



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares  
Gobernador

Hon. Wanda Vázquez Garced  
Secretaria

11 de febrero de 2019

Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares  
Gobernador  
Gobierno de Puerto Rico  
La Fortaleza  
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Gobernador:

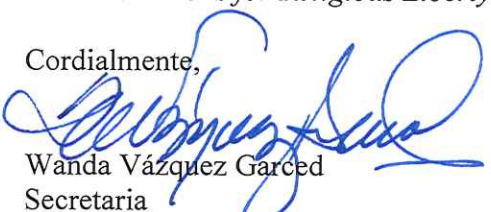
Atendemos la Orden Ejecutiva, OE-2018-052, firmada el pasado 6 de diciembre de 2018, mediante la cual se ordena la creación de los Centros del Tercer Sector y Bases de Fe en nueve agencias del Ejecutivo, con miras a que prospectivamente haya un Centro en cada agencia que trabaje con el tercer sector y organizaciones con base de fe. Particularmente, se **ordena al Departamento de Justicia establecer las guías para la protección de la libertad religiosa en la Rama Ejecutiva**, modeladas a base del *Memorandum for all Executive Departments and Agencies, Federal Law Protections for Religious Liberty*, del Departamento de Justicia federal—firmado el 6 de octubre de 2017— para que sirvan de base legal en dichos Centros y las Agencias en general. En lo pertinente, conforme a la OE-2018-052, el Departamento de Justicia deberá preparar las guías en un periodo de 60 días, las “Guías para la Protección de la Libertad Religiosa en la Rama Ejecutiva”.

Cabe destacar, que en el referido Memorando del Departamento de Justicia federal se hace referencia a las guías promulgadas por el presidente William “Bill” Clinton durante su administración, tituladas *Guidelines on Religious Exercise and Religious Expression in the Federal Workplace*, mejor conocidas como las *Clinton Guidelines*, las cuales aún rigen, y sirven de guía para las agencias federales. Por tal razón anejamos dichas guías a las nuestras para ser usadas como referencia. Consideramos que contienen una gran cantidad de ejemplos que pudieran ser útiles para la implementación de las guías que hemos esbozado.

Establecidas las “Guías Para la Protección Religiosa en la Rama Ejecutiva”, para que sirvan de base legal para los Centros y las Agencias en general, en virtud del Memorando del Secretario de Justicia federal titulado, *Federal Law Protections for Religious Liberty*, el Departamento de Justicia cumple con la Orden Ejecutiva, OE-2018-052 particularmente con la Sección Novena.

Se incluyen las “Guías Para la Protección Religiosa en la Rama Ejecutiva” y el Memorando *Federal Law Protections for Religious Liberty*.

Cordialmente,

  
Wanda Vázquez Garced  
Secretaria

Anejos



## Guías para la Protección de la Libertad Religiosa en la Rama Ejecutiva

### *Introducción*

La Libertad Religiosa es un derecho fundamental de vital importancia en Puerto Rico. Comprende el derecho al libre ejercicio del culto religioso consagrado en la Constitución de Puerto Rico, y protegido a su vez en el texto constitucional, prohibiendo el establecimiento de una religión oficial y disponiendo una completa separación de la iglesia y el estado. Este derecho, que en su momento fuera explicado por James Madison como “inalienable por su naturaleza”,<sup>1</sup> fue introducido en Puerto Rico por primera vez en el Tratado de Paris de 1898.<sup>2</sup>

Desde entonces, hasta la eventual aprobación de la Constitución de Puerto Rico, este principio ha permeado y servido de sostén al andamiaje jurídico puertorriqueño. Tanto así que, de forma similar a la expresión de Madison, en el Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente se manifiesta en su discusión que los “[d]erechos individuales, ilegislables, la fe religiosa, como el alma de la misma que la vivifica, pertenecen por su esencia al individuo, no al legislador”.<sup>3</sup> La noción enmarcada en ambas expresiones armoniza con la génesis u origen práctico de este derecho en nuestra tradición constitucional, cuya fuente son las Enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos.<sup>4</sup> En ellas la libertad culto fue el primer derecho reconocido, quizás como vindicación histórica por las persecuciones religiosas experimentadas en Europa, y a su vez, como una manera pragmática de abordar la diversidad de pensamientos y credos representados por fundadores.<sup>5</sup>

Además de ser un derecho personal o individual de ostentar creencias o incluso de adorar en algún templo o lugar sagrado, el derecho enmarca la práctica y la observancia. Entiéndase, el derecho de actuar y abstenerse de actuar de cierta manera acorde con sus preceptos religiosos. Así, con marcadas excepciones, nadie debe ser obligado a elegir entre el cumplimiento con su fe y el cumplimiento con la ley. Por tanto, hasta donde la ley lo permita, las prácticas y observancias religiosas deben ser acomodadas razonablemente en todas las actividades gubernamentales, incluyendo las áreas de recursos humanos, contrataciones y creación de programas.

Es meritorio señalar que la Ley Núm. 5-2011 fue aprobada con el fin de que todas las agencias gubernamentales cuenten con una persona enlace para grupos comunitarios y de bases de fe. Por su parte, cónsono con la citada ley y la política pública de cero discrimen, el señor Gobernador firmó la Orden Ejecutiva, OE-2018-052 mediante la cual crea Centros para el Tercer Sector y Base de Fe en las agencias del Ejecutivo, y en ella ordena al Departamento de Justicia a establecer las guías para la protección de la libertad religiosa en la Rama Ejecutiva.

En cumplimiento con nuestro deber ministerial, y a tenor con una política pública comprometida con la protección de este derecho constitucional de cada ciudadano, procedemos a esbozar los

---

<sup>1</sup> Véase, *Memorandum for all Executive Departments and Agencies, Federal Law Protections for Religious Liberty*, October 6, 2017, página 1. (Traducción nuestra).

<sup>2</sup> Artículo X, Tratado de Paris de 1898.

<sup>3</sup> Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente, Font Saldaña (Citando a Román Baldorioty de Castro), en la pág. 504.

<sup>4</sup> Véase, D. Vélez Cabrera, *La libertad de culto y la Religious Freedom Restoration Act*, Revista Jurídica: Asociación de Abogados de Puerto Rico, Vol. 3 Núm. 1 (2016), pág. 37.

<sup>5</sup> *Id.*



principios básicos y garantías mínimas requeridas por el derecho aplicable, particularmente, para la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico. Destacamos que hoy día la libertad religiosa conserva su vigencia e indispensabilidad, y ha sido arraigado con firmeza como un derecho fundamental, protegido por las constituciones de Estados Unidos y Puerto Rico, y en diversos estatutos federales y estatales.

Establecido en términos generales el trasfondo histórico, jurídico, y de política pública, procedemos a esbozar las guías, estableciendo antes los principios necesarios para su implementación.

### *Principios de la libertad religiosa*

#### **1. La libertad religiosa es un derecho fundamental de vital importancia, y está protegido expresamente por leyes federales y estatales.**

La libertad religiosa está consagrada en el texto de nuestra Constitución federal y estatal, al igual que en diversos estatutos federales y estatales. Esta comprende el derecho de todos los ciudadanos de practicar su religión libremente, sin ser obligados a suscribirse a determinada iglesia o a demostrar su afiliación a una religión como requisito para asumir un cargo público. También comprende su derecho de manifestar sus creencias religiosas, sujeto a los mismos límites aplicables a toda manera de expresión. En los Estados Unidos y en Puerto Rico, la libertad religiosa no es solo un asunto de política pública, sino un derecho fundamental.

#### **2. El interés estatal de lograr mayor Separación de Iglesia y Estado que la provista por la Cláusula de Establecimiento federal, está limitado por la Cláusula de Libre Ejercicio y la Libertad de Expresión.**

A base de la Cláusula de Supremacía de la constitución federal, el interés de un estado, fundamentado en su Constitución, pudiera imponerse sobre un interés protegido por la Primera Enmienda de la Constitución federal.<sup>6</sup> No obstante, el Tribunal Supremo federal resolvió en *Widmar v. Vincent*,<sup>7</sup> y reiteró en *Trinity Lutheran Church of Columbia, Inc. v. Comer*<sup>8</sup> que el interés estatal de lograr una mayor Separación de Iglesia y Estado, que aquella provista por la Cláusula de Establecimiento federal, está limitado por las protecciones reconocidas al amparo de las cláusulas constitucionales federales sobre el Libre Ejercicio Religioso y la Libertad de Expresión. Esto implica, que en su aplicación, el Estado no puede incidir en las protecciones ya concedidas sobre la Libertad de Culto y la Libertad de Expresión bajo la cláusula de la Constitución federal.

