

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
SALA SUPERIOR DE SAN JUAN**

ASOCIACIÓN DE MAESTROS
DE PUERTO RICO; por sí y en
representación de sus miembros.

Demandante

V.

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN;
ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO

Demandados

JENNIFER GONZÁLEZ MUÑOZ, DANITZA
GONZÁLEZ CARRIÓN Y JESSICA ÑECO; por
sí y en representación de sus hijos e hijas.

Interventoras

CIVIL NÚM.: **SJ2018CV01799** (908)

SOBRE: SENTENCIA DECLARATORIA;
CONSTITUCIONALIDAD DE LA
LEY DE REFORMA EDUCATIVA DE
PUERTO RICO

SENTENCIA

Está ante nuestra consideración la difícil tarea, como parte de nuestro sistema republicano, de determinar si el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Gobierno o Estado) ha infringido la Constitución de Puerto Rico al aprobar los programas de Escuelas Públicas Alianza (Escuelas Alianza) y Libre Selección de Escuelas (Libre Selección), como parte de la *Ley de Reforma Educativa de 2018*, Ley Núm. 85-2018. En síntesis, la Asociación de Maestros de Puerto Rico (AMPR) argumentó que los programas mencionados incumplen con la Cláusula de Sostenimiento de la Constitución de Puerto Rico, *Constitución de Puerto Rico*, Art. II, Sec. 5 (Carta de Derechos).

Debido al alto interés público que amerita esta controversia, procuramos que nuestro dictamen permita brindar certeza al estado de derecho previo al inicio escolar. Este tribunal recibió varias mociones y celebró una vista argumentativa, en la que acudieron las partes e interventoras. La argumentación de las partes permitió a este tribunal tener una mejor perspectiva del alcance de los programas impugnados, para así concluir si los mismo incumplen con la Constitución de Puerto Rico. Tomando en

consideración los argumentos de las partes y el derecho aplicable, llegamos a la conclusión de declarar HA LUGAR la *Solicitud de Sentencia Declaratoria*. Veamos.

I. TRASFONDO PROCESAL

El 29 de marzo de 2018 el Gobierno de Puerto Rico promulgó la Ley 85-2018, mejor conocida como la *Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico*. Es mediante esta ley que se crearon los programas de las Escuelas Públicas Alianza y Libre Selección de Escuelas. Respecto al primero, se trata del marco jurídico para que el Estado financie escuelas que son administradas, en algunos casos, por organizaciones sin fin de lucro; entre estas cooperativas, consorcios, universidades y otras instituciones. Además, la ley creó el programa de Libre Selección de Escuelas, el cual permite que el Departamento de Educación destine fondos públicos a padres y madres que matriculen a sus hijos en escuelas privadas. Los programas tienen carácter experimental y contarán con el 3% del presupuesto anual del Departamento de Educación.

El 3 de abril de 2018, la AMPR presentó la *Solicitud de sentencia declaratoria* ante nosotros, en la que expuso que la aprobación de la *Ley de Reforma Educativa de 2018*, Ley Núm. 85-2018, incluye dos programas inconstitucionales; en específico los programas de las Escuelas Públicas Alianza y Libre Selección de Escuelas. En particular, la AMPR sostuvo que el Estado inflige, mediante la implementación de los programas mencionados, la Cláusula de Sostenimiento de la Constitución de Puerto Rico.

Entretanto, el 31 de mayo de 2018, las señoras Jennifer González Muñoz, Danitza González Carrión y Jessica Ñeco (en conjunto, las interventoras) presentaron una *Solicitud de Intervención*, en la cual expusieron que sus hijos e hijas son potenciales beneficiarios del programa de Libre Selección de Escuelas, por lo que se verían perjudicadas de invalidarse el programa. Las interventoras presentaron también una *Contestación a la "solicitud de sentencia declaratoria"*, en la cual señalaron las defensas que tienen en común con el Gobierno de Puerto Rico.

Acto seguido, el Gobierno presentó una *Moción solicitando desestimación*, en la cual argumentó que la AMPR no cuenta con legitimación activa para cuestionar los programas educativos en controversia, que las Escuelas Alianza son públicas y que el

programa de Libre Selección es distinto al que el Tribunal Supremo declaró inconstitucional en 1994.¹ Pese a lo anterior, el Gobierno compareció simultáneamente ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico mediante un recurso de certificación, pero el 7 de junio de 2018 se notificó que el pleno del Tribunal Supremo no expediría el recurso. Por lo cual, al retomar los procedimientos ante este tribunal, se agilizó la tramitación del caso. Así, podemos emitir esta sentencia para dar certeza al estado de derecho previo al inicio escolar, como lo exigió el Juez Asociado, señor Estrella Martínez en sus comentarios con motivo de la resolución denegando el auto de certificación.

Así, el 12 de junio, la AMPR presentó su oposición la *Moción de Desestimación* del Gobierno. La AMPR en su oposición esbozó que, siendo los representantes sindicales de los maestros del sistema público, estos tienen legitimación, la misma que fue reconocida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en un caso similar en 1994. Además, la AMPR reiteró sus argumentos respecto a porqué los programas de Escuelas Alianza y Libre Selección son inconstitucionales. A la misma vez, la AMPR presentó su oposición a la *Moción de Intervención*, en la cual expresó que las interventoras no ofrecieron información detallada para corroborar sus alegaciones y añadieron que la posibilidad de que los hijos e hijas de las interventoras sean beneficiarios del programa de Libre Selección de Escuelas son mínimas.

Los procedimientos continuaron con una vista argumentativa celebrada el 13 de junio de 2018. En esta ocasión las partes argumentaron en extenso sus argumentos respecto a porqué estos programas deben ser validados o declarados inconstitucionales. Luego de sus respectivas argumentaciones, este tribunal concedió a las partes varios días para presentar a las partes réplica y dúplica de las mociones pendientes. Las interventoras acudieron también a la vista argumentativa y se le permitió exponer por qué debe proceder su intervención y argumentar sobre sus defensas al programa de Libre Selección de Escuelas.

El 20 de junio de 2018, el Gobierno presentó *Réplica a "oposición de moción de*

¹ Véase: *Asoc. de Maestros V. Srio. de Educación*, 137 DPR 528 (1994).

desestimación”, en esta reiteró que la AMPR no tiene legitimación activa, que las Escuelas Alianza son públicas y que el programa de Libre Selección es cónsono las disposiciones constitucionales. A su vez, las interventoras presentaron su *Réplica a la moción en oposición a intervención*, en la misma expusieron que la eventual invalidación del programa de Libre Selección le afectaría, tanto a sus hijos y a ellas como madres. Por último, la AMPR presentó una *Dúplica a réplica a "oposición de moción de desestimación"*, en la que reiteró la inconstitucionalidad de los programas.

II. DETERMINACIONES DE HECHOS

- 1.** El 28 de marzo de 2018, el Gobierno de Puerto Rico promulgó la Ley 85-2018, mejor conocida como la Reforma Educativa de Puerto Rico.
- 2.** La Reforma Educativa es el nuevo marco jurídico del Departamento de Educación.
- 3.** La Reforma Educativa, Ley 85-2018, crea dos programas nuevos, los cuales son llamados Escuelas Públicas Alianza (Capítulo 13) y Libre Selección de Escuelas (Capítulo 14).
- 4.** El programa de Escuelas Públicas Alianza permite la creación de un modelo nuevo de escuelas, las cuales están financiada por fondos públicos y administrada por entes externos al Departamento de Educación.
- 5.** En cuanto al programa de Libre Selección de Escuelas, este permite la otorgación de certificados a padres y madres para costear la educación en una escuela privada.
- 6.** La Asociación de Maestros de Puerto Rico es la representante exclusiva de los maestros que forman parte del Departamento de Educación.
- 7.** La Asociación de Maestros de Puerto Rico promueve y defiende los derechos laborales de sus miembros y el ofrecimiento de educación pública.

III. DERECHO APLICABLE

A. SENTENCIA DECLARATORIA

La Regla 59.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA, Ap. V R. 59.2, le permite a una persona, cuyos derechos son afectados por un estatuto, solicitar una decisión sobre

cualquier divergencia en la interpretación o validez y se dicte una declaración de los derechos, estados u otras relaciones jurídicas que de aquéllos se deriven. Este mecanismo también concede a las partes recurrir al tribunal para que declare derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. 32 LPRC, Ap. V R. 59.1. Sin embargo, se podrá negar a dar o registrar una sentencia declaratoria cuando tal sentencia no pondrá fin a la incertidumbre o controversia que originó el procedimiento. *Regla 59.3 de las de Procedimiento Civil*, 32 LPRC, Ap. V R. 59.3. Asimismo, se ha reconocido este mecanismo como el idóneo para impugnar la constitucionalidad de una ley, cuyos efectos afectan los intereses de la parte demandante. *Com. de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715 (1980).

