

# 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 un sacerdote católico, residente en Puerto Rico y abogado civil admitido a la práctica de la abogacía por el Tribunal Supremo de Puerto Rico<sup>1</sup>. Como colaborador también represento en este escrito la aportación que a la discusión de este proyecto quiere hacer la *Oficina para el Fortalecimiento Social, Comunitario y Organizaciones de Base de Fe* del Senado de Puerto Rico.

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, como afirmaba el Tribunal Supremo de Estados Unidos:

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 quienes tienen creencias religiosas de vivir su fe en la vida diaria

---

<sup>1</sup>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.

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)<sup>2</sup>.

Por eso podemos concluir que la dificultad histórica que ha tenido la libertad religiosa no es tanto el derecho a creer o pensar que es siempre absoluto<sup>3</sup> sino hasta dónde puede llegar el derecho a actuar de los creyentes conforme a sus creencias.

La respuesta del Tribunal Supremo fue clara y contundente en el caso *Sherbert v. Verner*, 374 US 398 (1963) donde se desarrolló lo que vino a conocerse como “Sherbert Test” por el cual 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 se 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 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

---

<sup>2</sup> *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)”

<sup>3</sup> 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.

libertad de religión debía demostrar que dicha acción respondía a un interés apremiante y que se había utilizado el medio menos oneroso aunque fueran 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 los que se incluía el Gobierno de Puerto Rico y todos los territorios de los Estados Unidos de América<sup>4</sup>. Por eso en Puerto Rico la libertad religiosa tiene una protección mas fuerte que la que se da en los estados de la unión americano que no tengan un estatuto parecido al que estamos proponiendo.

El RFRA ha sido interpretado en todo su alcance 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 se ha notado en la jurisprudencia contemporánea una tendencia de concebirla en conflicto con la libertad religiosa 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<sup>5</sup>. El Tribunal Supremo de Estados Unidos se apartó de esa visión conflictiva afirmando que las cláusulas religiosas deben ser interpretadas de una manera complementaria “by reference to historical practices and

---

<sup>4</sup> 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)

<sup>5</sup> Cf. *MCCREARY COUNTY v. AMERICAN CIVIL LIBERTIES*, 545 U. S. \_\_\_\_ (2005). El Juez Scalia prevenía que la constitución federal no fue hecha para promover una sociedad secular donde la religión no tiene cabida, sino que todo lo contrario ya que lo que intenta el sistema jurídico americano es integrar lo religioso no excluirlo.

understanding” (Kennedy *supra* at 23). En última instancia, como afirmó extraordinariamente el Juez Asociado Negrón García:

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 culto<sup>6</sup>.

Por eso debemos concluir que nuestra constitución no puede imponer una separación mayor de la iglesia y el estado que sea distinta y en conflicto con 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 cláusulas de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos porque como afirmaba en la *Constituyente* el Juez Trías Monje nuestras clausulas religiosas esta “enchufadas”<sup>7</sup> a las interpretaciones jurisprudenciales y los desarrollos estatutarios del sistema jurídico americano.

---

<sup>6</sup>137 DPR 528, 600 -- *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación*, OPINIÓN DISIDENTE DEL JUEZ ASOCIADO SEÑOR NEGRÓN GARCÍA.

<sup>7</sup> 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”

Lamentablemente, y lo digo con el mayor respeto, nuestra jurisprudencia local ha sido confusa e inconsistente en la aplicación de los parámetros jurisprudenciales y estatutarios norteamericanos teniendo como consecuencia que sea entendida adecuadamente el alcance de nuestra libertad religiosa.

En efecto afirmo que nuestro Tribunal en sus decisiones sobre la libertad religiosa ha seguido una actitud restrictiva del alcance de la libertad religiosa ateniéndose solamente 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 reconoció 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 el caso *Diócesis de Arecibo v. Sirio Justicia* ilustra de manera elocuente las imprecisiones y el carácter restrictivo de la comprensión de la libertad religiosa en Puerto Rico por nuestro más alto foro. Incluso no aplican a la controversia planteada el RFRA que es vinculante para nuestro territorio. Considero que la juez Annabelle Rodríguez, en su disidente, resume extraordinariamente la 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).<sup>i</sup> (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 para nuestro país.