#### **3. El derecho a la libertad de culto o libre ejercicio de la religión, comprende tanto el derecho de actuar, cómo el de abstenerse de actuar, de acuerdo a las creencias religiosas que se ostentan.**

El Artículo II Sección 3 de la Constitución de Puerto Rico y la Cláusula de Establecimiento de la Constitución federal, no solo protegen el derecho a creer o adorar; también protege el derecho de realizar o abstenerse de realizar ciertos actos físicos en conformidad a sus creencias. Los

<sup>6</sup> *Widmar v. Vincent*, 454 U.S. 263, 276, 102 S. Ct. 269, 277-78 (1981).

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> *Trinity Lutheran Church of Columbia, Inc. v. Comer*, 137 S. Ct. 2012, 2024 (2017).

estatutos federales,<sup>9</sup> incluyendo el *Religious Freedom Restoration Act of 1993* ("RFRA"), afirman esta protección, definiendo el ejercicio de la religión de forma abarcadora, enmarcando todos los aspectos de la observancia religiosa y práctica, sean o no centrales a, o requeridos por, una fe religiosa en particular.

#### **4. El derecho a la libertad religiosa es de aplicación a personas y organizaciones.**

La Cláusula de Libre Ejercicio de la Constitución federal, y el Artículo II Sección 3 de la Constitución de Puerto Rico, no solo protegen a individuos, sino también a la expresión religiosa de forma colectiva en iglesias u otras denominaciones religiosas, organizaciones religiosas, escuelas, asociaciones privadas, e inclusive negocios.<sup>10</sup>

#### **5. Los ciudadanos no renuncian a su libertad religiosa por el hecho de participar en negocios, en lugares y foros públicos o por interactuar con el gobierno.**

Las protecciones constitucionales para la libertad religiosa no están condicionadas a que una persona u organización religiosa se separe de la sociedad civil. Aunque la aplicación de las protecciones relevantes pudieran diferir en contextos distintos, los individuos y las organizaciones no tienen que renunciar a las protecciones a su libertad religiosa al proveer o recibir servicios sociales, educación, salud; al buscar ganar o al ganarse la vida; al emplear a otros para hacer lo mismo; al recibir contratos gubernamentales o fondos; o al interactuar con el gobierno local, estatal o federal.<sup>11</sup>

#### **6. El gobierno no limitará actos o abstenciones basándose en las creencias religiosas exhibidas.**

Para evitar el tipo de persecución religiosa que llevó a la fundación de los Estados Unidos de América, la Cláusula de Libre Ejercicio de la Constitución federal, y el Artículo II Sección 3 de la Constitución de Puerto Rico ofrecen protección contra acciones gubernamentales dirigidas a afectar conductas religiosas en particular. Con marcadas y escasas excepciones, el gobierno no puede considerar una conducta como legal cuando es realizada por motivos seculares, y considerar—la misma conducta—ilegal cuando es realizada por motivos religiosos.

Por ejemplo, el gobierno no puede permitir la distribución de material y/o panfletos con expresiones ideológicas, en un parque, y a su vez prohibir la distribución de material y/o panfletos religiosos en ese mismo parque.

#### **7. El gobierno no limitará ni discriminará por razón de religión contra individuos, corporaciones sin fines de lucro o entidades religiosas, limitando el acceso a fondos, materiales, propuestas, préstamos u otros programas que estén disponibles a entidades que ofrezcan servicios a comunidades, grupos o individuos.**

Así como el gobierno, salvo ciertas excepciones, no puede limitar acciones a base de creencias religiosas, tampoco puede discriminar contra personas o individuos por su religión. El gobierno

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, el *Religious Land Use and Institutionalized Persons Act* (RLUIPA), Pub.L. 106-274, 42 U.S.C. § 2000cc *et seq.*

<sup>10</sup> *Burwell v. Hobby Lobby Stores, Inc.*, 134 S.Ct. 2751 (2014).

<sup>11</sup> Véase, Ley 131-2003. 8 L.P.R.A. § 1012.



no puede excluir a organizaciones religiosas de programas de ayudas, fondos, *grants*, etc., siempre y cuando la asistencia gubernamental no se utilice para fines proselitistas.

Por ejemplo, el Tribunal Supremo federal ha resuelto que el gobierno no puede negarle participación a una escuela religiosa en un programa de asistencia de ayuda a la comunidad. En ese caso específico, se trataba de un programa que provee reembolsos por material reciclable que se utilizara para reemplazar superficies peligrosas en parques de niños.<sup>12</sup>

#### **8. El gobierno no discriminará contra individuos o entidades religiosas en la aplicación de leyes neutrales y de aplicación general.**

Aunque las personas y organizaciones están sujetas a leyes de aplicación general—por ejemplo, prohibiciones criminales, restricciones de tiempo, lugar y manera a la expresión—estas no pueden ser aplicadas de forma discriminatoria.

Así por ejemplo, el Servicio de Rentas Internas (*IRS-Internal Revenue Service*) no puede aplicar la Enmienda Johnson (*Johnson Amendment*)—la cual no permite que organizaciones sin fines de lucro exentas (501(c)(3)) participen o intervengan en campañas políticas a favor de un candidato—a una organización religiosa, en circunstancias en las cuales no se la aplicaría a una organización sin fines de lucro secular. Ello aplicaría del mismo modo a una acción o criterio similar del Departamento de Hacienda en Puerto Rico. En otro ejemplo, el Departamento de Recreación y Deportes o el Departamento de Recursos Naturales, no pueden requerir que una organización obtenga permisos para distribuir panfletos o material escrito en un parque, si no exige lo mismo a grupos seculares, en las mismas circunstancias; y ninguna agencia de gobierno a cargo de conceder permisos de uso de tierra puede negar un permiso solicitado por un Centro Islámico para construir una mezquita si ha concedido, o concedería dicho permiso a organizaciones y grupos seculares, en una posición similar.

#### **9. El gobierno no puede favorecer o desfavorecer oficialmente a grupos religiosos en particular.**

El Artículo II Sección 3 de la Constitución de Puerto Rico, y juntas, la Cláusula de Libre Ejercicio y la Cláusula de Establecimiento federal, proscriben que se favorezca a un grupo religioso sobre otro.

Este principio de neutralidad denominacional significa, por ejemplo, que el gobierno no puede imponer cargas y regulaciones de forma arbitraria sobre unas denominaciones, y no imponerlas sobre otras. Por ejemplo, no podría favorecer la participación de ciertos grupos religiosos sobre otros grupos religiosos en la Campaña Benéfica de Empleados Públicos, basado en sus creencias.

#### **10. El gobierno no puede intervenir con la autonomía de una organización religiosa.**

El Artículo II Sección 3 de la Constitución de Puerto Rico, y tanto la Cláusula de Libre Ejercicio como la Cláusula de Establecimiento federal, también limitan la intervención gubernamental en disputas intra-denominacionales sobre doctrina, disciplina, o cualificaciones para el ministerio y membresía.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Trinity Lutheran Church of Columbia, Inc. v. Comer*, 137 S. Ct. 2012, 2024 (2017).

<sup>13</sup> *Mercado, Quilichini v. U.C.P.R.*, 143 DPR 610 (1997).

Por ejemplo, el gobierno no impondrá sus políticas y normas de “no discriminación” de forma que exija que se modifiquen los requisitos para ser admitidos a los seminarios Católicos o los *yeshivas* Judíos.

