

GOBIERNO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

2^{da.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

R. C. del S. 195

7 de octubre de 2021

Presentada por la señora *Riquelme Cabrera*

Referida a la Comisión de Asuntos Municipales y Vivienda

RESOLUCIÓN CONJUNTA

Para ordenar a todo municipio de Puerto Rico que en el ejercicio de las facultades regulatorias y reglamentarias que les reconoce la Ley Núm. 107-2020, según enmendada, conocida como el Código Municipal de 2020, atemperen sus reglamentos, ordenanzas, resoluciones, determinaciones, certificados, permisos, endosos y/o concesiones 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; y para otros asuntos relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, según enmendada, en adelante “*el Código*”, integró, organizó y actualizó las leyes que disponen sobre la organización, administración y funcionamiento de los municipios.¹ El Código incrementó las facultades, libertad fiscal y libertad administrativa de los municipios en reconocimiento de la invaluable labor que desempeñan en la prestación de servicios a la ciudadanía.² Para facilitarles la atención cabal de sus responsabilidades, se les concedió una serie de facultades jurídicas que incluyen la de aprobar y poner en

¹ Véase: Código Municipal de Puerto Rico, Ley 107-2020, según enmendada; Exposición de Motivos.

² *Id.*

vigor ordenanzas, resoluciones y reglamentos de aplicación general, y la facultad de investigar, emitir decisiones, certificados, permisos, endosos y concesiones, conforme se establezca por ley u ordenanza.³ Se dispone, además, que las ordenanzas, resoluciones y reglamentos municipales no podrán suspenderse ni dejarse sin efecto, excepto, por orden del tribunal competente, por legislación estatal que no menoscabe derechos adquiridos o mediante ordenanza o resolución al efecto.⁴

Conforme al estado de derecho vigente, los municipios ostentan la facultad discrecional para adoptar e implementar Códigos de Orden Público, que pueden ser de aplicación a un área específica dentro su extensión territorial, o pueden ampliarse a toda la jurisdicción.⁵ Éstos tienen como propósito contribuir a una mejor calidad de vida y convivencia pública y mantener el orden, entre otros asuntos. Bajo las disposiciones del Artículo 1.008 (i) del Código los municipios también establecen política pública, estrategias y planes dirigidos a la **ordenación de su territorio**, la conservación de sus recursos y a su óptimo desarrollo. Algunos municipios autónomos han alcanzado, además, la jerarquía necesaria en virtud de la Ley 107-2020, según enmendada para suscribir con el Gobierno Central un convenio de competencia de las facultades de la Junta de Planificación y de la OGPe, que los autoriza a evaluar, autorizar o denegar los permisos que conceden dichas agencias.

La facultad que se le reconoce a los municipios para ejercer este amplio poder legislativo y ejecutivo en todo asunto de naturaleza municipal tiene entre sus propósitos asegurar el bienestar de la comunidad, su desarrollo económico, social y cultural, fomentar el civismo y la solidaridad de las comunidades y fomentar el desarrollo de obras y actividades de interés colectivo.⁶ No obstante, la delegación de estas facultades regulatorias y reglamentarias también han entrañado un alto potencial de incidir en el derecho constitucional a la libertad de religión al ejercerse en desconocimiento de la

³ *Id.*; Véase, Artículo 1.009; Artículo 1.039.

⁴ *Id.*; Artículo 1.007 (2); Principios Generales de Autonomía Municipal.

⁵ *Id.*; Artículo 3.040.

⁶ *Id.*; Artículo 1.008 (o), Poderes de los Municipios.

realidad constitucional de las iglesias y la entidades eclesiales, según ha quedado evidenciado en años recientes.

La libertad de religión, consagrada bajo la Primera Enmienda de la Constitución de EEUU y bajo el Artículo II, Sección 3 de la Constitución de Puerto Rico, requiere que el gobierno instituya un estado derecho donde se mantenga un equilibrio adecuado en la relación entre la iglesia y el estado, pero libre de interferencia indebida en el ejercicio de la religión.⁷ Y aunque el derecho constitucional a la libertad de religión 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 respeta la naturaleza religiosa de nuestro pueblo y acomoda el servicio público a sus necesidades espirituales.⁸ 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.⁹

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

⁷ *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”.

⁸ *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.”

⁹ *Id.*

confusión en cuanto a la manera de aplicar ciertos aspectos reglamentarios a las entidades religiosas. Vemos así que las iglesias e instituciones eclesiales han sido objeto de trato arbitrario y tardanzas injustificables en la aprobación de permisos expedidos por algunas dependencias municipales.

Sin duda, las dificultades que enfrentan las iglesias e instituciones eclesiales en los procesos de permisología se debe a que persiste el desconocimiento generalizado de la realidad jurídica de las iglesias e instituciones eclesiales de parte de muchos funcionarios municipales; 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.*¹⁰, 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. La iglesia fue sujeta a la obstaculización de los permisos aun cuando cumplía con todos los requerimientos reglamentario, 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*¹¹ (RFRA por sus siglas en inglés) con el fin de proteger el derecho constitucional a la libertad de religión de interferencia indebida por parte del Estado. 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

¹⁰ KLRA2015-00005 (2017); procedente del Caso 2014-005752-SDR-007130 de la Oficina de Gerencia de Permisos.