Este remedio prosperará cuando se demuestre "que los intereses de la justicia serían bien servidos y que la sentencia que se dicte sea efectiva y adecuada." *MoscOSO v. Rivera*, 76 DPR 481, 492 (1954). Al respecto, el tratadista José Cuevas Segarra destaca lo siguiente:

Debe quedar claro que el empleo de la sentencia declaratoria está limitado a que la controversia sea real, de índole práctica, y no académica o teórica, y determinante del asunto en discusión. Si una disputa no está firmemente anclada en hechos específicos, adquiere un matiz teórico que generalmente la excluye del ámbito legítimo de la sentencia declaratoria. [...] No está disponible para ofrecer opiniones consultivas. J. A. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, Pubs. J.T.S., 2011, T. V, pág. 1790.

Por tanto, la sentencia declaratoria es un mecanismo procesal de carácter remedial, cuyo objetivo es proveerle al ciudadano la oportunidad de dilucidar ante los tribunales los méritos de cualquier reclamación que en forma latente entrañe un peligro potencial en su contra. *Suárez et al v. C.E.E.*, 163 DPR 347 (2004); *Asoc. de Periodistas v. González*, 127 DPR 704, 722-724 (1991). Así, se propicia la seguridad y certidumbre en las relaciones jurídicas tanto en el ámbito público, como en el privado. *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 475 (2006).

La controversia planteada debe ser "real, de índole práctica y no académica o teórica, y determinante del asunto en discusión". *Coca-Cola v. Unión de Tronquistas*,

109 DPR 834, 837 (1980). También debe ser actual y los intereses legales de las partes tienen que ser adversos. *Asoc. Guardias Penales v. Srio. de Justicia*, 87 DPR 711, 713 (1963). La controversia se considera como una actual cuando los hechos específicos presentados son reales y no imaginarios. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 493 (1954). De esta manera, "si el daño que pueda ocasionar en el futuro depende de hechos contingentes que son demasiado especulativos, no podría obtenerse una declaración anticipada". *Íd.*, pág. 493. El tribunal carece de facultad para determinar derechos futuros en antelación a sucesos de los que no se tiene certeza ocurran. *Íd.*

B. INTERVENCIÓN

La intervención es el mecanismo procesal que tiene a su disposición un tercero quien desea ser incluido como parte en una acción ante los tribunales. *I.G. Builders v. BBVA*, 185 DPR 307, 320-321 (2012). Esta figura procura que los tribunales ofrezcan economía procesal a los ciudadanos quienes entienden que tienen intereses sobre la controversia en la cual buscan intervenir. *Íd.* Dicho mecanismo está contenido en las Reglas 21.1 y 21.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, que leen como sigue:

21.1 Mediante oportuna solicitud, cualquier persona tendrá derecho a intervenir en un pleito (a) cuando por ley o por estas reglas se le confiere un derecho incondicional a intervenir; (b) cuando el solicitante reclame algún derecho o interés en la propiedad o asunto objeto del litigio que pueda, de hecho, quedar afectado por la disposición final del pleito.

21.2 Mediante oportuna solicitud podrá permitirse a cualquier persona intervenir en un pleito; (a) cuando por ley se le confiera un derecho condicional a intervenir; o (b) cuando la reclamación o defensa de la persona solicitante y el pleito principal tengan en común una cuestión de hecho o de derecho. Al ejercer su discreción, el tribunal considerará si la intervención dilatará indebidamente o perjudicará la adjudicación de los derechos de las partes originales.

Así pues, la intervención "[e]s simplemente una disposición mediante la cual una persona, que no es parte en el pleito, comparece, voluntariamente o por necesidad, a presentar una reclamación o una defensa en una acción pendiente, y convertirse de ese modo en parte para fines de la reclamación o defensa presentada". J. A. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, 2da ed., San Juan, Publicaciones J.T.S., Tomo II, 2011, pág. 779.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha determinado que, al evaluar una solicitud de intervención, deben determinar si existe un interés que amerite protección y si ese interés quedaría afectado, como cuestión práctica, por la ausencia del interventor en el caso. *I.G. Builders v. BBVA*, supra. Este análisis debe ser uno práctico y no conceptual, debido a que el propósito de este mecanismo procesal es proteger a aquellas personas con intereses variados, ya sea de índole legal o pecuniaria. *I.G. Builders v. BBVA*, supra; *R. Mix Concrete, Inc. v. R. Arellano & Co.*, 110 DPR 869, 873 (1981). No obstante, lo cierto es que este análisis variará caso a caso, por lo que la determinación dependerá finalmente del balance de los valores encontrados de la economía procesal *vis a vis* la rápida dilucidación de la acción pendiente. *I.G. Builders v. BBVA*, supra; *Chase Manhattan Bank v. Nesclo Inc.*, 111 DPR 767, 770 (1981).

Por otro lado, debemos recordar que es norma firmemente establecida en nuestra jurisdicción que, aunque las disposiciones relativas a la intervención se deben interpretar de manera liberal, ello no significa que su uso es uno que siempre conlleve permitir la intervención. *Rivera v. Morales*, 149 DPR 672, 689 (1999).

C. LEGITIMACIÓN ACTIVA

Es sabido que todo demandante necesita legitimación activa (*standing*) para realizar con eficacia cualquier trámite judicial. Esta doctrina de autolimitación judicial está cimentada en el requisito de controversia que debe cumplir cada una de las acciones judiciales. *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958). La función principal de esta doctrina es que los tribunales se aseguran que el demandante cuenta con el interés suficiente para litigar su causa de acción con el esfuerzo que amerita. *Colegio de Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559, 563 (1989). Por tanto, una parte demandante cuenta con legitimación activa cuando ha sufrido un daño claro y palpable; existe un nexo entre la causa de acción ejercitada y el daño alegado; y su causa surge al amparo de la Constitución o alguna ley. *Col. de Peritos Elec. v. A.E.E.*, 150 DPR 327 (2000); *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación*, 137 DPR 528, 536 (1994).

En los casos de asociaciones como litigantes, la jurisprudencia también ha asumido una actitud flexible y liberal. *Colegio de Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*,

supra. Por la propia naturaleza de dichas agrupaciones, se han desarrollado normas en cuanto a su legitimación activa para demandar. Íd. Esas normas deben interpretarse amplia y liberalmente cuando se trata de demandar a agencias o funcionarios públicos para que cumplan con la ley. *Solís v. Municipio de Caguas*, 120 DPR 53, 56 (1987). Igualmente, se ha reconocido que cuando se trata de una ley que establece política pública, se debe interpretar liberalmente a favor de la capacidad de una parte para incoar el correspondiente proceso judicial. *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716, 719 (1974). En ese sentido, la legitimación de una asociación se puede basar en dos supuestos distintos. *Colegio de Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, supra, pág. 565. Una asociación tiene legitimación para demandar cuando ha sufrido un daño directo o intenta vindicar un derecho propio y, también, cuando presenta una causa de acción justiciable en representación de sus miembros. Íd.

En el primer supuesto, la asociación debe alegar un daño claro y preciso a sus actividades. En el segundo, para que una asociación esté legitimada para representar y reclamar los derechos de sus integrantes, tendrá que demostrar que: (1) los miembros tendrían legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la asociación; y (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual de los miembros en el pleito. *Colegio de Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, supra, págs. 565-566. En relación con este último requisito se ha resuelto también que es más apropiado reconocer legitimación a una asociación cuando el remedio solicitado es de naturaleza interdictal, sentencia declaratoria o cualquier otro remedio que beneficiará a todos los miembros realmente perjudicados. Íd.

En cuanto a la controversia ante nosotros, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció en *Asociación de Maestros v. Torres*, supra, que una asociación tiene legitimación activa como representante de contribuyentes en casos que se busque impugnar el uso de fondos públicos por razón de las cláusulas de establecimiento o sostenimiento de la Constitución de Puerto Rico. En específico, el Máximo Foro Judicial adoptó lo decidido en el caso *Flast v. Cohen*, 392 US 83 (1962), en el cual se reconoció

legitimación activa a un contribuyente. La decisión de *Flast* está fundamentada en el interés que tiene un ciudadano para evitar que el Estado erogue fondos públicos que pudiesen conllevar una violación a la separación de iglesia y estado. *Íd.*

Ahora bien, el Tribunal Supremo Federal revisó recientemente en *Arizona Christian School Tuition v. Winn et al.*, 563 US 125 (2011), lo decidido en *Flast*. En esta ocasión el Tribunal Supremo Federal tuvo oportunidad de determinar si un grupo de ciudadanos contaba con legitimación activa como contribuyentes para impugnar una ley que le concedía créditos contributivos a ciudadanos que matriculaban a sus hijos en escuelas privadas. En síntesis, el Tribunal Supremo Federal determinó que los ciudadanos-demandantes no contaban con legitimación activa porque no sufrieron un daño como contribuyente porque se trataba de un crédito contributivo. *Íd.* En cuanto a lo decidido en *Flast*, expuso que esta excepción a la legitimación activa está limitada a que se cumplan las siguientes condiciones:

The first condition is that there must be a "logical link" between the plaintiff's taxpayer status "and the type of legislative enactment attacked." [...]