**11. La *Religious Freedom Restoration Act of 1993* (RFRA)—la cual aplica expresamente a Puerto Rico—no permite que el gobierno imponga una carga onerosa o sustancial sobre cualquier aspecto de observancia o práctica religiosa, a menos que el gobierno logre justificar dicha imposición satisfaciendo un escrutinio estricto.**

La RFRA no permite que el gobierno imponga una carga onerosa o sustancial (*substantial burden*) sobre la libertad de culto de una persona, salvo si el Estado logra demostrar que la aplicación de dicha carga, es el medio menos restrictivo u oneroso para alcanzar un interés apremiante. La RFRA aplica a todas las acciones de las agencias administrativas del gobierno federal, incluyendo sus regulaciones, adjudicaciones y aplicaciones/ejecuciones, y la distribución y administración de contratos y fondos. De esta misma manera es de aplicación expresa a Puerto Rico.

**12. La protección de la RFRA no solo se extiende a individuos, sino también a organizaciones, asociaciones, e incluso algunas corporaciones con fines de lucro.**

La RFRA protege el ejercicio de la religión de individuos, y también de corporaciones, compañías, asociaciones, bufetes, firmas, sociedades, consorcios, y compañías de acciones compartidas (*joint stock companies*).

Por ejemplo, el Tribunal Supremo federal ha resuelto que *Hobby Lobby*, una corporación íntima (*closely held*), con fines de lucro y con más de quinientas tiendas y trece mil empleados, está protegida por la RFRA.<sup>14</sup>

**13. La RFRA no permite al gobierno cuestionar la razonabilidad de una creencia religiosa.**

La RFRA es de aplicación a convicciones religiosas sinceras, sean o no centrales para, u ordenadas por, una organización o tradición religiosa en particular. A menudo se les requiere a los partidarios de una religión establecer parámetros, líneas o límites en la aplicación de sus creencias religiosas. El gobierno no tiene la competencia para evaluar la razonabilidad de dichos parámetros, y no es apropiado que lo haga.

Así, por ejemplo, una agencia de gobierno no puede cuestionar la razonabilidad de la decisión de un obrero de una fábrica, que según sus preceptos religiosos, no puede trabajar en una línea de producción de armas, aunque pueda trabajar en una línea de producción de acero el cual podría ser utilizado algún día para la confección de armas.<sup>15</sup>

**14. Una acción gubernamental constituye una carga onerosa sobre el ejercicio religioso si prohíbe un aspecto de la observancia religiosa, compele un acto inconsistente con dicha observancia o práctica, o si presiona sustancialmente para que la persona u organización modifique dicha observancia o práctica.**

<sup>14</sup> *Burwell v. Hobby Lobby Stores, Inc.*, 134 S.Ct. 2751 (2014).

<sup>15</sup> *Thomas v. Review Bd. of Indiana Employment Security Div.*, 450 U.S. 707(1981).



Debido a que el gobierno no puede cuestionar la razonabilidad de una creencia religiosa o la evaluación de un creyente sobre la conexión religiosa entre el mandato gubernamental y su creencia, el *test* o el examen de la carga onerosa se enfoca en la extensión o magnitud de la compulsión que implica la acción gubernamental. En términos generales, una acción gubernamental que prohíbe un aspecto de la observancia religiosa o práctica de una persona, compele un acto inconsistente con dicha observancia o práctica, o presiona sustancialmente al creyente para que modifique su práctica u observancia, cualificaría como una carga onerosa sobre el ejercicio de la religión.

Por ejemplo, constituiría una carga sustancial a una práctica religiosa si una regulación del Departamento de Corrección de Puerto Rico, impide que un musulmán devoto mantenga una barba de *¼ de pulgada*, la cual este entiende que debe mantener conforme a sus creencias religiosas. De igual manera, una regulación del Departamento de Salud, que requiera que los patronos provean seguro médico para medicamentos contraceptivos en violación de sus preceptos religiosos, o si se enfrentara multas de negarse a proveerlos por motivo religioso, ello constituiría una carga onerosa o sustancial sobre una práctica religiosa; una ley que condicione el acceso a beneficios gubernamentales a la disposición de un empleado o negocio a trabajar sábado, resultaría en una carga onerosa o sustancial para aquellos que no puedan trabajar sábados por causa de su práctica u observancia religiosa.

Por otra parte, aun cuando exista una ley que infrinja la práctica de una observancia religiosa, si dicha observancia es inconsecuente para el creyente, no se consideraría como imposición de carga sustancial a una práctica religiosa. De otra parte, una ley que regule solo asuntos gubernamentales internos, y que no involucre ninguna compulsión sobre el creyente, tampoco impone una carga sustancial.

### **15. El escrutinio estricto aplicable al RFRA es riguroso**

Una vez quien profesa una religión ha identificado una carga sustancial sobre su creencia religiosa, el gobierno solo puede imponer dicha carga si se trata del medio menos restrictivo para alcanzar un interés gubernamental apremiante. Solo aquellos intereses del orden más alto pueden superar reclamos legítimos de libre ejercicio de una religión, y estos intereses deben ser evaluados en términos específicos en relación con el individuo y no en términos generales. Aún si el gobierno lograra demostrar el interés necesario, también tendría que demostrar que la restricción elegida sobre el libre ejercicio es la menos restrictiva para alcanzar dicho interés. Este análisis requiere que el gobierno demuestre que no puede acomodar al observante religioso mientras logra su interés mediante una alternativa viable, la cual podría incluir, en ciertas circunstancias, gastos de fondos adicionales, modificaciones a exenciones existentes o la creación de un nuevo programa.

### **16. La RFRA aplica inclusive cuando quien profesa alguna religión procura una exención de alguna obligación legal que le requiera conferir beneficios a terceros.**

Aunque las cargas impuestas sobre terceros son relevantes para el análisis del RFRA, el hecho de que una exención pueda dejar desprovisto a un tercero de un beneficio, no invalida la exención categóricamente. Una vez la persona identifica una carga sustancial sobre su ejercicio religioso, la RFRA requiere que el gobierno federal establezca que su negativa a concederle un acomodo o una exención es el medio menos oneroso de alcanzar un interés apremiante.



**17. El Título VII del *Civil Rights Act of 1964*, según enmendado, prohíbe a los patronos discriminar contra individuos a base de su religión.**

Los patronos, a base del Título VII, Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998 y la Ley Núm. 8 de 4 de febrero de 2017, según enmendadas,<sup>16</sup> no contratarán, despedirán, o discriminarán en contra de cualquier individuo con respecto a su religión. Tales patronos tampoco deberán clasificar a sus empleados o solicitantes en una manera que los prive o tienda a privarlos de oportunidades de empleo por causa de su religión. Esta protección aplica sin importar si el individuo es miembro de una mayoría o minoría religiosa. Pero la protección no aplica de igual manera a patronos religiosos, que ostentan ciertas protecciones constitucionales y estatutarias sobre sus decisiones de contratación.

**18. La protección del Título VII se extiende al discrimen por razón de la observancia religiosa o práctica, al igual que por creencia, salvo si el patrono no puede proveer un acomodo razonable de cierta observancia o práctica sin que constituya dificultad o perjuicio excesivo o indebido.**

El Título VII define la “religión” de forma abarcadora para incluir todos los aspectos de la observancia o práctica religiosa, salvo cuando un patrono pueda establecer que un aspecto en particular de dicha observancia o practica no pueda ser acomodada razonablemente sin que le constituya una dificultad excesiva (*undue hardship*).<sup>17</sup>

Por ejemplo, a los patronos se les requiere ajustar los horarios de trabajo de sus empleados para la observancia del *Shabat*, festividades religiosas, u otras observancias religiosas, salvo si el hacerlo conllevaría una dificultad excesiva, tal como el comprometer materialmente las operaciones o si contravendría convenios colectivos. El Título VII del *Civil Rights Act of 1964*, podría además requerir que un patrono modifique una política que prohíba que empleados utilicen cubiertas para sus cabezas, de modo que se permita que un empleado judío utilice una kipá (*yarmulke*) o que un empleado musulmán utilice un pañuelo (*kufiyya, hiyab, etc*).

