

ESTADO, RELIGIÓN Y DERECHO: MARCO JURÍDICO

Conferencia *Estado, Religión y Derecho: Una reflexión multidisciplinaria*, celebrada en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico

13 de noviembre de 2014

EFRÉN RIVERA RAMOS*

Introducción	537
I. Marco constitucional	538
A. La Constitución de Estados Unidos	538
B. La Constitución de Puerto Rico	539
II. Desarrollo jurisprudencial	541
Conclusión	544

INTRODUCCIÓN

MUY BUENAS NOCHES TENGAN TODOS Y TODAS. MUCHÍSIMAS GRACIAS A LA señora decana Vivian Neptune Rivera y al querido compañero, el profesor Hiram Meléndez Juarbe, por haber organizado esta actividad y habernos invitado a participar en ella. Me llena de mucha satisfacción estar aquí con este distinguido panel, compuesto de personas a las cuales conozco y a quienes les tengo muchísimo afecto: la querida amiga, la profesora Julieta Lemaitre Ripoll, con quien llevo ya muchos años participando en un seminario todos los veranos en diversos lugares de América Latina; el querido amigo, el profesor Ediberto López Rodríguez, que fue estudiante nuestro en esta Escuela y el licenciado Wilfredo Amr Ruiz, a quien conozco desde pequeño. Muchas gracias a ustedes, el público, por su presencia esta noche.

En primer lugar, comenzaré discutiendo algunos aspectos básicos sobre el marco constitucional y legal del tema. Me parece que es importante tener una base común de entendimiento, para referirnos a algunos de los temas que ciertamente van a surgir en el transcurso de la noche. Advirtiéndolo, por supuesto, que un tema como este no se agota con su dimensión jurídica. El aspecto jurídico es solo una de sus dimensiones, por lo que espero que los queridos colegas aborden otras de esas dimensiones desde sus propias perspectivas. Al final, trataré de

* Catedrático de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico; B.A., J.D., Universidad de Puerto Rico; LL.M., Universidad de Harvard; Ph.D., Universidad de Londres.

plantear también algunos problemas que me parece que surgen a la luz de ese marco constitucional, y a la luz de ciertos fenómenos o asuntos o cuestiones particulares que se plantean en la sociedad puertorriqueña. Sin embargo, los voy a plantear sin pretender dar respuestas sino, más bien, con la intención de dejarlos sobre la mesa para que, más adelante, podamos discutirlos.

I. MARCO CONSTITUCIONAL

A. *La Constitución de Estados Unidos*

Empecemos con el marco constitucional que, obligatoriamente, tiene que incluir una referencia a la Constitución de Estados Unidos y a la Constitución de Puerto Rico, debido a la relación política entre ambos. Comenzaré por la Constitución de Estados Unidos. Esa Constitución tiene tres disposiciones y una referencia que son atinentes a la Religión. Las dos disposiciones más conocidas, y las que han servido de fuente para el desarrollo de la jurisprudencia, se encuentran en la Primera Enmienda a la Constitución.¹ La primera disposición establece que “no se establecerá ley alguna respecto al establecimiento de la religión” y, la segunda, que “no se establecerá ley alguna . . . que prohíba el libre ejercicio” de la Religión.² Esas son las dos disposiciones básicas. Hay una tercera que está en el artículo VI, por lo que no está en la Carta de Derechos, que dice que “no se exigirá ninguna prueba [o criterio] religioso como requisito para ocupar un cargo público”.³ Es importante señalar el hecho de que esta disposición no está en la Carta de Derechos, se incluyó en el texto original de la Constitución, lo que sugiere una noción de los constituyentes acerca de cuál debería ser la relación entre la Religión y el Estado, sobre todo en lo concerniente a los cargos de los funcionarios públicos. Finalmente, hay una breve referencia al final de la Constitución, cuando se dice que esta Constitución se firma “en el año 1787 de nuestro Señor”.⁴ Esta aseveración es una referencia cultural clara a cómo ellos se veían y cómo se situaban, como comunidad política y como comunidad humana.

Resulta importante mencionar que, en su origen, las dos disposiciones que establecen que no se aprobará ninguna ley con respecto al establecimiento de religión alguna, ni ley que prohíba el libre ejercicio de la Religión, estaban estrechamente relacionadas. En la experiencia de los colonos, tanto en Inglaterra como en las propias colonias, muchos habían sido objeto de persecución religiosa, y eso es lo que motiva esta reflexión acerca de cuál debe ser el lugar de la Religión en el orden constitucional y en el orden político. Los colonos percibieron que el establecimiento de una religión oficial representaba una amenaza a la libertad de culto. Fíjense en la relación estrecha entre una disposición y la otra.