The second condition for standing under Flast is that there must be "a nexus" between the plaintiff's taxpayer status and "the precise nature of the constitutional infringement alleged." Arizona Christian School Tuition v. Winn et al, supra, pág. 139.

Por tanto, una vez las condiciones enumeradas se cumplen, unos ciudadanos u organización contará con legitimación activa como contribuyente para impugnar acciones estatales que conlleven una violación a las cláusulas de establecimiento y/o sostenimiento. En consecuencia, la doctrina de *Flast* sigue vigente, aunque con un alcance limitado a la erogación de fondos públicos. *Íd.*

D. CLÁUSULA DE SOSTENIMIENTO

La Constitución de Puerto Rico cuenta con una cláusula que establece una prohibición al traspaso de propiedad y/o fondos públicos a instituciones educativas privadas, ya sean primarias o secundarias. En lo pertinente la Sección 5 del Artículo II, dispone lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los

derechos del hombre y de las libertades fundamentales. **Habrá un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario.** La enseñanza será gratuita en la escuela primaria y secundaria y, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, se hará obligatoria para la escuela primaria. La asistencia obligatoria a las escuelas públicas primarias, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, según se dispone en la presente, no se interpretará como aplicable a aquellos que reciban instrucción primaria en escuelas establecidas bajo auspicios no gubernamentales. **No se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado.** Nada de lo contenido en esta disposición impedirá que el Estado pueda prestar a cualquier niño servicios no educativos establecidos por ley para protección o bienestar de la niñez. *Constitución de Puerto Rico*, Art. II, Sec. 5 (Carta de Derechos) (Énfasis suplido).

Esta Cláusula tiene sus orígenes en el Siglo XIX, cuando el congresista federal James G. Blaine propuso una enmienda a la Constitución Federal para lograr mayor separación de iglesia y estado respecto a la educación en los estados de la Unión.² Véase: M. Edward DeForrest, *An Overview and Evaluatio of State Blaine Amendment: Origins, Scope, and First Amendment Concerns*, 26 Harv. J. L. & Publ. Pol'y 551 (2003). No obstante, esta enmienda no logró la aprobación en el Senado Federal, por lo que nunca se convirtió en ley. Íd. págs. 565-572. A pesar de su rechazo en el Senado Federal, no fue así en los estados de la Unión. Existió un auge, entre finales del Siglo XIX hasta mediados del Siglo XX, para incorporar en las constituciones estatales cláusulas de este tipo, aunque con variaciones. Íd. pág. 572. Por lo cual, esta cláusula es parte de las constituciones de más de 30 estados de la Unión. Íd. 576. Como señalamos, estas cláusulas fueron adoptadas con variaciones, por lo que existen unas más permisibles que otras. Íd. págs. 576-601.

En el caso de Puerto Rico, el Tribunal Supremo tuvo oportunidad por primera vez de determinar los matices de la Cláusula de Sostenimiento en *Asoc. Maestros v. Srio. Educación*, supra. En esa ocasión nuestro Tribunal Supremo sostuvo que:

[l]a cláusula del sostenimiento impide que el Estado provea beneficios, ayudas o apoyo a una escuela privada. Naturalmente, no estaría prohibido

² La enmienda propuesta por Blaine leía como sigue:

No State shall make any law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof; and no money raised by taxation in any State for the support of public schools, or derived from any public fund therefore, nor any public lands devoted thereto, shall ever be under the control of any religious sect, nor shall any money so raised or lands so devoted be divided between religious sects or denominations. M. Edward DeForrest, *op. cit.*, pág. 556.

por lo anteriormente expuesto que la escuela privada se beneficie indirecta e incidentalmente de servicios que el Estado provee a toda la ciudadanía, como los de policía y bomberos. Sí estaría el Estado impedido de prestar servicios o ayuda a una escuela privada que, al contribuir directamente a la misión educativa de la institución, constituyen el sostenimiento prohibido por nuestra Constitución. A manera de ejemplo, el Estado no podría asignar fondos públicos para la construcción de escuelas privadas. *Asoc. Maestros v. Srio. Educación*, supra, págs. 547-548.

Ahora bien, un examen de la discusión que suscitó esta cláusula en la Convención Constituyente nos arroja luz sobre qué se buscó prohibir. El primer debate sostenido respecto a esta Cláusula en la Convención Constituyente resultó en determinar el alcance de la palabra sostenimiento. El siguiente fragmento del debate nos permite tener una idea, veamos:

Sr. PRESIDENTE: Señor Trías, el delegado, señor Trías, tiene la palabra.

Sr. TRIAS MONGE: En la página 2, línea 10, que se eliminen las palabras "la enseñanza en" y se sustituyan las palabras "el sostenimiento de", de modo que lea así esa oración: "No se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de otras escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado."

VARIOS DELEGADOS: Secundo.

[...]

Sr. BRUNET: Una enmienda a la enmienda del señor Reyes.

Sr. PRESIDENTE: Adelante señor Delegado.

Sr. BRUNET: Para agregar a la palabra... intercalar, mejor dicho, la palabra "o beneficio"; agregar la palabra "beneficio", [para que lea] "sostenimiento o beneficio."

Sr. TRIAS MONGE: Diría entonces: "No se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento o beneficio de escuelas o instituciones educativas...." **Se acepta a base de que el lenguaje que se está proponiendo es básica o exactamente más bien, ahora, el de la Constitución del Hawaii, según quedó últimamente aprobada ya:** y es también básicamente parecido, a la de la Constitución de Illinois, que ha servido a mi juicio de base para esta disposición y que mantiene más claramente que con la palabra enseñanza el principio de la debida separación entre Iglesia y Estado, a la vez que no afecta la disposición ulterior en la misma sección al efecto de que nada en esta disposición impedirá que el Estado pueda prestar servicios no educativos a los niños. La intención es más bien entonces entre escuelas o instituciones, intercalar o enseñanzas y niños, quedando debidamente salvaguardado el derecho de los niños a recibir aquellas ayudas que el Estado ofrezca. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, págs. 1791-1792.

Por lo cual, como podemos leer, la Cláusula de Sostenimiento tiene su origen en el lenguaje de otras constituciones como la de Hawaii e Illinois. En un inicio, parecería que esta cláusula busca proteger la separación de iglesia y estado, pero su lenguaje es más amplio. El debate de los delegados en la Convención Constituyente continuó y se determinó que añadir la palabra "beneficio" no implicaría nada adicional, ya que sostenimiento incluía cualquier beneficio. En lo pertinente, se transcribe el siguiente fragmento:

[...]

Sr. IRIARTE: Quisiera una explicación. Quisiera una explicación del alcance de esta disposición en la forma en que está redactada: "No se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento o beneficio"—dice ahora, según la enmienda del compañero Brunet—"de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado". ¿Cómo se interpretaría esa frase "o beneficio"? ¿Cuál sería el alcance de esa disposición? El compañero Trías me parece que estaba explicando el alcance de la enmienda. El compañero Brunet podría explicar el alcance de esa enmienda, porque el sostenimiento lo comprendo, pero "el beneficio" me parece tan lato que podría complicar cosas que no deberían complicar[se], a mi juicio. Quisiera una explicación antes de poder argumentar en contra de la enmienda.

Sr. TRIAS: A mi juicio, la enmienda es básicamente de estilo y no expande el concepto indicado en la línea 10. Se sigue básicamente, como había indicado antes, el lenguaje consagrado en la Constitución de Hawaii que a su vez, pues sigue modelos de otras constituciones estatales estableciendo la distinción entre la obligación del Estado para atender al sostenimiento o beneficio de escuelas, únicamente escuelas que estén bajo el dominio exclusivo del Estado; y que el principio de la separación entre Iglesia y Estado, todos reconocemos pues que conlleva esa distinción básica; o sea, que el Estado, los fondos públicos, no deben utilizarse para el sostenimiento o beneficio [de otras escuelas] y eso a mi juicio era lo que se quería decir con: "enseñanza en las escuelas no bajo el dominio exclusivo del Estado."

