

**PROYECTO DEL SENADO 1 PARA ESTABLECER LA “LEY DEL
DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD RELIGIOSA EN PUERTO
RICO”**

COMISIÓN DE INNOVACIÓN, REFORMA Y NOMBRAMIENTOS

26 de febrero de 2025

Buenos días al Señor Presidente y a todos los miembros de esta honorable Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos,

Muy estimados senadores quien les habla es sacerdote católico, residente en Puerto Rico y abogado civil admitido a la práctica de la abogacía por el Tribunal Supremo de Puerto Rico¹.

La Libertad Religiosa es un derecho fundamental que contribuye de manera única al desarrollo de una sociedad democrática y pluralista que pretenda incorporar todas las diversidades en beneficio del bien común.

Esa libertad comprende no solo el derecho a pensar internamente según los parámetros de la creencia religiosa que uno profesa sino también el derecho para actuar conforme a esos principios y pensamientos,

Por eso la cláusula del libre ejercicio establece que “el Congreso no promulgará ninguna ley... que prohíba el libre ejercicio” de la religión. Este Tribunal ha sostenido que la cláusula es aplicable a los estados en virtud de los términos de la Decimocuarta Enmienda. *Cantwell v. Connecticut*, 310 U. S. 296, 303 (1940). La cláusula no sólo protege el derecho a albergar creencias religiosas en secreto y en forma interna. Tal vez su labor más importante sea la de proteger la capacidad de

¹ Aunque no represento oficialmente a la Arquidiócesis de San Juan, todas mis expresiones pretenden ser consistentes y en plena comunión con el patrimonio de valores, principios y perspectiva creyente de la Iglesia Católica que es experta en humanidad. Esa consistencia y comunión doctrinal es una exigencia de mi condición de sacerdote católico, ya que mi ministerio eclesial tiene un carácter público y jerárquico

quienes tienen creencias religiosas de vivir su fe en la vida diaria mediante “la realización de (o la abstención de) actos físicos”. *División de Empleo, Departamento de Recursos Humanos de Oregón v. Smith*, 494 U. S. 872, 877 (1990)².

Por eso la dificultad histórica que ha tenido la libertad religiosa no es tanto el derecho a creer o pensar que es absoluto³ sino hasta dónde puede llegar el derecho a actuar conforme a sus creencias.

La respuesta del Tribunal Supremo fue clara en *Sherbert v. Verner*, 374 US 398 (1963) donde se desarrolló lo que vino a conocerse como *Sherbert Test*, por el que si el gobierno quería sostener una ley o acción administrativa que imponía una carga substancial al ejercicio de la libertad religiosa debía demostrar un interés apremiante y que había usado el medio menos oneroso. De esta manera se desarrolló jurisprudencialmente un mecanismo adecuado para responder a conflictos que pudieran surgir entre el ejercicio de la libertad religiosa y la responsabilidad estatal de preservar el bien común.

Posteriormente, a finales del siglo pasado, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en *Employment Division v. Smith* 494 US 872 (1990) revirtió la ley anterior afirmando que cuando una ley es de contenido “neutro y de aplicación general” el estado no estaba obligado a buscar acomodo razonable para el ejercicio de la libertad religiosa.

En respuesta a la decisión del Tribunal Supremo en *Employment Division, supra*, el Congreso de los Estados Unidos aprobó en el 1993 el “Religious Freedom

² *Kennedy vs. Bremerton School Dist.* 597 US ____ (2022) at 12: “The Free Exercise Clause provides that “Congress shall make no law . . . prohibiting the free exercise” of religion. Amdt. 1. This Court has held the Clause applicable to the States under the terms of the Fourteenth Amendment. *Cantwell v. Connecticut*, 310 U. S. 296, 303 (1940). The Clause protects not only the right to harbor religious beliefs inwardly and secretly. It does perhaps its most important work by protecting the ability of those who hold religious beliefs of all kinds to live out their faiths in daily life through “the performance of (or abstention from) physical acts.” *Employment Div., Dept. of Human Resources of Ore. v. Smith*, 494 U. S. 872, 877 (1990)”

³ Así lo afirmó el Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso *Reynolds v. United States*, 98 U.S. 145 (1878) donde por primera vez distinguió entre creencia y actuación afirmando que la primera era absoluta pero sobre la segunda “el congreso fue dejado en libertad de alcanzar acciones cuando fueran en violación de los deberes sociales o subversivo del buen orden” (*Reynolds* 98 US at 164). Esa distinción entre creencia y acción, afirmada por el Tribunal Supremo en el caso anteriormente citado, demostró ser deficiente y se prestaba a la arbitrariedad del estado que desde la prepotencia del poder pudiese coartar ilegítimamente el actuar de los creyentes. Por eso en el caso *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296 (1940) incorporó la cláusula de la libertad religiosa con respecto a los estados afirmando que un derecho fundamental de la Constitución de los Estados Unidos (como era la libertad religiosa) no podía quedar supeditado a las arbitrariedades del estado en la concesión de licencias. Los derechos fundamentales no se licencian.