1 U.S. CONST. amend. I.

2 *Id.* (traducción suplida).

3 *Id.* art. VI, cl. 3 (traducción suplida).

4 *Id.* epil. (traducción suplida).

Es decir, la prohibición del establecimiento se concebía como necesaria para proteger la libertad de culto. Por lo tanto, uno puede derivar la conclusión de que a quienes más beneficiaba, en aquella concepción, la separación entre Iglesia y Estado era, precisamente, a los grupos religiosos. Eso es algo que se olvida, y que se debe tener en cuenta.

En Puerto Rico, si se examina el historial de la Convención Constituyente, sobre todo en la obra voluminosa de José Trías Monge, él nos indica que en Puerto Rico, la separación de Iglesia y Estado fue fuertemente defendida desde principios del siglo XX por los grupos protestantes.⁵ Esto resulta lógico porque se estaban defendiendo de la Iglesia Católica, que era la iglesia dominante en el momento.

Resulta importante recalcar que, en ambos casos, tenemos una situación en que la separación de Iglesia y Estado se ve como una defensa de la libertad religiosa, y no necesariamente en oposición una de la otra. Sin embargo, lo anterior no significa que no pueda haber una tensión entre esas dos aspiraciones. Pero a pesar de que algunos tribunales la han llamado una *tensión armoniosa*, esa tensión no es una contradicción conceptualmente necesaria. La tensión puede ser más producto de la interpretación que se haga de ambas disposiciones y del uso que se le dé a esas aspiraciones. Es decir, cómo se utilizan políticamente ambas aspiraciones, la de la separación de Iglesia y Estado y la de la libertad de culto, para ponerlas en tensión. Por dicha razón, en mucha de la jurisprudencia se encuentran referencias a la necesidad de lograr el equilibrio necesario entre esas dos aspiraciones normativas.

B. *La Constitución de Puerto Rico*

En cuanto a la Constitución de Puerto Rico, encontramos que hay siete disposiciones y una referencia relacionadas con la Religión. Seis de ellas tienen que ver con la Religión o lo religioso directamente y dos, indirectamente. La primera, es la referencia en el Preámbulo que proclama que el Pueblo de Puerto Rico crea esta Constitución “puesta nuestra confianza en Dios Todopoderoso”.⁶ Es decir, aquí ya hay, por lo menos a nivel simbólico, una expresión de que los constituyentes concebían al Pueblo de Puerto Rico como una comunidad de creyentes. Si eso presenta problemas o no, al comparar o contrastar con las disposiciones de la Constitución, ese es otro tema.

Encontramos otras dos referencias en el artículo II, sección 3, de la Carta de Derechos, que son un calco de la Primera Enmienda federal. Dicha sección establece que “[n]o se aprobará ley alguna relativa al establecimiento de cualquier religión ni se prohibirá el libre ejercicio del culto religioso”.⁷ Luego, a esa oración

⁵ JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 176 (1982).

⁶ CONST. PR pmb1.

⁷ *Id.* art. II, § 3.

le sigue: “Habrá completa separación de la iglesia y el estado”.⁸ Ese enunciado, aunque aparece en la Constitución de Puerto Rico, no aparece en la Constitución federal. Otra de las disposiciones atinentes a la Religión se encuentra en la sección 1 del artículo II que añade: “No podrá establecerse discrimen alguno por . . . ideas . . . religiosas”.⁹ Esto tampoco aparece en el texto de la Constitución federal.

En la sección 5 del artículo II se establece que “[h]abrá un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario”.¹⁰ Fíjense en el uso de los términos absolutos: *completa* separación de Iglesia y Estado, y *enteramente* libre y no sectario.

Esas son las disposiciones que se refieren directamente a la Religión. Más indirectamente, hay otras dos. Volviendo a la sección 5 del artículo II, más adelante se establece que “[n]o se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado”.¹¹ Por supuesto, eso incluye escuelas privadas que no son religiosas, pero ciertamente incluye las escuelas privadas que sí son religiosas. La otra disposición indirecta es la sección 9 del artículo VI, que dice que “[s]ólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley”.¹² Esto también tiene implicaciones para la relación entre Iglesia y Estado.