Un patrono que alegue no poder acomodar razonablemente a una observancia religiosa o práctica deberá demostrar la dificultad excesiva sobre su negocio con especificidad, y no podrá

---

<sup>16</sup> Ley Núm. 8 de 4 de febrero de 2017, según enmendada, 3 L.P.R.A. § 1469; Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998; En el caso de patronos privados aplicaría la Ley Núm. 100 de 30 de Junio de 1959, según enmendada, 29 L.P.R.A. § 146.

<sup>17</sup> Ni la Ley Núm. 8 de 4 de febrero de 2017, según enmendada, 3 L.P.R.A. § 1469, la Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998, ni la Ley Núm. 100, *supra*, contienen una definición de religión o de práctica religiosa o servicio religioso, sin embargo el Título VII, y la RFRA son de aplicación a Puerto Rico. Por su parte, aunque no aplica a servidores públicos, mencionaremos el Reglamento Núm. 8947 del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, del 24 de abril de 2017 como referencia pues define de forma abarcadora los términos pertinentes en su Artículo IV, incisos (5) y (6) respectivamente:

- ...
5. Religión: Significa la identificación que lleva a cabo un individuo con un credo particular o tradición religiosa.
  6. Práctica Religiosa: Significa toda práctica que un individuo realiza o se propone a realizar, la cual constituya un ejercicio de su credo, religión o práctica de su preferencia.
  7. Servicio religioso: Significa toda actividad o ceremonia de la religión de preferencia de un individuo.
- ...



fundamentarse en presunciones o especulaciones sobre las dificultades que pudieran surgir del acomodo.<sup>18</sup>

**19. Las Guías sobre el ejercicio religioso y la expresión religiosa en el ámbito laboral federal del Presidente Bill Clinton, proveen ejemplos útiles para las agencias del gobierno sobre acomodados razonables por observancia religiosa en el trabajo.**

El Presidente Clinton emitió Guías sobre el Ejercicio Religioso y la Expresión Religiosa en el Ámbito Laboral Federal (“Guías de Clinton”), véase anejo, las cuales explican que los empleados federales pueden tener materiales religiosos en sus escritorios privados y leerlos durante sus recesos o periodos de descanso; pueden discutir sus visiones religiosas con otros empleados, sujeto a las mismas limitaciones aplicables a otras formas de expresión de empleados; pueden exhibir mensajes religiosos en sus vestimentas o utilizar medallones religiosos; y pueden invitar a otros a visitar sus servicios religiosos, excepto en el momento en que dicha expresión se torna excesiva o acosadora. Las Guías de Clinton tienen la fuerza de una Orden Ejecutiva, y sirven de guía o modelo sobre maneras en las cuales la observancia religiosa y práctica puedan ser acomodadas razonablemente en el lugar de empleo.

**20. Como norma general, el gobierno no puede establecer como condición para la otorgación de fondos o contrato, el que una organización religiosa abandone sus exenciones<sup>19</sup> para contratar personal, o que renuncie a los atributos de su carácter religioso.**

Las organizaciones religiosas tienen derecho a competir por asistencia financiera federal y estatal utilizada para apoyar programas gubernamentales, en igualdad de condiciones (*equal footing*). No se les requerirá alterar su carácter religioso para participar de programas gubernamentales, ni se le exigirá que cesen de realizar actividades explícitamente religiosas fuera del programa, ni que renuncien a las protecciones estatutarias que cobijan sus decisiones de contratar empleados.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Véase, *How does an employer determine if a religious accommodation imposes more than a minimal burden on operation of the business (or an "undue hardship")?* Disponible en: [https://www.eeoc.gov/eeoc/newsroom/wysk/workplace\\_religious\\_accommodation.cfm](https://www.eeoc.gov/eeoc/newsroom/wysk/workplace_religious_accommodation.cfm).

*Examples of burdens on business that are more than minimal (or an "undue hardship") include: violating a seniority system; causing a lack of necessary staffing; jeopardizing security or health; or costing the employer more than a minimal amount.*

*If a schedule change would impose an undue hardship, the employer must allow co-workers to voluntarily substitute or swap shifts to accommodate the employee's religious belief or practice. If an employee cannot be accommodated in his current position, transfer to a vacant position may be possible.*

*Infrequent payment of overtime to employees who substitute shifts is not considered an undue hardship. Customer preference or co-worker disgruntlement does not justify denying a religious accommodation.*

*It is advisable for employers to make a case-by-case determination of any requested religious accommodations, and to train managers accordingly.*

<sup>19</sup> Las organizaciones religiosas, por ley, ostentan diversas exenciones, por ejemplo, contributivas.

<sup>20</sup> Existen protecciones constitucionales y estatutarias que aplican a ciertas decisiones de contratación en el empleo. Particularmente, los patronos religiosos tienen derecho a emplear solo a personas cuyas creencias religiosas y conductas sean consistentes con los preceptos de dicho patrono. Corporaciones religiosas, asociaciones, instituciones

## **Guías para la Protección de la Libertad Religiosa en la Rama Ejecutiva e implementación de los principios de la libertad religiosa.**

Los Centros del Tercer Sector y Bases de Fe, y las Agencias y Departamentos de la Rama Ejecutiva, deberán prestar especial atención a los principios de libertad religiosa que preceden en el cumplimiento de sus deberes ministeriales.

### **Agencias Como Patronos**

Las agencias administrativas deberán revisar sus políticas y prácticas actuales para garantizar su cumplimiento con todas las leyes y políticas federales y estatales aplicables, en torno al acomodo de observancias y prácticas religiosas en el lugar de trabajo, y deberán cumplir con dichas leyes. En particular, todas las agencias deberán revisar las Guías sobre el Ejercicio Religioso y la Expresión Religiosa en el Ámbito Laboral Federal (“Guías de Clinton”) del 14 de agosto de 1997, para garantizar su cumplimiento con estas guías. Todas las agencias deberán considerar además, pasos prácticos para mejorar sus salvaguardas para la libertad religiosa en el lugar de trabajo, incluyendo a través de la consulta de expertos en la materia que puedan contestar preguntas sobre las normas de no discrimen religioso, sitios de internet en los cuales los empleados puedan aprender más sobre sus derechos de acomodo religioso, y entrenamiento para todos los empleados sobre las protecciones federales y estatales para la práctica y observancia religiosa en el lugar de trabajo. También es conveniente consultar el *EEOC Compliance Manual* sobre acomodo religioso.<sup>21</sup>

### **Agencias Reguladoras**

En la creación de reglamentos, normas, regulaciones, y política pública, las agencias administrativas deben considerar proactivamente, las cargas potenciales sobre el ejercicio de la religión y posibles acomodos necesarios para abordar dichas cargas.

---

educativas, y sociedades—entiéndase, entidades organizadas con propósitos religiosos y que realizan actividades consistentes con, y en promoción de dichos fines—tienen una exención estatutaria expresa de la prohibición de discrimen religioso en el empleo del Título VII. Bajo esta exención, las organizaciones religiosas pueden elegir emplear exclusivamente a personas cuyas creencias y conducta sean consistentes con los preceptos religiosos de la organización. Dicha disposición establece que:

- (a) *Inapplicability of title to certain aliens and employees of religious entities. This title [42 USCS §§ 2000e et seq.] shall not apply to an employer with respect to the employment of aliens outside any State, or to a religious corporation, association, educational institution, or society with respect to the employment of individuals of a particular religion to perform work connected with the carrying on by such corporation, association, educational institution, or society of its activities.*

#### *42 U.S.C.S. § 2000e-1 Exemption*

Ello implica que, por ejemplo, un colegio luterano, puede decidir contratar solo a luteranos practicantes, solo a cristianos practicantes o solo a aquellos dispuestos a adherirse a un código de conducta consistente con los preceptos de la comunidad luterana que auspicia a dicha escuela. Incluso, aun sin aplicar la exención del Título VII, los patronos religiosos podrían reclamar un derecho similar al amparo de la RFRA o de las Cláusulas Religiosas de la Constitución federal y estatal.

<sup>21</sup> *Disponible en:* <https://www.eeoc.gov/policy/docs/religion.html>.



