorgar la oportunidad de solicitar conocer, en cualquier momento, incluso antes de invertir en la educación y la formación necesarias, para conocer si sus antecedentes penales le inhabilitan para obtener la licencia; e (c) imponer al gobierno la carga de demostrar que una persona debe ser excluida de una ocupación para proteger la salud y la seguridad pública, en lugar de exigir a los exdelincuentes que demuestren por qué no deben ser excluidos.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

CAPÍTULO 1. – DISPOSICIONES GENERALES

Sección 1.01. Título

Esta ley se denominará "Ley para Uniformar la Evaluación de Solicitudes de Licencias Ocupaciones por Personas con Antecedentes Penales" con el propósito de establecer una política pública con parámetros uniformes para la otorgación de licencias ocupacionales a personas con antecedentes penales e implementar un proceso de calificación previa que le permita a las personas con antecedentes penales conocer con anterioridad si las circunstancias particulares de su caso son un impedimento para la obtención de la licencia ocupacional a la que aspiran solicitar.

Sección 1.02: Política Pública

Será política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que las restricciones a la concesión de licencias ocupacionales para personas con antecedentes penales deben tener un objetivo limitado estrechamente ligado a aquellos antecedentes que demuestran objetivamente una incapacidad de llevar a cabo la ocupación a la cual se aspira por la naturaleza de los actos cometidos o que están directamente relacionados con los deberes y responsabilidades de la ocupación a la cual se aspira, siempre con el norte de que los requisitos reglamentarios impongan el mínimo de restricciones posibles sobre el ejercicio libre de determinada ocupación o profesión, siempre con el fin de proteger a los consumidores de daños presentes, significativos y corroborables.

En consecución de esta política pública la Asamblea Legislativa reconoce el derecho de toda persona a ganarse la vida mediante el ejercicio de sus habilidades, inventiva, profesión y ocupación y por lo tanto, reconoce que deben eliminarse de las leyes y reglamentos que regulan los procesos de otorgación de licencias ocupacionales términos ambiguos para evitar determinaciones arbitrarias y completamente subjetivas. Aquellas personas a las que se les deniegue una licencia ocupacional por razón de sus antecedentes penales deben recibir una explicación detallada enmarcada en la política pública antes descrita que le permita entender y comprender las razones para denegarle la licencia solicitada, así como un debido proceso de ley para cuestionar dicha determinación.

Las autoridades responsables de la otorgación de licencias ocupacionales deben

Las autoridades responsables de la otorgación de licencias ocupacionales deben establecer procesos vinculantes de precalificación para que los solicitantes puedan determinar si sus antecedentes penales representan un impedimento real para obtener determinada licencia ocupacional antes de invertir en la formación, la educación y los gastos necesarios para su obtención.

Sección 1.03. Definiciones

Para los propósitos de esta ley, los siguientes términos, frases y palabras tendrán el significado y alcance que se expresa a continuación:

(a) Junta Examinadora: Por "Junta Examinadora" se entiende el organismo gubernamental responsable de conceder, renovar, denegar, disminuir, limitar,

suspender, revocar, o retener de cualquier otro modo el reconocimiento
estatal para ejercer determinada ocupación o profesión.

- **(b)** Ocupación lícita: La ocupación lícita se refiere a cualquier vocación, oficio, profesión o campo de especialización que incluye la venta de bienes o servicios que no son ilegales, independientemente de si el individuo que los vende está sujeto a una reglamentación de licencias ocupacionales.
- (c) Licencia Ocupacional: La licencia ocupacional significa una autorización intransferible en ley para que un individuo lleve a cabo una ocupación lícita a cambio de una compensación fundamentada en el cumplimiento de ciertos requisitos dispuestos mediante legislación. El requerimiento en ley de ostentar una licencia ocupacional para ejercer una ocupación lícita conlleva que todo individuo que ejerza dicha ocupación sin la debida licencia incurre en conducta ilícita.
- (d) Reglamentación de licencias ocupacionales: significa una ley, reglamento, práctica o política que permite a una persona usar un título ocupacional o trabajar en una ocupación lícita. Incluye registro gubernamental, certificación gubernamental y licencia ocupacional. Excluye una licencia comercial, una licencia de instalación, un permiso de construcción o una reglamentación de zonificación y uso de la tierra.
- (e) Cualificación personal: se refiere a los criterios relacionados con la persona que solicita una licencia ocupacional. Pueden incluir uno o más de los siguientes: el cumplimiento con un programa educativo aprobado,