Ahora bien, esas disposiciones plantean, o podrían plantear, varias interrogantes. La primera es si debe interpretarse que la separación en Puerto Rico debe ser mucho más tajante y fuerte que la dispuesta en la Constitución Federal, debido a ese lenguaje tan absoluto, especialmente la oración que establece que “[h]abrá completa separación de la iglesia y el estado”.¹³ La segunda pregunta es, por otro lado, si la libertad de religión debe tener mayor protección debido al refuerzo que se encuentra en la sección 1 del artículo II, que plasma que no se discriminará por ideas religiosas.¹⁴ Así que hay estas dos expresiones fuertes de un lado y de otro.

Quizás no se pueda llegar a esa conclusión, y eso sea asunto de otro debate, pero lo que sí se puede decir es que esas expresiones probablemente resuelven algunos problemas que han surgido en el ámbito federal y han tenido que ser resueltos por vía de la interpretación judicial. Por ejemplo, el tema de la ayuda económica a las escuelas religiosas en Puerto Rico se ha resuelto directamente bajo el propio texto constitucional, mientras en los Estados Unidos se ha tenido que dejar a la interpretación judicial. Independientemente de esas diferencias, lo

8 *Id.*

9 *Id.* art. II, § 1.

10 *Id.* art. II, § 5.

11 *Id.*

12 *Id.* art. VI, § 9.

13 *Id.* art. II, § 3.

14 *Id.* art. II, § 1.

evidente es que la tendencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sido calcar el análisis jurisprudencial desarrollado por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en esta materia, al igual que ha hecho en otros asuntos.

Esa jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos ha sido zigzagueante, a veces ambigua, y muchas veces contradictoria. Más aún, en ocasiones, utilizando los mismos términos, llega a conclusiones que podrían parecer encontradas.

II. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL

A manera de síntesis, haré una reconstrucción racional del desarrollo jurisprudencial, tanto a nivel federal como en Puerto Rico. En cuanto al establecimiento, el principio básico que surge es que no debe haber religión oficial. Ese es el primer entendido, pero el propio Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Lemon v. Kurtzman*, resuelto en 1971, dice que esa disposición va mucho más allá.¹⁵ La Corte dictamina que la Cláusula de Establecimiento no solo prohíbe el que haya una religión oficial, sino que el Estado no debe alentar, endosar, ni inhibir a una religión particular o a la Religión en general.¹⁶ Es decir, el Estado no debe hacer nada que pueda conducir eventualmente al establecimiento de una religión o de la Religión. De hecho, en *Lemon* se mencionan tres criterios que se deben utilizar para determinar la validez de una ley o actuación gubernamental al amparo de esa cláusula: (1) la ley o actuación debe tener un propósito secular; (2) la ley o actuación no debe promover ni inhibir la Religión, y (3) no debe fomentar un involucramiento excesivo del Gobierno con la Religión.¹⁷ El Tribunal no ha utilizado ese método de análisis de manera constante, pero sí se ha referido a esos tres criterios en numerosas ocasiones. En síntesis, como gustaba resumirlo la exjueza Sandra Day O'Connor cuando intervenía en este tipo de casos, el principio es que la actuación gubernamental no debe endosar la Religión, ni en su propósito ni en su efecto.

Más específicamente, con mayor concreción, se puede concluir que esos principios incluyen lo siguiente: (1) que el Estado no debe privilegiar a ninguna religión, ni debe privilegiar la Religión en general; (2) que el Estado no debe inmiscuirse en los asuntos internos de la Religión, y (3) que el Estado no debe permitir que la Religión se inmiscuya en los asuntos de gobierno, o encomendarle asuntos de Gobierno a alguna religión. Hay jurisprudencia que, de una forma u otra, alude a esos principios más concretos.

En cuanto a la libertad de culto, durante mucho tiempo persistió una situación bastante ambivalente. Pero en 1963 y en 1972, respectivamente, el Tribunal

¹⁵ *Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602 (1971).

¹⁶ Véase *id.* en la pág. 612.

¹⁷ *Id.* en las págs. 612-13.