- Las agencias deben considerar la designación de un oficial que revise las reglas propuestas o desarrollar algún otro proceso similar con este fin.
- En el desarrollo de ese proceso, las agencias deben considerar el peritaje de la Oficina del Tercer Sector y Base de Fe para identificar preocupaciones sobre el efecto de posibles acciones de la agencia sobre el ejercicio religioso.
- Independientemente del proceso elegido, las agencias deberán garantizar que han revisado todos los reglamentos, normas, regulaciones, y política pública propuesta que pudieran tener un efecto sobre la libertad religiosa en cumplimiento con los principios de libertad religiosas esbozados en este documento y apéndices antes de finalizar dichos reglamentos, normas, regulaciones y política pública.

Si a pesar de la revisión interna, algún miembro del público identifica alguna preocupación significativa sobre el cumplimiento prospectivo de alguna regulación con las protecciones gubernamentales a la libertad religiosa durante algún periodo para la expresión pública al respecto, por ejemplo, en vistas públicas, la agencia deberá atender, evaluar y responder cuidadosamente dicha solicitud en su decisión final.<sup>22</sup>

En circunstancias apropiadas, una agencia podría explicar que considerará solicitudes de acomodo “caso a caso” en lugar de la regulación misma, pero la agencia deberá proveer una justificación para esa manera de abordarlo.

### **Agencias del Orden Público**

De forma similar a las agencias administrativas a cargo de regulaciones y las agencias concernientes al cumplimiento de la ley deben considerar si sus acciones son consistentes con las protecciones federales y estatales a la libertad religiosa. Particularmente, las agencias deben recordar que la RFRA aplica a las agencias del orden público del mismo modo en que aplica a cualquier otra acción gubernamental. Además, debe considerarse la RFRA en el establecimiento de sus normas y prioridades, que serán de aplicación a toda la agencia, al igual que en la toma de decisiones, a la hora de tomar o continuar cualquier acción, y al formular normas de aplicación general anunciadas en adjudicaciones de la agencia.

Las agencias deben recordar que la implementación discriminatoria de leyes no discriminatorias, también puede violar la Constitución (federal y estatal). Así, las agencias no pueden distinguir o tratar de forma desigual a organizaciones religiosas o conductas religiosas para darles un trato desventajado en la implementación de acciones y prioridades de la agencia.

A modo de referencia, en la esfera federal, por medio de la Orden Ejecutiva 13798 del Presidente de los EEUU, se le ordenó al Secretario del Tesoro, que hasta donde permita la ley, no tome ninguna acción adversa en contra de ningún individuo, casa de adoración, u otras organizaciones basado en que dicho individuo u organización se expresa o se ha expresado sobre asuntos morales o políticos desde una perspectiva religiosa, en escenarios en los cuales expresiones de carácter similar desde una perspectiva no-religiosa no han sido consideradas inapropiadas.<sup>23</sup> De esta misma manera, el requerimiento de no discriminar contra organizaciones o conducta religiosa aplica a todas las actividades de cumplimiento, ejecución o implementación de la Rama Ejecutiva

---

<sup>22</sup> Véase, *Perez v. Mortgage Bankers Ass'n*, 135 S. Ct. 1199, 1203 (2015).

<sup>23</sup> *Exec. Order No. 13798*, § 2, 82 Fed. Reg. at 21675.

federal, incluyendo los componentes concernientes del Departamento de Justicia federal. Las agencias del Gobierno de Puerto Rico deberán aplicar el mismo criterio.

### **Agencias que Manejan Contrataciones y Distribución de Fondos.**

Las agencias no discriminarán contra organizaciones religiosas en sus contrataciones o actividades de solicitud y manejo de fondos. A las organizaciones religiosas se les dará la oportunidad de competir por fondos gubernamentales o contratos, y participar en programas gubernamentales en las mismas condiciones que las organizaciones no-religiosas.

Salvo en circunstancias inusuales, las agencias no condicionarán el recibo o acceso a contratos o fondos a la renuncia de la organización religiosa de sus exenciones del *Civil Rights Act of 1964*,<sup>24</sup> sobre sus prácticas de contratación de empleados, o cualquier otra protección constitucional o estatutaria. Particularmente, las agencias no deberán intentar inmiscuirse en asuntos internos de administración o limitar actividades protegidas de dichas organizaciones utilizando las condiciones para la otorgación de contratos o fondos. Por su parte, la Ley 131-2003 cuyo fin es autorizar al Gobierno de Puerto Rico, “a contratar con las organizaciones comunitarias y de base religiosa y otras organizaciones seculares con o sin fines de lucro y asignar fondos para proveer asistencia social y económica a personas que cualifiquen para las mismas bajo las mismas condiciones que cualificarían de solicitarlas directamente al gobierno...” dispone lo siguiente:

(1) Organizaciones religiosas.— Una organización comunitaria, caritativa o de base religiosa con un contrato con el Gobierno de Puerto Rico, sus agencias o sus instrumentalidades **retendrá su independencia del gobierno, incluso su control sobre la definición, desarrollo, práctica y expresión de sus creencias religiosas.**

(2) Salvaguardas adicionales.— El Gobierno de Puerto Rico no requerirá a las organizaciones comunitarias, caritativas, o religiosas que:

(a) **Alteren su forma de gobierno interno, o**

(b) **remuevan el arte religioso, esculturas u otros símbolos, de manera que puedan ser elegibles para contratar con el Gobierno para proveer asistencia, o para aceptar certificados u otras formas de desembolsos, para un programa fundado bajo la sec. 1011(b) (1) de este título.**<sup>25</sup>

\* \* \*

Anejo

<sup>24</sup> 42 U.S.C.S. § 2000e-1 (a).

<sup>25</sup> 8 L.P.R.A. § 1014. Énfasis nuestro.



**THE WHITE HOUSE**  
**Office of the Press Secretary**

---

For Immediate Release

August 14, 1997

**GUIDELINES ON RELIGIOUS EXERCISE AND RELIGIOUS EXPRESSION IN THE  
FEDERAL WORKPLACE**

The following Guidelines, addressing religious exercise and religious expression, shall apply to all civilian executive branch agencies, officials, and employees in the Federal workplace.

These Guidelines principally address employees' religious exercise and religious expression when the employees are acting in their personal capacity within the Federal workplace and the public does not have regular exposure to the workplace. The Guidelines do not comprehensively address whether and when the government and its employees may engage in religious speech directed at the public. They also do not address religious exercise and religious expression by uniformed military personnel, or the conduct of business by chaplains employed by the Federal Government. Nor do the Guidelines define the rights and responsibilities of non-governmental employers — including religious employers — and their employees. Although these Guidelines, including the examples cited in them, should answer the most frequently encountered questions in the Federal workplace, actual cases sometimes will be complicated by additional facts and circumstances that may require a different result from the one the Guidelines indicate.

Section 1. Guidelines for Religious Exercise and Religious Expression in the Federal Workplace. Executive departments and agencies ("agencies") shall permit personal religious expression by Federal employees to the greatest extent possible, consistent with requirements of law and interests in workplace efficiency as described in this set of Guidelines. Agencies shall not discriminate against employees on the basis of religion, require religious participation or non-participation as a condition of employment, or permit religious harassment. And agencies shall accommodate employees' exercise of their religion in the circumstances specified in these Guidelines. These requirements are but applications of the general principle that agencies shall treat all employees with the same respect and consideration, regardless of their religion (or lack thereof).

A. Religious Expression. As a matter of law, agencies shall not restrict personal religious expression by employees in the Federal workplace except where the employee's interest in the expression is outweighed by the government's interest in the efficient provision of public services or where the expression intrudes upon the legitimate rights of other employees or creates the appearance, to a reasonable observer, of an official endorsement of religion. The examples cited in these Guidelines as permissible forms of religious expression will rarely, if ever, fall within these exceptions.

As a general rule, agencies may not regulate employees' personal religious expression on the basis of its content or viewpoint. In other words, agencies generally may not suppress employees' private religious speech in the workplace while leaving unregulated other private employee speech that has a comparable effect on the efficiency of the workplace -- including ideological speech on politics and other topics -- because to do so would be to engage in presumptively unlawful content or viewpoint discrimination. Agencies, however, may, in their discretion, reasonably regulate the time, place and manner of all employee speech, provided such regulations do not discriminate on the basis of content or viewpoint.