Sr. IRIARTE: En contra de la enmienda, señor Presidente, compañeros delegados. Me parece que la enmienda por adición del compañero Brunet a la enmienda propuesta por el compañero Trías cambia completamente el propósito de la enmienda. No es lo mismo el sostenimiento de escuelas públicas o instituciones educativas que no sean las del Estado, a el sostenimiento o beneficio de escuelas públicas o instituciones que no sean las del Estado. Podría dársele la interpretación que ya se le dio en los Estados Unidos a disposiciones parecidas a éstas, que han sido motivo de tantos debates públicos y que fueron objeto de extensa información suministrada al Comité de la Carta de Derechos durante todo un día por las personas que aquí comparecieron.

Se podría entender que podría hacerse oposición a que se beneficiaran indirectamente instituciones que no fueren las del Estado. Si se le dieran becas a determinados estudiantes para que fueran a estudiar en el extranjero, en los Estados Unidos, a instituciones que no fueran del

gobierno de Puerto Rico o que no fueran del gobierno de los Estados Unidos, que fueran instituciones privadas, administradas o dirigidas por sectas religiosas, digamos, podría interpretarse que indirectamente estaban recibiendo beneficios esas instituciones por el hecho de asignarse becas a estudiantes que estuvieran matriculados en esas instituciones religiosas. Podría darse esa interpretación agregándole esa frase ahí, "o beneficio". Me parece que sería bastante con que la limitación se circunscribiera a nuestras limitaciones territoriales y quedara limitada a lo que implicaría la frase anterior, la enmienda del compañero Trías Monge, pero no agregándole la frase "o beneficio". Si se le pone "beneficio" podría interpretarse de esa manera y entonces podría prestarse a discrimenes, que no creo que sea el propósito de la asamblea establecer, toda vez que se están condenando y se vienen condenando hasta ahora en lo que hemos leído en la carta de derechos, esos discrimenes. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, págs. 1792-1793.

Habiendo consignado que sostenimiento implica cualesquiera aulas que no sean las del estado, acto seguido el delegado Dávila Monsanto cuestionó si un sistema de becas para estudiar en el extranjero violaba el lenguaje de la Cláusula de Sostenimiento. La discusión se extendió y se sostuvo que el sistema becario, en aquel momento, permitía a jóvenes estudiar carreras universitarias en los EE.UU. y Europa, aunque fuese en colegios religiosos. Por tanto, se colige que la Cláusula de Sostenimiento solo se extiende a instituciones de educación primaria y secundaria, debido a que estos son los grados académicos que el Estado está obligado a ofrecer.

En lo pertinente a la discusión, se copia lo siguiente:

Sr. DAVILA MONSANTO: Esas becas a que se refiere el compañero, a quién benefician, ¿a una escuela privada o al becado?

Sr. IRIARTE: Benefician al becado, pero ya se ha interpretado en distintos casos que fueron citados ante la carta de derechos, el Comité de la Carta de Derechos, en los distintos estados de la Unión que beneficiaban a las instituciones en las cuales esos becados recibían la enseñanza, la instrucción. Por eso es que para evitar esas interpretaciones traídas así tan a la brava, sería conveniente no agregar esa frase "o beneficio", sino que no se inviertan fondos públicos en Puerto Rico para el sostenimiento de escuelas que no sean las del Estado. En eso estoy de acuerdo. Pero si se pone "o beneficio", podría entenderse que una beca concedida a un estudiante era un beneficio que se le estaba dando indirectamente a esa institución en la cual ese becado recibía la instrucción. Por eso entiendo que no debe ponerse esa frase "o beneficio".

Sr. BARRIOS: Actualmente—yo le hago la pregunta porque no sé—¿actualmente el Gobierno de Puerto Rico da becas a estudiantes que van a estudiar a algún colegio privado religioso a los Estados Unidos o algún otro país?

Sr. IRIARTE: Yo no estoy informado con respecto a eso suficientemente. El señor Benítez podría contestar esa pregunta.

Sr. BENITEZ: Con la venia de la Presidencia. Sí, otorga tales becas en la actualidad el gobierno de Puerto Rico y la Universidad de Puerto Rico para colegios particulares religiosos a jóvenes que van a estudiar, por ejemplo, medicina en Estados Unidos. En la actualidad hay un número de jóvenes puertorriqueños estudiando en colegios de medicina en Estados Unidos que son colegios católicos y colegios protestantes.

Sr. IRIARTE: Por eso, para evitarnos interpretaciones que podrían entorpecer de alguna manera el desenvolvimiento de los estudiantes en esos colegios, yo le pediría al compañero Brunet que retirara su enmienda.

Sr. BRUNET: Compañero, aquí, como en las vistas públicas, hay una tormenta en un vaso de agua. Bajo las disposiciones de la cláusula 19, tal como está redactada, Puerto Rico le está pagando [estudios] a los estudiantes que van a cursar carreras en universidades católicas y protestantes. A pesar de que dice: directa o indirectamente, eso se está haciendo con el beneplácito de todo el mundo.

Esta enmienda que he propuesto tiene por objeto el que los fondos públicos no se dediquen, meramente, para sostener una escuela o la prohibición de que se usen fondos públicos [no es] meramente para sostener una escuela, sino para beneficio de esa escuela. Se ha corregido según dispone el apéndice del 18 de enero de 1952. Vamos a suponer que el Estado, pretendiendo mejorar la preparación del profesorado en Puerto Rico acordara conceder una [licencia] sabática a todo profesor que reúna, determinados requisitos de experiencia, de preparación y que esta ley se extendiera a las escuelas privadas. Sin duda alguna no se estaría ayudando a sostener la institución privada, pero sí se estaría ayudando a beneficiarla. Ahí tienen ustedes un caso específico en que se puede beneficiar sin sostener y eso es lo que se procura lograr con la enmienda. Que los fondos públicos se dediquen a escuelas públicas que no se dediquen a sostener ni a beneficiar escuelas privadas. Sin embargo, a renglón seguido la sección 5 dispone: que "Nada de lo consignado en esta constitución impedirá que el Estado pueda prestar servicios no educativos, no educativos, a los estudiantes no importa donde estén estudiando". Es decir, que el Estado puede dar servicios de comedor escolar, servicio de dentista, cuando pueda, [y] dárselo a todos los niños de Puerto Rico. Les puede dar becas, no son servicios esencialmente educativos porque [esto] es una ayuda económica al estudiante, que el estudiante la utiliza, naturalmente para su educación, para su salud. Se ha corregido según dispone el apéndice del 18 de enero de 1952.

[...]

Sr. BRUNET: Cuando se le da una beca a un muchacho para ir a estudiar medicina a una universidad de Estados Unidos que está gobernada por la religión católica o religión protestante, la ayuda no es a la escuela. La escuela le da un servicio por el cual cobra, al estudiante. El pueblo de Puerto Rico lo que hace es darle, prestarle una ayuda económica a ese estudiante. Y no hay nada en la constitución que prohíba eso.

Sr. GELPI: Dígame, señor Brunet, y aquí en esta parte que dice: "no se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado". Si a un niño, en relación con lo expresado por Su Señoría, si a un niño se le facilitan libros por el gobierno y esos libros los utiliza en las escuelas católicas ¿pueden o no facilitársele esos libros o deben o no facilitársele esos libros?

Sr. BRUNET: A mí me parece que como está o como va a quedar redactada la disposición, no hay nada que lo impida— ¿por qué? — siempre y cuando que los libros de texto se le den al estudiante y los dé el Estado de sus propios libros.

Ahora, si el Estado le da los libros a la escuela para que la escuela los utilice, ya es algo distinto, porque eso va a beneficiar a la escuela. Ahora, si el Estado, a determinados niños, niños pobres, el Estado dispone que a los niños que reúnan tales y cuales condiciones de pobreza, de capacidad, [se les den, pues] son merecedores a recibir determinados libros de texto, ¿qué importa que esos niños estén en una escuela pública o una escuela privada? Deben recibirlos. Ahora lo que el Estado no va a poder hacer, es darle dinero a la escuela privada para que compre los libros de texto que la escuela privada quiera y [... en vez de] dárselo a los niños. Es una cosa distinta.

[...]

Sr. DAVILA MONSANTO: Compañero Brunet, cuando usted hablaba sobre prestar a cualquier niño servicios no educativos y se refirió a las becas y a becas sabáticas, ¿esos becados son niños?

Sr. BRUNET: Hay becados niños.

Sr. DAVILA MONSANTO: Pero los que estudian medicina, ¿son todavía niños?

Sr. BRUNET: Son jóvenes, pero no hay nada en la constitución, compañero, que prohíba conceder becas a adultos. ¿Dónde está?

A lo que se refiere la última disposición es a aquellos servicios que el Estado ofrece a sus propias escuelas y que no podría ofrecerlos en escuelas privadas, como comedores escolares, estaciones de leche, servicio dental, ¿por qué se le va a negar a los niños que estén asistiendo a escuelas privadas esa clase de servicios? No deben negárseles. Esta constitución, como está redactada, permite que eso sea así, que eso se haga. Se ha corregido según dispone el apéndice del 18 de enero de 1952. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, págs. 1793-1795.