Supremo de Estados Unidos resolvió dos casos: *Sherbert v. Verner*¹⁸ y *Wisconsin v. Yoder*.¹⁹

En *Sherbert*, se concluye que no es válido negarse a conceder beneficios de desempleo a una persona Adventista del Séptimo Día que rehusaba aceptar un trabajo que la obligara a trabajar los sábados.²⁰ En ese caso, el Estado sostenía que si la persona desempleada no aceptaba los trabajos disponibles no se le podían otorgar los beneficios de desempleo. La peticionaria no aceptaba trabajos que le requerían trabajar los sábados, pues entendía que eso trastocaba sus costumbres religiosas, y cuando solicitó los beneficios por desempleo no se los concedieron. La Corte decide que esa acción resulta inconstitucional.²¹

Lo importante de *Sherbert* es que el Tribunal utiliza lo que en Derecho llamamos el *escrutinio estricto*, un escrutinio muy riguroso al que se somete la legislación, el cual requiere que el Estado demuestre que tiene un interés apremiante para legislar como lo ha hecho y que no tiene una alternativa menos restrictiva hacia la Religión que la adoptada en la situación objeto de análisis.²² Lo anterior significa que, cuando se interviene con la Religión, el Tribunal tiene el deber de exigirle mucho al Estado para que este pueda justificar esa intervención. Bajo ese análisis, en el caso en consideración, la Corte concluye que, como cuestión constitucional, el Estado venía obligado a hacerle un acomodo a la persona afectada. A igual conclusión llega la Corte en el segundo caso, *Yoder*, aunque por falta de tiempo no podré darles los detalles. Sin embargo, lo que resulta importante es que, después de esos dos casos, se empezó a generalizar el entendido de que el Tribunal estaba exigiendo que cada vez que el Estado hiciera algo que pudiera afectar la Religión, había que someter esa actuación a un escrutinio estricto.

No obstante, en 1990 ocurre algo interesante y es que el Tribunal da un giro en el caso *Employment Division v. Smith*.²³ En este caso, dos empleados indígenas fueron despedidos de su trabajo por usar peyote como parte de una ceremonia religiosa. Posteriormente, a estos les negaron los beneficios de desempleo, actuación que los despedidos impugnaron como contraria a la Constitución, ya que violentaba su libertad de culto. Sin embargo, la Corte expresa que esa actuación no es inconstitucional, contrario a lo que había resuelto en *Sherbert*, el caso de los Adventistas del Séptimo Día. Lo que hace el Tribunal, en este caso de *Smith*, es que cambia la norma y señala que cuando se trata de una ley neutral, de aplicación general, que solo tiene un efecto incidental en la libertad religiosa, no hay que utilizar el escrutinio estricto. Eso significa que se aplica un criterio de eva-

18 *Sherbert v. Verner*, 374 U.S. 398 (1963).

19 *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205 (1972).

20 *Sherbert*, 374 U.S. en la pág. 409.

21 *Id.* en la pág. 410.

22 *Id.* en la pág. 406.

23 *Emp't Div. v. Smith*, 494 U.S. 872 (1990).

luación mucho más laxo a favor del Estado, y mucho más estricto contra el que reclama la libertad de culto y el acomodo.

Esa decisión, en 1990, produce una gran reacción en los Estados Unidos porque se trataba de dos indígenas y, en ese momento, ya había habido varias decisiones en que el Tribunal había tratado de forma más acogedora ciertos reclamos de miembros de las comunidades indígenas. Las poblaciones indígenas en Estados Unidos se organizan, establecen una coalición con grupos liberales, como la *American Civil Liberties Union*, y, junto a otros grupos muy conservadores, convencen al Congreso de la necesidad de cambiar la norma esbozada en *Smith* relativa a no usar un escrutinio estricto en todos los casos que estuviera en controversia la libertad religiosa. Es así que los representantes demócratas presentan en el Congreso lo que se conocería como la *Religious Freedom Restoration Act*.²⁴ Esta ley fue aprobada por unanimidad en la Cámara y 97-3 en el Senado; eventualmente, fue firmada por el presidente Bill Clinton.

Esa ley federal dispone que cuando haya una intervención sustancial con la libertad de religión, independientemente de que se trate de una ley neutral o de aplicación general, se usará el escrutinio estricto.²⁵ El efecto de esa ley fue dejar sin efecto la decisión de la Corte en el caso de *Employment Division v. Smith*. Así las cosas, cada vez que surgiera un reclamo de libertad religiosa, no importa que se tratara de una ley de aplicación general o neutral, habría que exigirle al Estado que probara un interés apremiante, y que no tenía alternativas menos onerosas a su disposición. Esta ley es la base para la decisión en el caso de *Hobby Lobby*, que se acaba de resolver este año.²⁶ Es al amparo de esta ley que el Tribunal falla a favor de una empresa de miles de empleados que es, sin embargo, una empresa íntima porque pertenece a una familia, que exigía que se le eximiese de tener que proveer cobertura médica para ciertos contraceptivos a sus empleadas mujeres, ya que alegaba que esto violentaba su libertad de religión.