1	desempeño satisfactorio en un examen, experiencia laboral, aprendizaje, otra
2	evidencia del logro de los conocimientos y habilidades requeridos,
3	aprobación de una revisión de antecedentes penales del individuo y
4	cumplimiento con requerimientos de educación continua.
5	(f) Reconocimiento estatal. Por "reconocimiento estatal" se entiende la concesión
6	o renovación por parte del gobierno de una licencia ocupacional o
7	autorización para trabajar en una ocupación legal.
8	Sección 1.04. Derecho fundamental. El derecho de una persona a ejercer una
9	profesión lícita es un derecho fundamental.
10	CAPÍTULO 2. — CONSIDERACIÓN DE LOS ANTECEDENTES PENALES
11	Sección 2.01. – Alcance.
12	(a) No obstante las disposiciones de cualquier otra ley, las Juntas Examinadoras
13	utilizarán únicamente este capítulo para denegar, renovar, limitar, suspender,
14	revocar o retener de cualquier otro modo una licencia ocupacional a una
15	persona por razón de sus antecedentes penales.
16	Sección 2.02 Prohibición de Exclusión Automática.
17	Ninguna Junta Examinadora podrá excluir automáticamente a una persona de
18	los procesos de solicitud, evaluación, otorgación o renovación de una licencia
19	ocupacional por el mero hecho de tener antecedentes penales.
20	Sección 2.03. – Incluidos los antecedentes penales.
21	La Junta Examinadora tomarán en consideración en los procesos de evaluación,
22	otorgación o renovación de una licencia ocupacional aquellos antecedentes

1	penales que conlleven una convicción o declaración de culpabilidad por un
2	delito grave no excluido o un delito menos grave violento.
3	Sección 2.04 Antecedentes penales excluidos.
4	La Junta Examinadora no tomará en cuenta, ni podrá requerir a la persona que
5	solicita la licencia ocupacional que divulgue la siguiente información:
6	(a) Delitos por los cuales la persona que solicita la licencia ocupacional
7	cumplió o cumple su pena mediante un programa de desvío;
8	(b) un arresto que no culminó en alegación de culpabilidad o condena;
9	(c) una condena que haya sido sellada, anulada, desestimada, borrada o
10	indultada;
11	(d) una falta cometida mientras era menor de edad;
12	(e) un delito menor no violento; o
13	(f) una condena de más de tres años por la cual el individuo no estuvo
14	encarcelado, o una condena por la cual el encarcelamiento del
15	individuo terminó más de tres años antes de la fecha de la
16	consideración de la Junta, excepto una condena por un delito grave
17	relacionado con:
18	1. un acto de agresión sexual;
19	2. incesto;
20	3. fraude criminal o malversación de fondos públicos o privados;
21	4. agresión grave;
22	5. robo;

1	6. maltrato, negligencia o puesta en peligro de un menor;
2	7. incendio provocado;
3	8. robo de vehículo
4	9. secuestro; o
5	10. homicidio involuntario, homicidio y asesinato.
6	CAPÍTULO 3. — CRITERIOS DE EVALUACIÓN
7	(a) La Junta Examinadora solo podrá denegar, suspender, revocar o negarse a
8	renovar una licencia ocupacional solicitada por una persona con antecedentes
9	penales cuando los antecedentes penales del solicitante están directa y
10	específicamente relacionados con los deberes y responsabilidades de la
11	ocupación a la cual se aspira.
12	(b) La Junta Examinadora tendrá en todo momento el peso de la prueba para
13	establecer que existen elementos suficientes para sustentar de manera clara
14	y convincente la determinación tomada.
15	(c) Toda determinación de una Junta Examinadora deberá constar por escrito y
16	fundamentada en elementos o criterios claramente definidos en su
17	reglamentación. La utilización de criterios ambiguos o arbitrarios por parte
18	de la Junta Examinadora al momento de evaluar la solicitud de una licencia
19	creará una presunción en favor de la persona que la solicita.
20	(d) La Junta Examinadora deberá concederle a la persona solicitante que se ha
21	visto afectada por una determinación tomada al amparo de esta ley un