Por otro lado una de las aportaciones más importante de este proyecto de ley es que “criolliza” legislativamente la libertad religiosa para que responda a unas inquietudes particulares planteadas por algunos los cuales afirman que esta pieza legislativa pretende discriminar, en la prestación de servicios públicos, contra sectores vulnerables como son los sectores lgbtq+. Nada más 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 en la prestación de servicios públicos sino que además afirma que el creyente que busca acomodó razonable deberá ser previsor para evitar que los ciudadanos, al buscar un servicio público, puedan recibir de los funcionarios gubernamentales “vejámenes, vergüenzas y pérdidas de tiempo”.

Otro de los cuestionamientos que se ha vertido en el debate público es que este proyecto no responde a una necesidad real sino a una mera propuesta ideológica. Precisamente quiero presentar dos 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 que permitían la entrada al personal que ellos llamaban *esencial*, si estos cumplían con las medidas de seguridad, excluyeron arbitrariamente a los líderes religiosos que pudieron haber cumplidos con las mismas medidas de seguridad utilizadas por otros y de esa manera poder servir a los creyentes creyente que reclamaban angustiosamente ser servidos en esa situación particular.

La razón de esa exclusión arbitraria por parte de 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 proteger a los religiosos, sino que los hospitales y asilos entendieron que los servicios religiosos no eran importantes ni esenciales.

Por eso el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo* 592 U. S. \_\_\_\_ (2020), afirmó que durante una pandemia la libertad religiosa no deja de ser vinculante y añadió 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 prohibir realizar alguna acción por motivos religiosos a menos que demuestre un interés apremiante y no exista un medio menos oneroso.

Por eso esta ley, respondiendo a esos hechos durante la pandemia y en otros momentos, 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, y el fundamento para esta intervención es que los hospitales como los centros de asilos de ancianos son entidades públicas o privadas licenciadas por el estado donde los ciudadanos reciben servicios y es lógico que el estado exija el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos entre los que encuentra 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 esta.

Además dicha carta tuvo un *chilling effect* en la policía ya que creó un ambiente de trabajo donde los creyentes miembros de la policía sentían que su diversidad religiosa no era 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 algún 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 en Puerto Rico había introducido el cuerpo de los capellanes en las acciones e impactos comunitarios. Además la religión siempre era incluida naturalmente en distintas actividades de la policía para darle a esas actividades el sentido de unidad de propósito, sensibilidad al momento e incluso 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.

Como hemos dicho esa carta se aparta lo que había sido siempre el uso y costumbre policiaco y tuvo como consecuencia que la libertad religiosa fuera vista en conflicto con *la cláusula de separación de Iglesia y Estado* obviando que la libertad religiosa no puede reducirse a una experiencia meramente íntima ya que la religión tiene un carácter público.

Entre las cosas que prohibía esta carta:

Realizar oración, culto y/o expresiones de connotación religiosa que promuevan las creencias, ideologías, doctrinas o la fe en una religión [...] en nuestras dependencias, dependencias del estado o lugares privados [...] excepto en aquellas actividades de carácter oficial

En ese apartado anterior no se aclaraba que se entendía por promover ya que incluso podía ser interpretado que conversaciones espontáneas entre los miembros de la policía podían ser interpretadas como opuesta a las indicaciones de la carta administrativa.

Además se afirmaba que serían “prácticas permitidas” orar solo tres veces al día “en su privacidad” imponiendo de esa manera un modo específico de práctica religiosa y prohibiendo otras.

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 públicos.

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.

Gracias por 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

Senado de Puerto Rico  
Oficina para el Fortalecimiento  
Social, Comunitario  
y Organizaciones de Base de Fe

---