The Federal Government generally has the authority to regulate an employee's private speech, including religious speech, where the employee's interest in that speech is outweighed by the government's interest in promoting the efficiency of the public services it performs. Agencies should exercise this authority evenhandedly and with restraint, and with regard for the fact that Americans are used to expressions of disagreement on controversial subjects, including religious ones. Agencies are not required, however, to permit employees to use work time to pursue religious or ideological agendas. Federal employees are paid to perform official work, not to engage in personal religious or ideological campaigns during work hours.

(1) Expression in Private Work Areas. Employees should be permitted to engage in private religious expression in personal work areas not regularly open to the public to the same extent that they may engage in nonreligious private expression, subject to reasonable content- and viewpoint-neutral standards and restrictions: such religious expression must be permitted so long as it does not interfere with the agency's carrying out of its official responsibilities.

#### Examples

(a) An employee may keep a Bible or Koran on her private desk and read it during breaks.

(b) An agency may restrict all posters, or posters of a certain size, in private work areas, or require that such posters be displayed facing the employee, and not on common walls; but the employer typically cannot single out religious or anti-religious posters for harsher or preferential treatment.

(2) Expression Among Fellow Employees. Employees should be permitted to engage in religious expression with fellow employees, to the same extent that they may engage in comparable nonreligious private expression, subject to reasonable and content-neutral standards and restrictions: such expression should not be restricted so long as it does not interfere with workplace efficiency. Though agencies are entitled to regulate such employee speech based on reasonable predictions of disruption, they should not restrict speech based on merely hypothetical concerns, having little basis in fact, that the speech will have a deleterious effect on workplace efficiency.

#### Examples

(a) In informal settings, such as cafeterias and hallways, employees are entitled to discuss their religious views with one another, subject only to the same rules of order as apply to other employee expression. If an agency permits unrestricted nonreligious expression of a controversial nature, it must likewise permit equally controversial religious expression.

(b) Employees are entitled to display religious messages on items of clothing to the same extent that they are permitted to display other comparable messages. So long as they do not convey any



governmental endorsement of religion, religious messages may not typically be singled out for suppression.

(c) Employees generally may wear religious medallions over their clothes or so that they are otherwise visible. Typically, this alone will not affect workplace efficiency, and therefore is protected.

(3) Expression Directed at Fellow Employees. Employees are permitted to engage in religious expression directed at fellow employees, and may even attempt to persuade fellow employees of the correctness of their religious views, to the same extent as those employees may engage in comparable speech not involving religion. Some religions encourage adherents to spread the faith at every opportunity, a duty that can encompass the adherent's workplace. As a general matter, proselytizing is as entitled to constitutional protection as any other form of speech -- as long as a reasonable observer would not interpret the expression as government endorsement of religion. Employees may urge a colleague to participate or not to participate in religious activities to the same extent that, consistent with concerns of workplace efficiency, they may urge their colleagues to engage in or refrain from other personal endeavors. But employees must refrain from such expression when a fellow employee asks that it stop or otherwise demonstrates that it is unwelcome. (Such expression by supervisors is subject to special consideration as discussed in Section B(2) of these guidelines.)

#### Examples

(a) During a coffee break, one employee engages another in a polite discussion of why his faith should be embraced. The other employee disagrees with the first employee's religious exhortations, but does not ask that the conversation stop. Under these circumstances, agencies should not restrict or interfere with such speech.

(b) One employee invites another employee to attend worship services at her church, though she knows that the invitee is a devout adherent of another faith. The invitee is shocked, and asks that the invitation not be repeated. The original invitation is protected, but the employee should honor the request that no further invitations be issued.

(c) In a parking lot, a non-supervisory employee hands another employee a religious tract urging that she convert to another religion lest she be condemned to eternal damnation. The proselytizing employee says nothing further and does not inquire of his colleague whether she followed the pamphlet's urging. This speech typically should not be restricted.

Though personal religious expression such as that described in these examples, standing alone, is protected in the same way, and to the same extent, as other constitutionally valued speech in the Federal workplace, such expression should not be permitted if it is part of a larger pattern of verbal attacks on fellow employees (or a specific employee) not sharing the faith of the speaker. Such speech, by virtue of its excessive or harassing nature, may constitute religious harassment or create a hostile work environment, as described in Part B(3) of these Guidelines, and an agency should not tolerate it.

(4) Expression in Areas Accessible to the Public. Where the public has access to the Federal workplace, all Federal employers must be sensitive to the Establishment Clause's requirement that expression not create the reasonable impression that the government is sponsoring, endorsing, or



inhibiting religion generally, or favoring or disfavoring a particular religion. This is particularly important in agencies with adjudicatory functions.

However, even in workplaces open to the public, not all private employee religious expression is forbidden. For example, Federal employees may wear personal religious jewelry absent special circumstances (such as safety concerns) that might require a ban on all similar nonreligious jewelry. Employees may also display religious art and literature in their personal work areas to the same extent that they may display other art and literature, so long as the viewing public would reasonably understand the religious expression to be that of the employee acting in her personal capacity, and not that of the government itself. Similarly, in their private time employees may discuss religion with willing coworkers in public spaces to the same extent as they may discuss other subjects, so long as the public would reasonably understand the religious expression to be that of the employees acting in their personal capacities.

**B. Religious Discrimination.** Federal agencies may not discriminate against employees on the basis of their religion, religious beliefs, or views concerning religion.

(1) **Discrimination in Terms and Conditions.** No agency within the executive branch may promote, refuse to promote, hire, refuse to hire, or otherwise favor or disfavor, an employee or potential employee because of his or her religion, religious beliefs, or views concerning religion.

#### Examples

(a) A Federal agency may not refuse to hire Buddhists, or impose more onerous requirements on applicants for employment who are Buddhists.

(b) An agency may not impose, explicitly or implicitly, stricter promotion requirements for Christians, or impose stricter discipline on Jews than on other employees, based on their religion. Nor may Federal agencies give advantages to Christians in promotions, or impose lesser discipline on Jews than on other employees, based on their religion.

(c) A supervisor may not impose more onerous work requirements on an employee who is an atheist because that employee does not share the supervisor's religious beliefs.

(2) **Coercion of Employee's Participation or Nonparticipation in Religious Activities.** A person holding supervisory authority over an employee may not, explicitly or implicitly, insist that the employee participate in religious activities as a condition of continued employment, promotion, salary increases, preferred job assignments, or any other incidents of employment. Nor may a supervisor insist that an employee refrain from participating in religious activities outside the workplace except pursuant to otherwise legal, neutral restrictions that apply to employees' off-duty conduct and expression in general (e.g., restrictions on political activities prohibited by the Hatch Act).

This prohibition leaves supervisors free to engage in some kinds of speech about religion. Where a supervisor's religious expression is not coercive and is understood as his or her personal view, that expression is protected in the Federal workplace in the same way and to the same extent as other constitutionally valued speech. For example, if surrounding circumstances indicate that the expression is merely the personal view of the supervisor and that employees are free to reject or ignore the supervisor's point of view or invitation without any harm to their careers or professional lives, such expression is so protected.



Because supervisors have the power to hire, fire, or promote, employees may reasonably perceive their supervisors' religious expression as coercive, even if it was not intended as such. Therefore, supervisors should be careful to ensure that their statements and actions are such that employees do not perceive any coercion of religious or non-religious behavior (or respond as if such coercion is occurring), and should, where necessary, take appropriate steps to dispel such misperceptions.

#### Examples

(a) A supervisor may invite coworkers to a son's confirmation in a church, a daughter's bat mitzvah in a synagogue, or to his own wedding at a temple. But a supervisor should not say to an employee: "I didn't see you in church this week. I expect to see you there this Sunday."

(b) On a bulletin board on which personal notices unrelated to work regularly are permitted, a supervisor may post a flyer announcing an Easter musical service at her church, with a handwritten notice inviting co-workers to attend. But a supervisor should not circulate a memo announcing that he will be leading a lunch-hour Talmud class that employees should attend in order to participate in a discussion of career advancement that will convene at the conclusion of the class.