Restoration Act” (42 USC s 2000bb et seq). Esta Ley federal, restituyó el llamado *Sherbert Test* por el que si el gobierno afectaba sustancialmente el ejercicio de la libertad de religión, debía demostrar que dicha acción respondía a un interés apremiante y que se ha utilizado el medio menos oneroso aunque fuese mediante leyes de contenido neutro y de aplicación general.

Como dato importante, el “Religious Freedom Restoration Act” (en adelante, RFRA) aprobado en 1993 incluyó bajo el término “estado” no solo a los estados de unión americana sino también al Distrito de Columbia, el Gobierno de Puerto Rico y toda posesión y territorio de los Estados Unidos.

En el año 1997 en el caso *City of Boerne v. Flores*, 521 U.S. 507 el Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró inconstitucional el RFRA en cuanto a su aplicación a los estados, bajo la interpretación de que el Congreso se había excedido en su autoridad remedial bajo la Decimocuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. Sin embargo mantuvo su constitucionalidad con respecto al gobierno federal y sus dependencias, incluida los territorios.

En el año 2000 el RFRA fue enmendado. Una de esas enmiendas consistió en incluir el nuevo término “covered entity”, entre otros, al Gobierno de Puerto Rico y toda posesión y territorio de los Estados Unidos de América⁴. El RFRA ha sido aplicado por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Burwell v. Hobby Lobby Stores Inc.* 573 U. S. ____ (2014) y *Holt v. Hobbs* 574 U. S. ____ (2015).

Por otro lado, con respecto a la cláusula de la separación de la Iglesia y el estado una de las características de la jurisprudencia contemporánea, incluida la puertorriqueña, es presentarla como separada de la libertad religiosa y en la que ambas están siempre en conflicto, donde una debe prevalecer sobre la otra, llevando a entender que el estado debía “ser hostil contra la religión” para promover una visión secular de la sociedad.

Por eso el Tribunal Supremo de Estados Unidos se apartó de esa visión conflictiva afirmando que las cláusulas religiosas deben ser interpretadas “by reference to historical practices and understanding” de una manera complementaria y no conflictiva (Kennedy *supra* at 23). En última instancia la cláusula de la separación *no es un fin en sí mismo* sino como decía el Juez Asociado Negrón García:

⁴⁴ Cf. *People of GUAM, v. Benny Toves GUERRERO*, (2002) , United States Court of Appeals, Ninth Circuit; *Comite Fiestas de la Calle San Sebastian, Inc. v. Cruz* F. Supp.3d 129,144 (D.P.R 2016)

Sabido es que las cláusulas religiosas de la Primera Enmienda -Libre Ejercicio y Establecimiento- fijan de forma complementaria un balance sabio entre el Estado y el ciudadano con el fin de garantizar la libertad de conciencia de todos. La separación entre Iglesia-Estado no es un fin en sí mismo. La Cláusula de Establecimiento, lejos de encarnar una visión hostil hacia la religión, está diseñada para preservar a largo plazo la libertad de culto⁵.

Por eso debemos concluir que nuestra constitución no puede imponer una separación mayor de la iglesia y el estado que la que da la constitución americana ya que podría infringir la libertad religiosa como afirmó categóricamente el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Trinity Lutheran Church of Columbia, Inc. v. Comer*, 582 U.S. 449 (2017).

Además esa relación complementaria entre las cláusulas religiosas llevará a entender que si tu concedes como Gobierno un beneficio o una excepción por motivos seculares no la podrás negar por motivos religiosos a menos que demuestres un interés apremiante y no exista un medio menos oneroso (Cf. *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo*, 592 U.S. ____ 2020; *Fulton et al. v. City of Philadelphia* 593 U. S. ____ 2021).

Precisamente, ante todos los desarrollos antes expuestos, la finalidad de este proyecto de ley es poder clarificar el alcance de la libertad religiosa y su relación con las otras cláusulas de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos porque como afirmaba en la Constituyente el Juez Trías Monje estamos “enchufados”⁶ a las interpretaciones de nuestras cláusulas religiosas al sistema legal norteamericano para aplicar y entender nuestras propias cláusulas religiosas de la Constitución de Puerto Rico.