Resulta importante señalar que esta ley aplica a Puerto Rico. Aplica a Puerto Rico por la siguiente razón. En el 1997 el Tribunal Supremo federal resolvió que esa ley era inconstitucional en su aplicación a los estados.²⁷ Sin embargo, en el 2003 el Congreso enmienda la ley para disponer que la misma va a aplicar al Gobierno federal y al gobierno de cualquier *covered entity*. Luego, en la definición de *covered entity* incluye al Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a todos los territorios y posesiones de Estados Unidos.²⁸

Ya ven cómo aquí surge el problema del estatus político de Puerto Rico, que parece ser omnipresente. A pesar que esta ley no es de aplicación a las actuaciones de los estados, el Congreso ha determinado que sí se le puede aplicar a Puerto Rico, y la única forma en que se le puede aplicar es por virtud de la Cláusula

²⁴ Religious Freedom Restoration Act of 1993, 42 U.S.C. §§ 2000bb a 2000bb-4 (2012).

²⁵ *Id.* § 2000bb(b)(1).

²⁶ *Burwell v. Hobby Lobby Stores, Inc.*, 134 S.Ct. 2751 (2014).

²⁷ *City of Boerne v. Flores*, 521 U.S. 507 (1997).

²⁸ 42 U.S.C. § 2000bb-2(2).

Territorial; no hay otra. Ahora, ¿qué quiere decir esto? Este cambio fue en el 2003, y la ley original, que también incluía a Puerto Rico, fue aprobada en el 1993, pero en ningún caso en Puerto Rico se ha planteado la aplicabilidad de esta ley. En el caso de *Obispo de Arecibo v. Secretario de Justicia* se pudo haber planteado.²⁹ En ese caso —al que le tengo ciertas reservas— quizás por casualidad, no por conocimiento, el Tribunal decidió correctamente —en cuanto a libertad de culto— que se debía usar el escrutinio estricto, pero por las razones equivocadas. El que la *Religious Freedom Restoration Act* federal sea extensiva a Puerto Rico es importante porque tendrá repercusiones significativas en Puerto Rico una vez se conozca. Y es que al amparo de esa ley, y otras parecidas a nivel estatal, se han ido solicitando todo tipo de acomodados por motivo de creencias religiosas, ya que la ley es favorable al que solicita el acomodo o la exención de la aplicación, en su caso, del efecto de leyes generales y neutrales. Siento mucho tener que dar la noticia; a mí no me gusta, pero es así; es lo que dice el Derecho vigente.

En resumen, no se puede discriminar contra grupos religiosos o personas por sus ideas religiosas. El escrutinio judicial aplicable va a depender de si la actuación es del Gobierno federal, de un estado o de Puerto Rico.

CONCLUSIÓN

Para finalizar, sugiero tres preguntas que creo que surgen de este marco jurídico. La primera tiene que ver con lo que, me parece, es una disonancia entre la aspiración constitucional de separación de iglesia y estado y una cultura permeada por nociones, símbolos, prácticas e interacciones de carácter religioso, como es la nuestra. ¿Es realmente un problema de disonancia, cultural o constitucional o, por el contrario, es algo que se puede conciliar? Porque hay una aspiración normativa de separación pero hay una realidad cultural de no separación. Segundo, sobre el tema de los acomodados por razones religiosas, como el avalado por *Hobby Lobby*, me preocupan dos cosas: (1) cuando esos acomodados perjudican a terceros como sucedió en *Hobby Lobby*, ¿hasta dónde se debe llegar? ¿se puede discriminar contra otros aduciendo razones religiosas?, y (2) los acomodados que solicita cada cual se examinan en el tribunal individualmente, y de esa forma se puede llegar a la conclusión de que hubo un acomodo permisible, pero, ¿qué pasa con el efecto agregado de todos los acomodados? El efecto agregado de todos los acomodados puede conducir a una situación de establecimiento *de facto* de la Religión. La tercera interrogante es, ¿cuál es el lugar del argumento religioso en el discurso público en la deliberación que debe darse en una sociedad democrática? Espero que podamos discutir estos problemas en el periodo de preguntas y respuestas. Muchas gracias.

29 Obispo de Arecibo v. Secretario de Justicia, 2014 TSPR 86.