(c) During a wide-ranging discussion in the cafeteria about various non-work related matters, a supervisor states to an employee her belief that religion is important in one's life. Without more, this is not coercive, and the statement is protected in the Federal workplace in the same way, and to the same extent, as other constitutionally valued speech.

(d) A supervisor who is an atheist has made it known that he thinks that anyone who attends church regularly should not be trusted with the public weal. Over a period of years, the supervisor regularly awards merit increases to employees who do not attend church routinely, but not to employees of equal merit who do attend church. This course of conduct would reasonably be perceived as coercive and should be prohibited.

(e) At a lunch-table discussion about abortion, during which a wide range of views are vigorously expressed, a supervisor shares with those he supervises his belief that God demands full respect for unborn life, and that he believes it is appropriate for all persons to pray for the unborn. Another supervisor expresses the view that abortion should be kept legal because God teaches that women must have control over their own bodies. Without more, neither of these comments coerces employees' religious conformity or conduct. Therefore, unless the supervisors take further steps to coerce agreement with their view or act in ways that could reasonably be perceived as coercive, their expressions are protected in the Federal workplace in the same way and to the same extent as other constitutionally valued speech.

(3) Hostile Work Environment and Harassment. The law against workplace discrimination protects Federal employees from being subjected to a hostile environment, or religious harassment, in the form of religiously discriminatory intimidation, or pervasive or severe religious ridicule or insult, whether by supervisors or fellow workers. Whether particular conduct gives rise to a hostile environment, or constitutes impermissible religious harassment, will usually depend upon its frequency or repetitiveness, as well as its severity. The use of derogatory language in an assaultive manner can constitute statutory religious harassment if it is severe or invoked repeatedly. A single incident, if sufficiently abusive, might also constitute statutory harassment. However, although employees should always be guided by general principles of civility and workplace efficiency, a hostile environment is not created by the bare expression of speech with which some employees

might disagree. In a country where freedom of speech and religion are guaranteed, citizens should expect to be exposed to ideas with which they disagree.

The examples below are intended to provide guidance on when conduct or words constitute religious harassment that should not be tolerated in the Federal workplace. In a particular case, the question of employer liability would require consideration of additional factors, including the extent to which the agency was aware of the harassment and the actions the agency took to address it.

#### Examples

(a) An employee repeatedly makes derogatory remarks to other employees with whom she is assigned to work about their faith or lack of faith. This typically will constitute religious harassment. An agency should not tolerate such conduct.

(b) A group of employees subjects a fellow employee to a barrage of comments about his sex life, knowing that the targeted employee would be discomfited and offended by such comments because of his religious beliefs. This typically will constitute harassment, and an agency should not tolerate it.

(c) A group of employees that share a common faith decides that they want to work exclusively with people who share their views. They engage in a pattern of verbal attacks on other employees who do not share their views, calling them heathens, sinners, and the like. This conduct should not be tolerated.

(d) Two employees have an angry exchange of words. In the heat of the moment, one makes a derogatory comment about the other's religion. When tempers cool, no more is said. Unless the words are sufficiently severe or pervasive to alter the conditions of the insulted employee's employment or create an abusive working environment, this is not statutory religious harassment.

(e) Employees wear religious jewelry and medallions over their clothes or so that they are otherwise visible. Others wear buttons with a generalized religious or anti-religious message. Typically, these expressions are personal and do not alone constitute religious harassment.

(f) In her private work area, a Federal worker keeps a Bible or Koran on her private desk and reads it during breaks. Another employee displays a picture of Jesus and the text of the Lord's Prayer in her private work area. This conduct, without more, is not religious harassment, and does not create an impermissible hostile environment with respect to employees who do not share those religious views, even if they are upset or offended by the conduct.

(g) During lunch, certain employees gather on their own time for prayer and Bible study in an empty conference room that employees are generally free to use on a first-come, first-served basis. Such a gathering does not constitute religious harassment even if other employees with different views on how to pray might feel excluded or ask that the group be disbanded.

C. Accommodation of Religious Exercise. Federal law requires an agency to accommodate employees' exercise of their religion unless such accommodation would impose an undue hardship on the conduct of the agency's operations. Though an agency need not make an accommodation that will result in more than a de minimis cost to the agency, that cost or hardship nevertheless must be real rather than speculative or hypothetical: the accommodation should be made unless it



would cause an actual cost to the agency or to other employees or an actual disruption of work, or unless it is otherwise barred by law.

In addition, religious accommodation cannot be disfavored vis-a-vis other, nonreligious accommodations. Therefore, a religious accommodation cannot be denied if the agency regularly permits similar accommodations for nonreligious purposes.

#### Examples

(a) An agency must adjust work schedules to accommodate an employee's religious observance -- for example, Sabbath or religious holiday observance -- if an adequate substitute is available, or if the employee's absence would not otherwise impose an undue burden on the agency.

(b) An employee must be permitted to wear religious garb, such as a crucifix, a yarmulke, or a head scarf or hijab, if wearing such attire during the work day is part of the employee's religious practice or expression, so long as the wearing of such garb does not unduly interfere with the functioning of the workplace.

(c) An employee should be excused from a particular assignment if performance of that assignment would contravene the employee's religious beliefs and the agency would not suffer undue hardship in reassigning the employee to another detail.

(d) During lunch, certain employees gather on their own time for prayer and Bible study in an empty conference room that employees are generally free to use on a first-come, first-served basis. Such a gathering may not be subject to discriminatory restrictions because of its religious content.

In those cases where an agency's work rule imposes a substantial burden on a particular employee's exercise of religion, the agency must go further: an agency should grant the employee an exemption from that rule, unless the agency has a compelling interest in denying the exemption and there is no less restrictive means of furthering that interest.

#### Examples

(a) A corrections officer whose religion compels him or her to wear long hair should be granted an exemption from an otherwise generally applicable hair-length policy unless denial of an exemption is the least restrictive means of preserving safety, security, discipline or other compelling interests.

(b) An applicant for employment in a governmental agency who is a Jehovah's Witness should not be compelled, contrary to her religious beliefs, to take a loyalty oath whose form is religiously objectionable.

D. Establishment of Religion. Supervisors and employees must not engage in activities or expression that a reasonable observer would interpret as Government endorsement or denigration of religion or a particular religion. Activities of employees need not be officially sanctioned in order to violate this principle; if, in all the circumstances, the activities would leave a reasonable observer with the impression that Government was endorsing, sponsoring, or inhibiting religion generally or favoring or disfavoring a particular religion, they are not permissible. Diverse factors, such as the context of the expression or whether official channels of communication are used, are relevant to what a reasonable observer would conclude.

#### Examples

(a) At the conclusion of each weekly staff meeting and before anyone leaves the room, an employee leads a prayer in which nearly all employees participate. All employees are required to attend the weekly meeting. The supervisor neither explicitly recognizes the prayer as an official function nor explicitly states that no one need participate in the prayer. This course of conduct is not permitted unless under all the circumstances a reasonable observer would conclude that the prayer was not officially endorsed.

(b) At Christmas time, a supervisor places a wreath over the entrance to the office's main reception area. This course of conduct is permitted.

Section 2. Guiding Legal Principles. In applying the guidance set forth in section 1 of this order, executive branch departments and agencies should consider the following legal principles.

A. Religious Expression. It is well-established that the Free Speech Clause of the First Amendment protects Government employees in the workplace. This right encompasses a right to speak about religious subjects. The Free Speech Clause also prohibits the Government from singling out religious expression for disfavored treatment: "[P]rivate religious speech, far from being a First Amendment orphan, is as fully protected under the Free Speech Clause as secular private expression," *Capitol Sq. Review Bd. v. Pinette*, 115 S.Ct. 2448 (1995). Accordingly, in the Government workplace, employee religious expression cannot be regulated because of its religious character, and such religious speech typically cannot be singled out for harsher treatment than other comparable expression.

Many religions strongly encourage their adherents to spread the faith by persuasion and example at every opportunity, a duty that can extend to the adherents' workplace. As a general matter, proselytizing is entitled to the same constitutional protection as any other form of speech. Therefore, in the governmental workplace, proselytizing should not be singled out because of its content for harsher treatment than nonreligious expression.