Lamentablemente nuestra jurisprudencia local ha sido confusa e inconsistente en la aplicación de los parámetros jurisprudenciales y estatutarios norteamericanos

⁵137 DPR 528, 600 -- *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación*, OPINIÓN DISIDENTE DEL JUEZ ASOCIADO SEÑOR NEGRÓN GARCÍA.

⁶ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, págs. 1483-1484: “O sea, aquí hay dos principios básicos que se instituyen en esta sección. Uno es el principio de separación del Estado e Iglesia, tal como ha sido consignado en la Constitución federal y el cual seguirá su desarrollo normal vía las interpretaciones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Naturalmente que [en] distintas situaciones que pudiésemos imaginar en estos momentos, pues sería difícil una contestación precisa [en] muchos [casos] a estas situaciones, porque estamos enchufados ante el sistema constitucional norteamericano en esta fase específica. O sea, son nuestras las garantías en cuanto a libertad de religión que se han instituido en la Constitución de los Estados Unidos. Estamos idénticamente, formando parte de ese sistema constitucional”

por el cual nuestra libertad religiosa como derecho fundamental no ha podido desarrollarse plenamente.

En efecto nuestro Tribunal en sus decisiones sobre la libertad religiosa ha seguido en algunos casos una actitud restrictiva del alcance de la libertad religiosa ateniéndose a los parámetros de *Employment Division Supra.*, como se puede ver en el caso *Asociación de Academias y Colegios Cristianos de Puerto Rico, et als. v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico, et als.*, (135 DPR 150, 1994) donde ni reconoce la aplicabilidad del RFRA en Puerto Rico, a pesar de que era un estatuto federal vinculante para los tribunales de Puerto Rico desde el 1993. Así lo afirmaba uno de los abogados del caso el Lic. Edric Enrique Vivoni Farage en su libro *La libertad tiene precio*, pág.80.

Nuestra esperanza era que el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitiese un fallo favorable a nosotros, Pero no fue así. Yo quiero decirles que el Supremo se equivocó y quiero explicarle brevemente por qué. Luego de haber sometido el caso al tribunal y antes de que tomaran una decisión, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley que lleva el nombre el *Religious Freedom Restaration Act*. Esa ley dispone que la misma aplica a Puerto Rico y a los casos judiciales pendientes en los tribunales. [...] Nuestro Tribunal Supremo, a pesar de haber sido notificado sobre el cambio de ley, resolvió precisamente bajo los criterios que el Congreso había dejado sin efecto. El Tribunal Supremo no reconoció esa ley" (Subrayado nuestro)

Tal vez lo que ilustra de manera clara las impresiones, carácter restrictivo y la no aplicabilidad de las exigencias estatutarias es el caso *Diócesis de Arecibo v. Sirio Justicia*, donde la juez Annabelle Rodríguez, en su disidente, resume esa tendencia restrictiva de la libertad religiosa por parte de nuestro alto foro judicial:

No obstante, no todas las acciones del Estado que inciden sobre la práctica de una religión requieren que el Estado acomode las creencias religiosas. *Díaz*, 123 D.P.R. en la pág. 778. La cláusula de libertad de culto exige un balance de intereses entre el interés del Estado y el efecto de la acción estatal sobre la práctica religiosa. En particular, para determinar si una actuación del Estado que impone una carga sobre una práctica religiosa es válida y se requiere un acomodo, es necesario evaluar: (1) la acción estatal; (2) el interés o propósito de la acción; y (3) el efecto que tiene sobre determinada práctica religiosa. *Lozada Tirado v. Testigos Jehová*, 177 D.P.R. 893, 914 (2010).

Así, al adoptar el estándar adjudicativo desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos, hemos sostenido que si la acción estatal es neutral y de aplicación general, aun cuando tenga el efecto incidental de imponer una carga sobre una práctica religiosa, no tiene que estar justificada por un interés apremiante del Estado. *Lozada Tirado*, 177 D.P.R. en la pág. 914 (2010) citando a *Employment Division v. Smith*, 494 U.S. 872 (1990).ⁱ (16) En cambio, si la actuación del Estado no cumple con los requisitos de neutralidad y generalidad, el Estado debe demostrar que la acción o medida responde a un interés estatal apremiante y que se ajusta rigurosamente al interés apremiante que se pretende adelantar, esto es, que no existe un medio menos oneroso para adelantar ese interés. *Lukumi Babalu Aye, Inc. v. Hialeah*, 508 U.S. 520, 531-532 (1993). De lo contrario, el Estado deberá permitir un acomodo a la práctica religiosa (*Diócesis de Arecibo v. Sirio Justicia*, 191 DPR 292, 366-367 (2014) (Rodríguez J. disintiendo)