Como puede leerse, en este último intercambio por parte del delegado Virgilio Brunet, este hizo hincapié en que el sistema becario, al cual alude el delegado José Dávila Monsanto, es uno permitido por la Constitución, debido a que beneficia a adultos. El debate continuó, los delegados insistieron si incluir la palabra beneficio incidía en algo al objetivo de la Cláusula de Sostenimiento. Así, a juicio del delegado Jaime Benítez la palabra beneficio incluía en sostenimiento, ya que esta palabra tenía un alcance amplio mucho más amplio que el término beneficio. Esta conclusión está sustentada en el siguiente debate:

[...]

Sr. BENITEZ: Yo quisiera brevemente, señor Presidente, decir unas palabras para explicar esto. La única razón que tengo para solicitar la exclusión de "beneficio" es que, a mi juicio, está todo cubierto con la palabra "el sostenimiento" y que me parece lo más conveniente que se use el menor lenguaje posible en esta disposición, y es en ese entendimiento que he solicitado la eliminación de "o beneficio".

[...]

Sr. BRUNET: A mí me parece que la cuestión que plantea el amigo Benítez es una cuestión de estilo. Si la palabra "sostener" incluye la palabra—y eso habrá de aparecer en el record de esta Convención—si la palabra "sostenimiento" incluye el de beneficiar, el concepto de beneficio, entonces es una cuestión para decidirla el Comité de Estilo...Se ha corregido según dispone el apéndice del 18 de enero de 1952.

Me parece que no debería considerarse ahora como una enmienda; si cuando el Comité de Estilo reciba esta proposición, encuentra que la palabra "sostener" incluye la de beneficiar, yo tengo la seguridad que el Comité de Estilo que preside Vuestro Honor va a decir que se elimine una de las dos y yo no tendría ningún inconveniente en aceptar la eliminación de cualquiera de ellas, aun cuando sea la última.

Pero, si los dos vocablos no tienen el mismo concepto, el mismo significado y la palabra "beneficio" extiende un poco más el concepto, entonces no debe presentarse a la consideración de la Asamblea meramente como la ha sometido el amigo Benítez en el sentido de que es una misma cosa. Si basta con eso, se derrota el propósito de insertar la palabra "beneficiar". Yo creo que debe aclararse eso primero. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, págs. 1797-1798.

El debate se extendió con una pregunta importante para nuestra controversia, por parte del delegado Ramiro Colón. Este cuestionó si "¿podría también el Gobierno resolver pagarles la matrícula a niños puertorriqueños para escuelas privadas en Puerto Rico sin violar el texto de la constitución?" Por su parte, el delegado Jaime Benítez expuso que, de acuerdo a la Cláusula de Sostenimiento, el Estado no puede crear un sistema becario que sustituya la instrucción pública. Además, sostuvo que el Estado solo podría becar cuando no pueda, por alguna razón excepcional, ofrecer los servicios.

Transcribimos del debate en cuanto a este asunto:

Sr. RAMIRO COLON: Simplemente quiero ilustrarme en cuanto al propósito del cambio de la palabra "enseñanza, por "sostenimiento". Para ilustrarme quiero hacerle una breve pregunta al... ahora se la voy a hacer al compañero Benítez en lugar del compañero Brunet, ya que su enmienda fue derrotada. Pero antes de hacerle la pregunta para los efectos de ilustración, de manera que él me la pueda contestar en la mejor forma posible, de acuerdo con la confusión que yo estoy sufriendo en estos momentos, quiero decir, que de acuerdo con lo que aquí se ha manifestado, en caso de que esta enmienda se apruebe como está, podría darse becas a estudiantes puertorriqueños para que vayan a escuelas o universidades privadas o sectarias, sin afectar el texto de la constitución.

Si eso es así, pregunto yo ahora al compañero Benítez, ¿podría también el Gobierno resolver pagarles la matrícula a niños puertorriqueños para escuelas privadas en Puerto Rico sin violar el texto de la constitución?

Sr. BENITEZ: Esta cuestión becaria a la cual usted se refiere, es un aspecto que se circunscribe a un rango sumamente reducido de situaciones dentro de las cuales el Estado provee facilidades de estudio fuera de sus aulas en la situación donde... en caso excepcionales no puede brindar esos servicios en sus propias aulas.

Sr. TRIAS MONGE: ¿Me permite una pregunta, señor Benítez, con la venia de la Presidencia?

Sr. PRESIDENTE: Un momento. ¿El señor Benítez terminó de contestar la pregunta del señor Colón?

Sr. BENITEZ: Sí, en lo que a mí toca.

Sr. RAMIRO COLON: No me ha contestado. La pregunta era la siguiente: Si de acuerdo con esta constitución, quedando enmendada como se ha propuesto, ¿puede o no puede el gobierno de Puerto Rico por medio de alguna ley o de algunos fondos, pagarles a niños puertorriqueños, matrícula, no darle beca, pagarle la matrícula, en escuelas privadas en Puerto Rico?

Sr. BENITEZ: Esto dependerá, esto dependerá de cuál sea la situación de hecho que exista, en esa circunstancia. Esto es, el gobierno de Puerto Rico no podría, dentro de estas disposiciones, tomar el sistema becario, o el artilugio de sistemas becarios, para sostener escuelas privadas; o, tampoco podría el Gobierno proveer un sistema becario para producir a través de él enseñanza religiosa a sus estudiantes. Como tampoco podría utilizar el sistema becario para llevar a cabo un programa de educación en el cual se violara el sentido fundamental de la disposición que rige todo el párrafo de que "habrá un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario".

Sr. RAMIRO COLON: Permítame el compañero decirle en qué consiste mi confusión, ahora, y lo que trato yo es de hacer, meramente, [claridad] en este asunto, para votar con conciencia. Se ha dicho aquí, que, al darse una beca a un estudiante, lo que equivale a pagarle una matrícula, no se beneficia el colegio donde va a estudiar, sino al estudiante, y me parece a mí que, si ése es el sentido, nada de esta constitución ha de prohibir que el gobierno de Puerto Rico le pague matrícula en Puerto Rico a los niños cuando vayan a las escuelas privadas. Y yo quiero que me digan si eso puede ser así, para entonces saber cómo debo votar.

[...]

Sr. BENITEZ: Mi criterio es... ya lo expresé anteriormente. **El gobierno de Puerto Rico no puede establecer un sistema becario que sustituya el sistema de instrucción pública que tiene la obligación el Estado de establecer, y que tiene la obligación de ser completamente no sectario.**

Sr. RAMIRO COLON: La última pregunta, con la venia del Presidente, al compañero Benítez.

Entonces, me parece a mí que como estaba anteriormente, que decía, "para la enseñanza en otras escuelas", evitaba eso que yo he señalado ahora. Entonces, me puede decir el compañero Benítez, o el autor de la

enmienda, ¿qué es lo que conlleva entonces el cambiar "la enseñanza" por "el sostenimiento"?

Sr. BENITEZ: Sí, es decir, no soy el autor de la enmienda, pero sí puedo decir en qué sentido la interpreto, y en qué sentido he estado dispuesto a favorecerla. Es que la expresión "sostenimiento" es más amplia que la expresión "enseñanza". En el proceso educativo hay una gran cantidad de gastos que no son exclusiva ni principalmente los gastos docentes. Están [los] gastos administrativos, están [los] gastos de planta física, están un sinnúmero de otros gastos cuya atención queda de esta manera plenamente cubierta al sustituir la palabra "sostenimiento" por la palabra "enseñanza".

Sr. RAMIRO COLON: ¿Entonces no cree el compañero que, si ésa es la intención de la enmienda, en lugar de una enmienda para eliminar la palabra "enseñanza" y sustituirla, debería haber habido una adición "para la enseñanza y sostenimiento"; "para la enseñanza en las escuelas y el sostenimiento de las escuelas"? Si eso es el propósito de la enmienda; y simplemente, compañero Benítez, lo que estoy es tratando de captar la intención en el cambio de las palabras.

Sr. BENITEZ: Sí. Lo que quiero decirle es que ésa ha sido, por lo menos en lo que a mí toca; tengo entendido que estoy en lo cierto en lo que toca al compañero Trías Monge. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, págs. 1799-1800. (Énfasis nuestro).

El debate suscitado valió la intervención del delegado José Trías Monge, quien parecería establecer que la Cláusula de Sostenimiento está atada a la separación de iglesia y estado. Véase: *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*, págs. 1800-1801. No obstante, el lenguaje aprobado finalmente preceptúa una distinción clara entre la Cláusula de Sostenimiento y la de Establecimiento. Así también lo determinó el Tribunal Supremo en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, supra. Además, en el texto constitucional se hizo la salvedad que el Estado puede subsidiar o ayudar a instituciones, tanto religiosas como sectarias, en el ofrecimiento de servicios no educativos. Por lo que, se colige que la Cláusula de Sostenimiento busca que los servicios de instrucción pública estén únicamente en control del Estado.