However, it is also well-established that the Government in its role as employer has broader discretion to regulate its employees' speech in the workplace than it does to regulate speech among the public at large. Employees' expression on matters of public concern can be regulated if the employees' interest in the speech is outweighed by the interest of the Government, as an employer, in promoting the efficiency of the public services it performs through its employees. Governmental employers also possess substantial discretion to impose content-neutral and viewpoint-neutral time, place, and manner rules regulating private employee expression in the workplace (though they may not structure or administer such rules to discriminate against particular viewpoints). Furthermore, employee speech can be regulated or discouraged if it impairs discipline by superiors, has a detrimental impact on close working relationships for which personal loyalty and confidence are necessary, impedes the performance of the speaker's duties or interferes with the regular operation of the enterprise, or demonstrates that the employee holds views that could lead his employer or the public reasonably to question whether he can perform his duties adequately.

Consistent with its fully protected character, employee religious speech should be treated, within the Federal workplace, like other expression on issues of public concern: in a particular case, an employer can discipline an employee for engaging in speech if the value of the speech is outweighed by the employer's interest in promoting the efficiency of the public services it performs through its employee. Typically, however, the religious speech cited as permissible in the various examples included in these Guidelines will not unduly impede these interests and should not be



regulated. And rules regulating employee speech, like other rules regulating speech, must be carefully drawn to avoid any unnecessary limiting or chilling of protected speech.

B. **Discrimination in Terms and Conditions.** Title VII of the Civil Rights Act of 1964 makes it unlawful for employers, both private and public, to "fail or refuse to hire or to discharge any individual, or otherwise to discriminate against any individual with respect to compensation, terms, conditions, or privileges of employment, because of such individual's . . . religion." 42 U.S.C. 2000e-2(a)(1). The Federal Government also is bound by the equal protection component of the Due Process Clause of the Fifth Amendment, which bars intentional discrimination on the basis of religion. Moreover, the prohibition on religious discrimination in employment applies with particular force to the Federal Government, for Article VI, clause 3 of the Constitution bars the Government from enforcing any religious test as a requirement for qualification to any Office. In addition, if a Government law, regulation or practice facially discriminates against employees' private exercise of religion or is intended to infringe upon or restrict private religious exercise, then that law, regulation, or practice implicates the Free Exercise Clause of the First Amendment. Last, under the Religious Freedom Restoration Act, 42 U.S.C. 2000bb-1, Federal governmental action that substantially burdens a private party's exercise of religion can be enforced only if it is justified by a compelling interest and is narrowly tailored to advance that interest.

C. **Coercion of Employees' Participation or Nonparticipation in Religious Activities.** The ban on religious discrimination is broader than simply guaranteeing nondiscriminatory treatment in formal employment decisions such as hiring and promotion. It applies to all terms and conditions of employment. It follows that the Federal Government may not require or coerce its employees to engage in religious activities or to refrain from engaging in religious activity. For example, a supervisor may not demand attendance at (or a refusal to attend) religious services as a condition of continued employment or promotion, or as a criterion affecting assignment of job duties. Quid pro quo discrimination of this sort is illegal. Indeed, wholly apart from the legal prohibitions against coercion, supervisors may not insist upon employees' conformity to religious behavior in their private lives any more than they can insist on conformity to any other private conduct unrelated to employees' ability to carry out their duties.

D. **Hostile Work Environment and Harassment.** Employers violate Title VII's ban on discrimination by creating or tolerating a "hostile environment" in which an employee is subject to discriminatory intimidation, ridicule, or insult sufficiently severe or pervasive to alter the conditions of the victim's employment. This statutory standard can be triggered (at the very least) when an employee, because of her or his religion or lack thereof, is exposed to intimidation, ridicule, and insult. The hostile conduct -- which may take the form of speech -- need not come from supervisors or from the employer. Fellow employees can create a hostile environment through their own words and actions.

The existence of some offensive workplace conduct does not necessarily constitute harassment under Title VII. Occasional and isolated utterances of an epithet that engenders offensive feelings in an employee typically would not affect conditions of employment, and therefore would not in and of itself constitute harassment. A hostile environment, for Title VII purposes, is not created by the bare expression of speech with which one disagrees. For religious harassment to be illegal under Title VII, it must be sufficiently severe or pervasive to alter the conditions of employment and create an abusive working environment. Whether conduct can be the predicate for a finding of religious harassment under Title VII depends on the totality of the circumstances, such as the



nature of the verbal or physical conduct at issue and the context in which the alleged incidents occurred. As the Supreme Court has said in an analogous context:

[W]hether an environment is "hostile" or "abusive" can be determined only by looking at all the circumstances. These may include the frequency of the discriminatory conduct; its severity; whether it is physically threatening or humiliating, or a mere offensive utterance; and whether it unreasonably interferes with an employee's work performance. The effect on the employee's psychological well-being is, of course, relevant to determining whether the plaintiff actually found the environment abusive. *Harris v. Forklift Systems, Inc.*, 510 U.S. 17, 23 (1993).

The use of derogatory language directed at an employee can rise to the level of religious harassment if it is severe or invoked repeatedly. In particular, repeated religious slurs and negative religious stereotypes, or continued disparagement of an employee's religion or ritual practices, or lack thereof, can constitute harassment. It is not necessary that the harassment be explicitly religious in character or that the slurs reference religion: it is sufficient that the harassment is directed at an employee because of the employee's religion or lack thereof. That is to say, Title VII can be violated by employer tolerance of repeated slurs, insults and/or abuse not explicitly religious in nature if that conduct would not have occurred but for the targeted employee's religious belief or lack of religious belief. Finally, although proselytization directed at fellow employees is generally permissible (subject to the special considerations relating to supervisor expression discussed elsewhere in these Guidelines), such activity must stop if the listener asks that it stop or otherwise demonstrates that it is unwelcome.

E. Accommodation of Religious Exercise. Title VII requires employers "to reasonably accommodate . . . an employee's or prospective employee's religious observance or practice" unless such accommodation would impose an "undue hardship on the conduct of the employer's business." 42 U.S.C. 2000e(j). For example, by statute, if an employee's religious beliefs require her to be absent from work, the Federal Government must grant that employee compensation time for overtime work, to be applied against the time lost, unless to do so would harm the ability of the agency to carry out its mission efficiently. 5 U.S.C. 5550a.

Though an employer need not incur more than de minimis costs in providing an accommodation, the employer hardship nevertheless must be real rather than speculative or hypothetical. Religious accommodation cannot be disfavored relative to other, nonreligious, accommodations. If an employer regularly permits accommodation for nonreligious purposes, it cannot deny comparable religious accommodation: "Such an arrangement would display a discrimination against religious practices that is the antithesis of reasonableness." *Ansonia Bd. of Educ. v. Philbrook*, 479 U.S. 60, 71 (1986).

In the Federal Government workplace, if neutral workplace rules -- that is, rules that do not single out religious or religiously motivated conduct for disparate treatment -- impose a substantial burden on a particular employee's exercise of religion, the Religious Freedom Restoration Act requires the employer to grant the employee an exemption from that neutral rule, unless the employer has a compelling interest in denying an exemption and there is no less restrictive means of furthering that interest. 42 U.S.C. 2000bb-1.

F. Establishment of Religion. The Establishment Clause of the First Amendment prohibits the Government -- including its employees -- from acting in a manner that would lead a reasonable observer to conclude that the Government is sponsoring, endorsing or inhibiting religion generally



or favoring or disfavoring a particular religion. For example, where the public has access to the Federal workplace, employee religious expression should be prohibited where the public reasonably would perceive that the employee is acting in an official, rather than a private, capacity, or under circumstances that would lead a reasonable observer to conclude that the Government is endorsing or disparaging religion. The Establishment Clause also forbids Federal employees from using Government funds or resources (other than those facilities generally available to government employees) for private religious uses.

Section 3. General. These Guidelines shall govern the internal management of the civilian executive branch. They are not intended to create any new right, benefit, or trust responsibility, substantive or procedural, enforceable at law or equity by a party against the United States, its agencies, its officers, or any person. Questions regarding interpretations of these Guidelines should be brought to the Office of the General Counsel or Legal Counsel in each department and agency.