Por eso este proyecto en su art. 5 sobre *Principios generales de la libertad religiosa* y el art. 6 sobre *La libertad religiosa como derecho fundamental* logra poner en su justa perspectiva todo el alcance de la libertad religiosa en Puerto Rico siguiendo los desarrollos estatutarios y jurisprudenciales de los Estados Unidos que son vinculantes

Por otro lado una de las aportaciones que este proyecto tiene para el desarrollo de la libertad religiosa es que al “criollizar” legislativamente ese derecho fundamental nos hace poder responder a unas inquietudes particulares que tenemos en nuestro país. Me estoy refiriendo a la inquietud planteadas por algunos en el debate social que este proyecto pretende discriminar en la prestación de servicios públicos contra sectores vulnerables como son los sectores lgbtq+. Nada mas lejos de la verdad. Por el contrario este proyecto en el art. 16 *prohibición de discrimen* y en su art. 17 *acomodos razonables*, no solo dice específicamente que este proyecto no podrá ser utilizado para discriminar contra nadie sino que dice de manera expresa que no se podrá usar para discriminar en la prestación de servicios públicos contra sectores lgbttq+, además afirma que el creyente que busca acomodó razonable deberá ser previsor para evitar que los ciudadanos puedan recibir “vejámenes, vergüenzas y pérdidas de tiempo. a la hora de buscar un servicio público”.

Uno de los cuestionamientos que han sucedido en el debate público es que este proyecto no responde a una necesidad real sino a una mera propuesta ideológica que no contribuye al bien común. Precisamente quiero presentar algunos ejemplos,

1. Uno de los momentos más dramáticos y angustiosos para el ejercicio de la libertad religiosa que se ha vivido en toda la historia de Puerto Rico fue durante la *Pandemia del Covid 19*. En ese momento las instituciones religiosas experimentaron constantemente dificultades insuperables para poder servir a la población creyente que reclamaba, ansiosamente, ser servidos por sus líderes religiosos sobre todo en los momentos de agonía y muerte.

En efecto, los hospitales y asilos de ancianos mientras por un lado permitían la entrada al personal que ellos llamaban *esencial*, si estos cumplían con las medidas de seguridad, excluyeron a los líderes religiosos, que podían haber cumplidos con las mismas medidas de seguridad que se exigían a otros, y de esa manera poder entrar en contacto con la población creyente que reclamaban el poder ejercer sus derechos esenciales que emanan de su personalidad humana, como es la libertad religiosa, reconocidos tanto a nivel constitucional como de manera estatutaria tal como aparece en el Código Civil de 2020 art. 74. La razón de esa exclusión arbitraria por los hospitales e instituciones de asilos de ancianos no era por motivos de seguridad y salud, ya que con las medidas y protocolos eran suficientes para protegerse, sino que los hospitales y asilos entendieron que los servicios religiosos no eran importantes ni esenciales. Como fundamento jurídico de las exigencias legales de esta ley es importante tomar en cuenta las indicaciones dadas por el Tribunal Supremo de Estados Unidos durante el periodo de pandemia contra los gobiernos estatales e instituciones privadas que por un lado prohibían el ejercicio de la libertad religiosa por motivos de salud pero permitían actividades de carácter secular que suponían el mismo riesgo a la salud general que las actividades religiosas prohibidas. El Tribunal Supremo de Estados Unidos dijo en *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo* 592 U. S. ____ (2020) que si por motivos seculares se permite algún tipo de excepción o se puede realizar algún tipo de acción no se puede negar la excepción o permitir realizar alguna acción por motivos religiosos sino se

infringe la neutralidad constitucional que el estado debe tener con respecto a las instituciones religiosas y al ejercicio de la libertad religiosa.

Tenemos que afirmar que tanto los hospitales como los centros de asilos de ancianos son lugares regulados por el estado donde los ciudadanos reciben servicios de esas instituciones, aunque sean de carácter privado, máxime cuando esas instituciones reciben licenciamiento para poder operar a condición de cumplan con unos parámetros específicos que evitan discriminaciones o vejámenes a los derechos constitucionales de los ciudadanos, sobre todo de la libertad religiosa. Por eso esta ley pretende garantizar en el futuro que la libertad religiosa de los ciudadanos en esos lugares, en momentos de emergencia decretada o en cualquier otra situación, sea respetada cuando un ciudadano reclama su derecho al ejercicio de la libertad religiosa.