Como señalamos, un estudio de la Cláusula de Sostenimiento nos ilustra que no estamos solos en este tipo de cláusulas porque al menos otros 30 estados de los EE.UU. cuentan con cláusula similar a la nuestra. Entre estos está Alaska, Arizona, Hawaii, Michigan, New Mexico, South Carolina y Wyoming. Véase: Preston C. Green III and Peter L. Moran, *The State Constitutionality of Voucher Programs: Religion is Not the Sole Determinant*, 2010 BYU Educ. & L.J. 275 (2010). En los casos de Hawaii y Arizona

cuentan con jurisprudencia, en los cuales sus máximos foros judiciales han delineado el alcance de sus cláusulas de sostenimiento.

Así, hemos encontrado dos sentencias de los más altos foros judiciales de Hawaii y Arizona. En el caso de Hawaii se resolvió en *Spear v. Honda*, 51 Haw 1 (1968), la inconstitucional de una ley, la cual brindaba subsidios para transportación escolar a escuelas privadas y/o sectarias. Su análisis estuvo sustentando en el lenguaje de la Sección 1 del Artículo IX de la Constitución de Hawaii.³ En la decisión se discute la teoría de beneficio de la niñez (*child benefits theory*), la cual no es acogida por el Tribunal de Hawaii.⁴ En cambio, expresaron "[w]e find that the framers did not open the door one bit. The language of the Constitution itself is unequivocal. It explicitly state: "Nor shall public funds be appropriated for the support of benefit of any sectarian or private educational institution." Íd. pág. 13. Asimismo, analizaron otros esquemas de subsidios similares en Alaska y Nueva York, en los cuales sus respectivos tribunales determinaron que sus constituciones prescribían brindar algún beneficio o sustento a instituciones educativas privadas o sectarias. Íd. págs. 18-19.

Luego de varias décadas, en el 2003, el Gobierno de Hawaii le consultó a su Secretario de Justicia respecto a qué implicaciones tenía *Zelman v. Simmons-Harris*, 536 US 639 (2002).⁵ Además, se le preguntó si un programa de vales educativos violaba la constitución hawaiana. El Secretario opinó que *Zelman* en nada cambiaba la prohibición de la constitución hawaiana hacia las escuelas y universidades privadas. En ese sentido, consignó que Hawaii cuenta con una cláusula distinta a la de establecimiento, la cual prohíbe que Hawaii brinde algún beneficio a las instituciones de educación privada. Por lo cual, un programa de vales educativos violaría la constitución. Véase: Op. Sec. Just. Haw. Núm. 1 de 7 de febrero de 2003, encontrada en <http://ag.hawaii.gov/wp-content/uploads/2013/01/03-01.pdf>.

³ La Cláusula de Sostenimiento de Hawaii leía como sigue: *The State shall provide for the establishment, support and control of a statewide system of public schools free from sectarian control, a state university, public libraries and such other educational institutions as may be deemed desirable, including physical facilities therefor. There shall be no segregation in public educational institutions because of race, religion or ancestry; nor shall public funds be appropriated for the support or benefit of any sectarian or private educational institution.*

⁴ Esta teoría permite hacer una distinción cuando se distribuye el beneficio económico a los padres y no a la institución.

⁵ En la sección F de esta *Resolución* se discute lo resuelto en este caso.

Hawaii enmendó la constitución de su estado con el fin de lograr establecer programas educativos como las escuelas charter. Por lo cual, la constitución hawaiana hoy lee de la siguiente forma:

Section 1. *The State shall provide for the establishment, support and control of a statewide system of public schools free from sectarian control, a state university, public libraries and such other educational institutions as may be deemed desirable, including physical facilities therefor. There shall be no discrimination in public educational institutions because of race, religion, sex or ancestry; nor shall public funds be appropriated for the support or benefit of any sectarian or nonsectarian private educational institution, except that proceeds of special purpose revenue bonds authorized or issued under section 12 of Article VII may be appropriated to finance or assist:*

1. *Not-for-profit corporations that provide early childhood education and care facilities serving the general public; and*
2. *Not-for-profit private nonsectarian and sectarian elementary schools, secondary schools, colleges and universities. Constitución de Hawaii, Artículo X, Sección 1.*

Por otra parte, en Arizona la Constitución dispone que "*no tax shall be laid or appropriation of public money made in aid of any church, or private or sectarian school, or any public service corporation.*" Así, en *Cane v. Horne*, 220 Ariz. 77 (2009), el Tribunal Supremo de Arizona analizó si el *Arizona Scholarships for Pupils with Disabilities Program* era contrario al lenguaje de su Cláusula de Sostenimiento (*Aid Clause*). El Estado sostuvo que el tribunal debía interpretar la Cláusula de Sostenimiento al igual que la de establecimiento. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Arizona no acogió tal interpretación. Al contrario, el Tribunal argumentó "*the text of the Aid Clause encompasses more than does the Religion Clause.*" Íd. pág. 81. De acuerdo al Tribunal de Arizona, los delegados de la convención constituyente buscaron con esta cláusula propiciar un sistema de instrucción pública robusto. Íd. pág. 82. Por lo cual, determinaron que el sistema de vales educativos conflagra con la Cláusula de Sostenimiento (*Aid Clause*). Íd. pág. 83. Por tanto, se declaró inconstitucional el programa de vales educativos, tal cual estaba diseñado.⁶ Íd.

⁶ El Tribunal indica que un sistema de vales educativos podría validarse, siempre y cuando sea mediante ayudas indirectas como créditos contributivos.

Discutidas las opiniones de las jurisdicciones hermanas, es claro que tanto Hawaii como Arizona han dado un significado particular a sus Cláusulas de Sostenimiento el cual contrasta con el objetivo de la Cláusula de Establecimiento. Además, la conclusión del Tribunal Supremo de Arizona en *Cain*, supra, es similar a las expresiones hechas por el Juez Asociado señor Fuster Berlingeri en su opinión de conformidad en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, supra. En lo atinente, el Juez Asociado señor Fuster sostuvo que:

No sólo por ser contrario a una expresa y clara prohibición constitucional, sino porque constituye un grave menoscabo a una parte fundamental del esquema que la Constitución consagra para asegurarle al pueblo puertorriqueño una buena educación para la mayor parte de sus hijos, una auténtica convivencia democrática y el goce cabal de los derechos humanos. Visto a través de este crisol, el programa de ayuda a escuelas privadas, en su fondo, atenta contra el bien común. *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, supra, págs. 578, (Opinión de conformidad, J. Fuster).

No podemos olvidar que la determinación en *Asoc. de Maestros*, supra, contó con opiniones disidentes que pueden ilustrar argumentos a favor de la constitucionalidad de los programas en controversia. Dicho lo anterior, el Juez Asociado Negrón García sostuvo en su disenso que la ley cumplía con los criterios de *Lemon v. Kurtzman*, 403 US 602 (1971), por lo que el programa de vales educativos al no violar la Cláusula de Establecimiento tampoco lo hacía con la de Sostenimiento. *Asoc. de Maestros*, supra, (Opinión disidente, J. Negrón). Por tanto, el argumento del Juez Asociado Negrón fue que la Cláusula de Sostenimiento está atada a la separación de iglesia y estado; por lo que el sostenimiento se limita a instituciones sectarias o religiosas. Íd. pág. 600. Por su parte, el Juez Rebollo López en su disenso sostuvo que la Asociación de Maestros no tenía legitimación activa; por lo que hubiese desestimado la demanda. Íd. (Opinión disidente J. Rebollo).

En reacción, el profesor constitucionalista José Julián Álvarez emitió un análisis respecto a la determinación en *Asociación de Maestros*, supra, en el que sostuvo que era correcta la determinación mayoritaria de declarar inconstitucional el programa de vales educativos. J. J. Álvarez González & A. I. García Saúl, *Análisis de término de derecho constitucional*, 65 Rev. Jur. UPR 799 (1996). El profesor Álvarez opinó que la

mayoría actuó correctamente al sostener que la Cláusula de Sostenimiento posee un lenguaje separado a la de Establecimiento. *Íd.*, pág. 840 n. 185.