¹¹ Véase: Religious Freedom Restoration Act Of 1993. Public Law 103-141-Nov. 16, 1993. Sec.2. Congressional Findings and Declaration Of Purposes. 42 U.S.C. § 2000bb.

interfiere con la capacidad de un ciudadano de creer o practicar su fe **le impone una carga onerosa**.¹²

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 prevaletentes que el Congreso se vio en la necesidad de aprobar una enmienda a la ley, promovida mediante el *Religious Land Use and Institutionalized Persons Act*, RLUIPA por sus siglas en inglés.¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵ 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.¹⁶ 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

¹² Id.

¹³ 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*.

¹⁴ Id.

¹⁵ Id.

¹⁶ Id.

asamblea o institución religiosa que el trato brindado a una asamblea o institución no religiosa.¹⁷

En atención a lo expuesto, esta Legislatura entiende necesario ordenar a todo municipio de Puerto Rico que atemperen sus reglamentos y procesos regulatorios de manera que las ordenanzas, resoluciones, determinaciones, certificados, permisos, endosos y/o concesiones que expidan en torno a cualquier gestión que realice una iglesia o institución eclesial; según se define el término en el Subcapítulo I de la Ley General de Corporaciones, Ley 164-2009, según enmendada; se conformen a los parámetros establecidos por el estatuto federal RFRA , según enmendado por la ley RLUIPA.

De igual manera, resulta indispensable que los municipios capaciten a su personal en la reglamentación revisada con el fin de evitar que el Estado incida en el derecho constitucional a la libertad de religión obstaculizando los procesos relacionados a las entidades religiosas a consecuencia de la aplicación indebida o inconsistente de sus disposiciones reglamentarias. La reglamentación revisada deberá proveer un mecanismo administrativo claro para la reconsideración o la impugnación de las determinaciones de estas entidades.

RESUÉLVESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

¹⁷ Id.

1 Sección 1.- Se ordena a todo municipio de Puerto Rico que, en el plazo de 6
2 meses a partir de la aprobación de esta Resolución Conjunta; en el ejercicio de las
3 facultades regulatorias y reglamentarias que les reconoce la Ley Núm. 107-2020,
4 según enmendada, conocida como el Código Municipal de 2020; atemperen sus
5 reglamentos, ordenanzas, resoluciones, determinaciones, certificados, permisos,
6 endosos y/o concesiones conforme a las normas establecidas por el *Religious Freedom*
7 *Restoration Act Of 1993*, 42 U.S.C. § 2000bb, según enmendado por el *Religious Land*
8 *Use and Institutionalized Persons Act*, 42 U.S.C. § 2000cc, a los fines de garantizar que
9 no se impondrá una carga sustancial al ejercicio de la religión de una persona, iglesia
10 o institución eclesial, a menos que el gobierno demuestre que la imposición de la
11 carga sobre esa persona, iglesia o institución eclesial promueve un interés
12 gubernamental apremiante y es el medio menos restrictivo de promover ese interés
13 gubernamental apremiante. Constituye una carga sustancial cualquier requisito,
14 imposición, acto, acción, obligación o prohibición que interfiera con el ejercicio
15 religioso, o que impida o dificulte la capacidad para ejercer una religión o fe.

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

1 Sección 3.- Ningún reglamento, orden o resolución requerirá a las iglesias o
2 instituciones eclesiales, ya sea que estén o no incorporadas o reconocidas como
3 corporación o persona jurídica al amparo de la Ley 164-2009, según enmendada, que
4 entregue informes de sus finanzas como condición a la concesión de cualquier
5 permiso, licencia, inspección, certificación o cualquier otra autorización o proceso
6 dispuesto en ley; ni requerirá que se declare o informe la manera en que el
7 patrimonio económico de las iglesias será administrado.

8 Sección 4.- Toda notificación de denegación de una solicitud de cambio de
9 calificación, o de cualquier permiso, licencia, inspección, certificación o cualquier
10 otra autorización presentada por una iglesia o institución eclesial, informará
11 detalladamente las razones que sustentan la denegación.

12 Sección 5.- La reglamentación revisada proveerá un mecanismo
13 administrativo ágil y expedito para la solicitud de reconsideración y la apelación de
14 las determinaciones administrativas notificadas por el municipio.

15 Sección 6.- La aprobación del reglamento revisado procederá conforme a las
16 disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme, Ley Núm. 38
17 de 2017, LPAU. Disponiéndose que en el proceso se proveerá amplia oportunidad a
18 las iglesias para participar y ofrecer recomendaciones.

19 Sección 7.- Se ordena a todo municipio que capaciten a su personal en la
20 reglamentación revisada, con el fin de garantizar la aplicación apropiada de las
21 disposiciones a los trámites incoados por las iglesias.

1 Sección 8.- Finalizado el término concedido para la revisión de la normativa
2 administrativa, la Junta de Planificación y de la Oficina de Gerencia de Permisos
3 deberán presentar a las cámaras legislativas un informe detallado de la
4 reglamentación revisada y un memorial explicativo sobre las razones para adoptarlo
5 de la manera presentada.

6 Sección 9.- Toda referencia al término “iglesia” o “institución eclesial”
7 utilizado en esta Resolución se entenderá según se definen los términos en el
8 Subcapítulo I de la Ley General de Corporaciones, Ley 164-2009, según enmendada.

9 Sección 10.- Esta Resolución Conjunta comenzará a regir inmediatamente
10 después de su aprobación