2. Otro ejemplo dramático era una “Carta administrativa OS-2-OAL-OAN-116” de la Policía de Puerto Rico implementada por el Superintendente bajo la administración de García Padilla que suscitó, desde sus inicios, una amplia polémica social, en la que sectores religiosos del país levantaron su voz manifestando a líderes de ese gobierno su preocupación sobre la misma. Es importante subrayar que el cuerpo de capellanes de la policía de Puerto Rico no fue consultado para la confección de la misma. Además podemos afirmar que dicha carta tuvo un “chilling effect” en la policía ya que creo un ambiente de trabajo donde los creyentes, que son miembros de la policía sentían que su diversidad religiosa no es bienvenida, teniendo que reducirla, por temor a las represalias, al silencio de la intimidad de sus conciencias. Incluso hubo conatos de investigaciones y sanciones administrativas porque un creyente en la policía expresó su fe públicamente. La policía, por décadas, había logrado realizar un acomodo razonable de la experiencia religiosa de sus miembros. Incluso la buena práctica tradicional policiaca había introducido el cuerpo de los capellanes en las acciones e impactos comunitarios. Además la religión fue incluida naturalmente en distintas actividades de la policía para darle a esas actividades el sentido de unidad de propósito, sensibilidad al momento e incluso la religión fue utilizada para animar y fortalecer al policía ante las graves responsabilidades que debía afrontar. Todo ello siguiendo el modelo de las capellanías en las legislaturas estatales y en el ejército de los Estados Unidos. Lamentablemente dicha carta rompió de manera desequilibrada esa integración de la experiencia religiosa en la policía, pretendiendo invisibilizarla completamente. Incluso otro Superintendente, en una actitud desafiante, no logró captar la gravedad de la carta y de las consecuencias de la misma sino redujo la polémica simplemente a que el policía pudiera orar

solo privadamente, olvidando el carácter público de la religión además de la misma tradición policiaca de integración de la religión en las actividades propias de la policía. Como hemos dicho esta carta se aparta lo que había sido siempre el uso y costumbre policiaco, reduciendo, constitucionalmente, la experiencia religiosa a la “cláusula de separación de Iglesia y Estado”, obviando e ignorando la cláusula de libertad religiosa que no puede reducirse a una experiencia meramente íntima ya que la religión tiene derecho a su expresión pública. Entre las cosas que prohibía esta carta:

Realizar oración, culto y/o expresiones de connotación religiosa que promuevan [...] excepto en aquellas actividades de carácter oficial

En ese apartado no se aclara que se entiende por promover, de esa manera ambigua se niega el derecho a conversaciones espontaneas entre los miembros de la policía que son prácticas legitimas de la experiencia religiosa y del derecho a la libre expresión.

Distribuir literatura, documentos, libros, panfletos y cualquier material relativo a ideologías, creencias, religiosas, sectarias, y/o doctrinas que de cualquier naturaleza sean ajenas a las funciones de nuestra agencia

Además se afirma que serán “prácticas permitidas” orar solo tres veces al día, “en su privacidad”, imponiendo, contra la cláusula de separación de la Iglesia y el Estado un modo de práctica religiosa, prohibiendo otras. Por eso lo primero que tenemos que analizar sobre las controversias de orar en el contexto policiaco son los estatutos aplicables a la práctica religiosa de un policía o servidor público.

Basta estos dos ejemplos para ver la necesidad de clarificar el alcance de la libertad religiosa como un modo de proteger a los creyentes en contextos en los que reciben servicios o prestan servicios.

Por último deseamos recomendar respetuosamente a esta comisión algunos cambios en el proyecto de ley;

Primero recomiendo tachar en la pág. 22 en la línea 22 después del punto donde dice: “las”; y en la pág. 23 tachar desde la línea 1 hasta la línea 4 incluida; y en la misma página 23 tachar desde la línea 15 hasta la línea 17 es decir todo el párrafo. Si no se tachasen esas líneas el proyecto sería contradictorio con el título del proyecto y el texto de las enmiendas.

Segundo recomiendo que en la página 17 en la línea 21 se quite el punto después de la palabra “individual” y se añada las siguientes palabras: “o colectiva.” Y la razón es que la libertad religiosa no solo protege el ejercicio personal e individual sino también el colectivo.

Por todo lo anterior recomiendo vivamente que se apruebe este proyecto, y agradezco la oportunidad.

P. Carlos Perez Toro STD, JD.

Sacerdote Católico

totustuus63@hotmail.com

Parroquia Santa Rosa de Lima

Calle Lesbos 1765 Urb. Venus Gardens

San Juan, Puerto Rico 00926