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

debido proceso de ley que deberá garantizar los siguientes derechos procesales:

1. Recibir una determinación por escrito de parte de la Junta Examinadora mediante la cual se le informa de manera clara y fehaciente al solicitante las razones para denegarle la licencia ocupacional solicitada por razones de sus antecedentes penales, con citas directas a la reglamentación emitida por la Junta Examinadora a esos efectos en cumplimiento con esta ley, así como una descripción detallada de los hechos en los cuales se fundamenta la misma, incluyendo la oportunidad de: (1) tener acceso al contenido del expediente de la Junta Examinadora bajo el cual se evaluó su solicitud y se tomó la determinación adversa, el cual deberá ser solicitado por la persona afectada por escrito dentro de los siguientes cinco (5) días laborables a contarse desde el recibo de la notificación adversa; así como; (2) solicitar reconsideración de la determinación de la Junta Examinadora en un termino no menor de quince (15) días a partir del recibo por parte de la parte afecta de la notificación de la determinación de la Junta Examinadora o de haber tenido acceso al expediente de su solicitud de así haberlo requerido.

2. el derecho a acudir al tribunal de apelaciones en revisión administrativa de la determinación final de la Junta Examinadora, en cuyo caso estará libre de todo costo de pago de sellos u aranceles de presentación en los tribunales.

CAPÍTULO 4. – PROCESO DE CALIFICACIÓN PREVIA

- (a) **Petición.** Una persona con antecedentes penales puede solicitar a una Junta Examinadora en cualquier momento, incluso durante su encarcelamiento o antes de obtener las cualificaciones personales requeridas, que determine si sus antecedentes penales lo inhabilitan para obtener la licencia ocupacional a la cual aspira.
 - (b) **Contenido.** La Junta Examinadora deberá implementar un proceso reglamentario para atender este tipo de solicitud de calificación previa que deberá guiarse por la política pública y principios dispuestos en esta ley.
 - (c) Efecto vinculante. Una determinación de una Junta Examinadora que concluya que la persona solicitante pre calificada para obtener su licencia ocupacional por causa de sus antecedentes penales será vinculante para dicho organismo rector en cualquier decisión posterior relacionado a la misma persona y los mismos antecedentes penales evaluados por la Junta Examinadora, a menos que la Junta Examinadora determine que ha habido un cambio material en los hechos o información sometida que afecta adversamente la determinación previa y que justifica que dicha determinación sea reevaluada.
 - (d) **Determinación Adversa con Recomendaciones.** Si la Junta Examinadora determinase que los antecedentes penales de la persona que solicita una calificación previa le inhabilitan para obtener la licencia ocupacional solicitada, la Junta Examinadora podrá establecer los parámetros bajo los cuales podría otorgar la misma, incluyendo cualquier medida correctiva que

1	la persona que solicita la calificación previa pueda tomar para remediar la
2	determinación adversa.
3	(e) Solicitud revisada. El peticionario podrá presentar una solicitud revisada que

refleje la implementación de las medidas correctivas tomadas.

- (f) **Nueva solicitud.** El peticionario podrá presentar una nueva petición a la Junta Examinadora luego de transcurrido un año desde la resolución definitiva sobre la petición inicial o desde la obtención de las cualificaciones personales requeridas, cualquier que se cumpla primero.
- (g) Costo. La Junta Examinadora puede cobrar una cuota al peticionario para recuperar sus costos que no exceda de \$100.00 dólares por cada petición. Si los ingresos del solicitante en el momento de la solicitud son iguales o inferiores al 300 por ciento del nivel federal de pobreza utilizado para determinar la indigencia por el tribunal de distrito del estado, no se cobrará la tasa.