E. CLÁUSULA DE ESTABLECIMIENTO

A pesar que los demandantes no impugnan la constitucional de la ley respecto a la Cláusula de Establecimiento, empero sí hacen alegaciones al respecto el Gobierno de Puerto Rico y las interventoras. Por lo cual, debemos examinar el derecho respecto a esta Cláusula. La cláusula de libertad de culto y de establecimiento de religión se consagran en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América (Constitución de EE.UU.), LPRC, Tomo 1, y en la Sección 3 y 5 del Art. II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, LPRC, Tomo 1. La Constitución de EE.UU. dispone lo siguiente:

El Congreso no aprobará ninguna ley con respecto al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma o que coarte la libertad de palabra o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios. *Constitución de EE.UU.*, Primera Enmienda.

Por su parte, la Constitución del E.L.A. establece:

No se aprobará ley alguna relativa al establecimiento de cualquier religión ni se prohibirá el libre ejercicio del culto religioso. Habrá completa separación de la iglesia y el estado. *Constitución de Puerto Rico*, Artículo II, Sección 3.

Habrá un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario. *Constitución de Puerto Rico*, Artículo II, Sección 5.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que estas cláusulas están en conflicto y tensión de manera continua por llevar ínsitas dos mandatos conflictivos: el de no establecer religión alguna y el de no inhibir el libre ejercicio del acto religioso. *Díaz v. Colegio Nuestra Sra. del Pilar*, 123 DPR 765, 776 (1989). Lo anterior es cónsono con lo reiterado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, a saber: "aunque la libertad de credo es absoluta, la autonomía para actuar conforme a dichas creencias tiene sus limitaciones". *Asoc. Academias y Col. Cristianos v. E.L.A.*, 135 DPR 150, 160 (1994).

Asimismo, el Tribunal Supremo ha expresado:

[L]a libertad de culto escrita en la Constitución es patrimonio del ser racional y derecho inalienable del hombre a cumplir lo que crea ser su

obligación de conciencia ante el misterio de la vida, pero no es licencia para crear un mundo aparte intocable y autócrata capaz de trastocar impunemente los sensitivos equilibrios del todo armónico que es la sociedad política. *Suc. de Victoria v. Iglesia Pentecostal*, 102 DPR 20, 22 (1974).

Por otro lado, la prohibición de establecer religión alguna contiene criterios de adjudicación distintos a la libertad de culto. Al respecto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que se debe validar una acción gubernamental si: (1) la ley o conducta atacada tiene propósito secular; (2) el efecto principal no es promover o inhibir la religión y; (3) no conlleva la posibilidad de provocar una intromisión o interferencia excesiva del Gobierno en los asuntos religiosos. *Díaz v. Colegio Nuestra Sra. del Pilar*, supra. Esta determinación de Tribunal Supremo de Puerto Rico se hizo acogiendo los criterios establecido por el Tribunal Supremo Federal en *Lemon*, supra.

En relación a nuestro caso, el Tribunal Supremo de EE.UU. tuvo oportunidad de analizar en *Zelman v. Simmons-Harris*, supra, un programa de vales educativo a la luz de la Primera Enmienda de la Constitución Federal. El programa de vale educativos que fue promulgado en el estado Ohio consistía en un estipendio económico para que estudiante del distrito de Cleveland acudieran a escuelas privadas. Íd. El Tribunal Supremo lo analizó según el test establecido en *Lemon v. Kurtzman*, 403 US 602 (1971), el cual permite determinar si una ley cumple con la Primera Enmienda.

El Tribunal Supremo Federal determinó que se sostenía la constitucionalidad del programa porque *de jure* no favorecía ninguna institución sectaria, su propósito era uno secular, la ayuda era entregada a los padres y, además, existían opciones no sectarias entre las escuelas participantes. *Zelman v. Simmons-Harris*, supra. En consecuencia, la determinación en *Zelman* fue a la luz de la Primera Enmienda de la Constitución Federal, la cual establece separación de iglesia y estado. Ciertamente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico adoptó el *test* de *Lemon*, pero no significa que los casos que sean resuelto a nivel federal sobre la Primera Enmienda conlleven el mismo resultado en Puerto Rico, ya que la Constitución local contiene cláusulas con un lenguaje distinto que podrían llevar a un resultado particular, como en el caso de autos.

F. ESCUELAS PÚBLICAS ALIANZA

La Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico, Ley 85-2018, dispone en su Capítulo 13 la creación de las Escuelas Públicas Alianza, las cuales están definida como “una escuela pública, no sectaria y sin fines de lucro, que operará bajo la supervisión del Secretario[a] [del Departamento de Educación], de conformidad con la Carta Constitutiva y por el ordenamiento jurídico vigente”. Artículo 13.02(a). Estas pueden ser de nueva creación o un traspaso de administración de una ya establecida. Artículo 13.01. Uno de los aspectos sobresalientes de este tipo de escuela es su autonomía. En el Artículo 13.02(c) se dispone que las Escuelas Alianza tendrán autonomía fiscal, administrativa y curricular.

En cuanto a su matrícula, el Artículo 13.02(d) dispone cuáles serán los criterios que una Escuela Alianza seguirá para admitir estudiantes. En lo pertinente, los Artículos 13.02(d) y (e) disponen que:

(d) La matrícula en una Escuela Pública Alianza estará abierta a cualquier estudiante que resida en Puerto Rico. No obstante, se tendrá que dar prioridad de matrícula a estudiantes que residen en la comunidad circundante y dentro de los límites regionales. **Disponiéndose que el Autorizador podrá establecer límites de matrícula si determina que dichos límites son necesarios para evitar el hacinamiento o para proveer un mejor servicio a los estudiantes de bajo ingreso o en riesgo.** Se dispone que, de haber cupo disponible no se podrá negar la admisión de un estudiante que cumpla con los requisitos de admisión contenidos en la Carta Constitutiva, por el único hecho haber comenzado el año escolar.

(e) Si no hay suficiente capacidad para matricular a todos los estudiantes que deseen asistir a la Escuela Pública Alianza, la escuela puede seleccionar estudiantes mediante una lotería realizada según las normas que establezca el Autorizador. No obstante, de conformidad con esta Ley y las reglas establecidas por el Autorizador, una Escuela Pública Alianza tendrá que dar preferencia de matrícula en la selección de estudiantes a: (i) aquellos que estuvieron matriculados en la escuela durante el año anterior, a menos que hayan sido expulsados de forma justificada, exceptuando cualquier razón de índole académico; (ii) a los hermanos de los estudiantes que están matriculados en la escuela; y (iii) a los estudiantes que residen dentro de los límites regionales de la escuela. Si un estudiante cualifica para preferencia de matrícula, el estudiante será excluido de la lotería.

Por otra parte, la ley dispone, en cuanto a la gobernanza de las Escuelas Alianza, que estas “será[n] administrada y gobernada por una junta de directores u otro cuerpo de gobernanza de la Entidad Educativa Certificada [...]”. Artículo 13.02(e). Además, la

ley dispone que el personal docente y no docente no será empleados públicos y, por tanto, le aplicará la reglamentación vigente al sector privado. 13.02(h). En cuanto a la infraestructura de estas escuelas, la ley dispone que las Escuelas Alianza podrán negociar y contratar con el Departamento de Educación para utilizar los edificios escolares. Artículo 13.02(i). Las Escuelas Alianza podrán expulsar estudiantes, según se colige del lenguaje aprobado en el Artículo 13.02(e), que indica lo siguiente:

No obstante, de conformidad con esta Ley y las reglas establecidas por el Autorizador, una Escuela Pública Alianza tendrá que dar preferencia de matrícula en la selección de estudiantes a: (i) aquellos que estuvieron matriculados en la escuela durante el año anterior, **a menos que hayan sido expulsados de forma justificada**, exceptuando cualquier razón de índole académico... (Énfasis suplido).

Incluso, las Entidades Acreditadas pueden ser Agencia Locales de Educación lo equivale hoy día a un distrito escolar. Ciertamente, la ley establece en su Artículo 13.10 que habrá inicialmente hasta un máximo de 10% del número total de escuelas.

Además, la ley establece en el Artículo 13.05(a) un grupo de entidades quienes pueden ser nombradas como *entidades educativas certificadas*. La lista incluye las siguientes entidades: municipio, consorcios municipales, alianzas entre padres, entidades postsecundarias y organizaciones sin fines de lucro.

Las Escuelas Alianza estarán facultadas para recibir donaciones, según el Artículo 13.06(h). Por otra parte, las Escuelas Alianza requieren que la entidad certificada acuerde con el Departamento de Educación una *Carta Constitutiva*. Este documento cumple el rol de ser el contrato entre la entidad acreditada y el Departamento de Educación. Además, dispone la relación que existirá entre la entidad y el Departamento de Educación. Entre sus disposiciones, según el Artículo 13.07(a)(12), se requerirá que la entidad sea auditada por un contador público autorizado. Este contrato será otorgado por un periodo inicial de 5 años, el cual puede ser prorrogado por 5 años más. Ciertamente, el contrato podrá ser terminado cuando la entidad no cumpla con lo establecido, a tenor con el Artículo 13.07(f).