CAPÍTULO 5. – INFORMAR

- (a) El Departamento de Estado establecerá un requisito de información anual a todas las Juntas Examinadoras de:
 - el número total de personas que solicitan una licencia ocupacional o su renovación y a su vez, de ese número total, el número total de personas a las que se le ha concedido la licencia ocupacional y el número total de personas a las que se ha denegado;

1	2.	el número de candidatos a cada examen requerido para la licencia
2		ocupacional y, de ese número, el número de aprobados y el número de
3		no aprobados;
4	3.	el número de solicitantes de cada licencia ocupacional con
5		antecedentes penales y, de ese número, el número de veces que cada
6		Junta Examinadora concedió la misma, así como el número total de
7		denegatorias, suspensiones o revisiones por causa de los antecedentes
8		penales de una persona;
9	4.	un listado específico de los delitos por los que cada Junta Examinadora
10		denegó una solicitud;
11	5.	número de solicitantes que han hecho peticiones a cada Junta según el
12		Capítulo 6;
13	6.	número de aprobaciones y denegatorias de cada Junta Examinadora en
14		virtud de esta ley,
15	7.	un listado específico de los delitos para los que cada Junta
16		Examinadora aprobó o denegó peticiones en virtud esta ley, y
17	8.	otros datos que determine el Departamento.
18	CAPÍTULO 6. –	DISPOSICIONES FINALES
19	Sección 4	.01. — Cláusula de Cumplimiento.
20	Se ordena	a a toda agencia, departamento o instrumentalidad del Estado Libre
21	Asociado	de Puerto Rico a crear, enmendar o derogar cualquier reglamentación
22	vigente pa	ara cumplir con el propósito establecido en esta Ley.

Sección 4.02. — Publicación e Implementación. En el plazo de un año a partir de la promulgación de esta ley, todas las Juntas Examinadoras deberán actualizar sus reglamentos, formularios y demás documentos, así como publicar de manera efectiva y clara los derechos y obligaciones que esta ley impone, incluyendo en sus páginas o sitios en la web, y eliminar el lenguaje que entre en conflicto o contradiga esta ley.

Sección 4.03. — Limitaciones.

- (a) Nada de lo dispuesto en esta ley se interpretará como:
 - (1) Eximiendo la aplicación de cualquier reglamentación federal;
 - (2) Requerimiento para que una organización de certificación privada otorgue o niegue la certificación privada a cualquier individuo; o
 - (3) Restringiendo la capacidad de una persona a usar el título "certificado" u otro título conferido por una organización de certificación privada que cumpla con los requisitos de esta.

Sección 4.04. - Interpretación de Estatutos y Reglamentos.

Al interpretar cualquier reglamentación gubernamental de licencias ocupacionales, incluyendo una ley, reglamento, política o práctica de licencias ocupacionales, se aplicarán los siguientes criterios de interpretación, a menos que la reglamentación inequívocamente diga lo contrario:

 (a) Las reglamentaciones ocupacionales se interpretarán y aplicarán para ampliar las oportunidades económicas, fomentar la competencia y promover la innovación;

- (b) Cualquier ambigüedad en las reglamentaciones ocupacionales se interpretará a favor de los solicitantes;
- (c) El alcance de la práctica en las reglamentaciones ocupacionales debe interpretarse de manera restringida para evitar imponer cargas indebidas sobre las personas con requisitos reglamentarios que solo tienen una relación atenuada con los bienes y servicios que brindan.

Sección 4.05. – Separabilidad.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley fuera anulada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada no afectará, perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El efecto de dicha sentencia quedará limitado a la cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta que así hubiere sido anulada o declarada inconstitucional. Si la aplicación a una persona o a una circunstancia de cualquier cláusula, párrafo, 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.
- 6 Sección 4.06. Vigencia.
- 7 Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.