Debido a que pueda suceder que escuelas públicas ser conviertan en Escuelas Alianza, en la ley se ha dispuesto un esquema para disponer qué pasaría con el

personal docente y no docente de esas escuelas. Así, la ley dispone en su Artículo 13.08 lo siguiente:

a. El personal docente y no docente que trabaja en una escuela administrada por el Departamento que pase a ser una Escuela Pública Alianza, podrá participar en entrevistas y evaluaciones con el fin de recibir una oferta de empleo por parte de la Entidad Educativa Certificada, que operará y administrará la escuela. Los empleados del Departamento que reciban y acepten de forma voluntaria una oferta de empleo por parte de la Entidad Educativa Certificada, se convertirán en empleados de ésta. El Departamento otorgará, por un periodo de dos (2) años, una licencia sin sueldo para tales empleados. La Entidad Educativa Certificada garantizará la escala salarial y los beneficios marginales de los maestros y personal docente y no docente que ostentaban en el Departamento al momento de éstos aceptar la oferta de empleo. Estableciendo sé que a partir de los dos (2) años, el salario no podrá ser reducido de permanecer el maestro en la Escuela Pública Alianza, pero no así, los demás beneficios marginales que no provea la Escuela Pública Alianza. A petición del maestro, se le continuará reteniendo la aportación al Sistema de Retiro de Maestros del Gobierno de Puerto Rico, el cual tendrá que ser remitido inmediatamente al Sistema. Al final de la licencia autorizada, si el empleado desea continuar laborando en la Escuela Pública Alianza, deberá presentar su renuncia al Departamento. Del empleado no regresar al Departamento inmediatamente culmine la licencia autorizada o presentar su renuncia, se entenderá que éste renunció a la posición que ostentaba antes de haberse autorizado la misma.

[...]

c. Aquellas Entidades Educativas Certificadas que establezcan escuelas nuevas, serán responsables por el reclutamiento, contratación, adiestramiento y evaluación de su personal docente y no docente. Dicho personal, será empleado de la entidad que opera como su patrono y no se considerará empleado del Departamento, ni le aplicarán las leyes y reglamentaciones del Departamento. Este inciso no será de aplicación a aquellos maestros, personal docente o no docente que se acojan a la licencia sin sueldo otorgada conforme al Artículo 13.08(a) de esta Ley, los cuales deberán cumplir con las leyes, reglamentos, reglas y normas que regulan las licencias sin sueldo en el Gobierno de Puerto Rico.

Todos los elementos analizados de las Escuelas Alianza hacen asemejar más estas escuelas a un modelo de educación privada que al sistema público. Sin duda, los artículos estudiados de la ley obligan comparar las Escuelas Alianza a las instituciones educativas *charter*, las cuales se han extendido en los Estados Unidos desde el 1991. Véase: P. Gree, B. Baker, J. Oluwole, *The Legal Status of Charter Schools in State Statutory Law*, 10 U. MASS L. Rev. 240, 243 (2015). Este tipo de escuelas suman más de 6,000 en los EE.UU. con un impacto en más de 2 millones de alumnos. Íd. En EE.UU. se ha suscitado un debate sobre si las escuelas *charter* deben ser consideradas

entidades públicas o privadas, pero se ha concluido que depende realmente del marco jurídico que permite su creación. Véase: J. L. Wren, *Charter Schools: Public or Private? An Application of the Fourteenth Amendment's State Action Doctrine to These Innovative Schools*, 19 Rev. Litig. 135 (2000). Entre los factores que pueden llevar a una escuela *charter* a ser considerada una escuela privada está la clasificación del personal como empleados privados, la autonomía administrativa, el grado de inherencia del Estado en el currículo, la admisión compulsoria de alumnos, la expulsión de alumnos y el grado de control que puede ejercer el Estado luego de otorgado el contrato. Íd.

En una escuela privada, contrario a la pública, "están en libertad de adoptar aquella orientación filosófica que mejor se ajuste a su visión particular". *Asoc. Academias y Col. Cristianos v. ELA*, supra, pág. 165. No obstante, el Estado siempre ha tenido potestad para imponer unos requisitos mínimos para asegurar que las escuelas privadas cumplan con brindar herramientas necesarias para que los estudiantes puedan incorporarse posteriormente a la sociedad. Íd. pág. 164.

G. PROGRAMA DE LIBRE SELECCIÓN DE ESCUELAS

La Reforma Educativa establece un programa llamado Libre Selección de Escuelas, el cual consiste de la entrega de certificados a padres y madres quienes matriculen a sus hijos en escuelas participantes. Entre las modalidades del programa se encuentra la movilidad de un estudiante de escuela pública o privada a una escuela pública en particular, según el Artículo 14.02. Asimismo, se dispone acceso a escuelas privadas por estudiantes de escuelas públicas. Íd. También se dispone una modalidad para que estudiantes con capacidades sobresalientes tomen cursos universitarios. Íd. La ley incorpora una modalidad para que estudiantes de educación especial puedan acceder a escuelas privadas, debido a que una escuela pública no pueda proveer lo necesario para su desarrollo académico. Íd.

Ahora bien, para participar se requiere que se cumplan con el ingreso familiar que la Secretaria disponga mediante reglamento, el cual todavía no conocemos que haya sido aprobado. Además, el Artículo 14.03 requiere que los beneficiarios de cualquier modalidad hayan cursado al menos 2 años en escuela pública. Entre los

criterios para conceder estos certificados están: bajos ingresos; discapacidad severa; niños adoptados, en albergues u hogares sustitutos; víctimas de *bullying* o acoso sexual; dotados; y aquellos que estén rezagados académicamente, según dispone el Artículo 14.08.

Como señalamos, en el 1993 se promulgó la Ley 71-1993, la cual creaba un programa de becas especiales y libre selección de escuelas. La Ley ofrecía un vale educativo que se podía utilizar en distintas instituciones educativas, entre ellas privadas. En ese sentido, la ley creaba las siguientes modalidades para otorgar los vales: transferencia entre escuelas públicas; transferencia de escuela privada a pública; adelanto para cursos universitarios; y acceso a escuelas privadas por estudiantes de escuelas públicas. Contrario a la ley actual, en aquella ocasión se establecía que el monto de ayuda no podía exceder \$1,500 anuales.

Ahora bien, es sabido que en *Asoc. de Maestros v. Srio de Educación*, supra, se declaró inconstitucional la modalidad que brindó ayudas económicas a niños de escuelas públicas para que fueran matriculados en escuelas privadas. En lo que respecta, se determinó que este violentaba la Cláusula de Sostenimiento al otorgarse una ayuda a escuelas privadas, lo cual equivalía un sostenimiento prescrito por la Constitución. Íd.

La determinación del Tribunal Supremo provocó que la legislatura tratara de remediar los defectos de constitucionalidad. Así, el 19 de julio de 1995, se creó a Fundación Educativa para la Libre Selección de Escuelas, por virtud de la Ley 80-1995. Esta Fundación tendría la encomienda de recaudar donaciones para ayudar a sufragar los gastos de estudiantes que quieran estudiar en escuelas privadas. Véase: J.J. Álvarez González, *Derecho constitucional de Puerto Rico y relaciones constitucionales con los Estados Unidos: casos y materiales*, Bogotá, Ed. Temis, 2009, págs. 924-927.

La AMPR retó la constitucionalidad de la ley habilitadora de la Fundación Educativa de Libre Selección de Escuelas basado en la Cláusula de Sostenimiento. Inicialmente, el Tribunal de Primera Instancia determinó que la Fundación era constitucional. Sin embargo, la determinación fue revocada por el Tribunal de Circuito

de Apelaciones porque la Ley 80-1995 adolecía de los mismos vicios de inconstitucionalidad que su predecesora, ya que esta servía de subterfugio para que el Estado brindara un beneficio a la educación privada. Véase: *Asociación de Maestros v. Fundación Educativa para la Libre Selección de Escuelas*, KLAN9801157 (1999).⁷

H. CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY

Está establecido que una ley se presume constitucional hasta que se resuelva lo contrario. *Nogueras v. Hernández Colón I*, 127 DPR 405, 412 (1990). Una ley puede ser declarada inconstitucional de su faz o en su aplicación. Íd. Para evaluar la constitucionalidad de su faz de una ley debe analizarse si de su texto surge el vicio que la hace inconstitucional y si esta infringe derechos fundamentales. Íd. Por el contrario, para evaluar la constitucionalidad de un estatuto en su aplicación es preciso analizar el contexto en el cual la medida impugnada ha sido aplicada para determinar si ha tenido el efecto de infringir alguna disposición constitucional. *Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona*, 144 DPR 1, 22-23 (1997). Existen ciertas reglas de hermenéutica que delimitan nuestra función interpretativa. En ese sentido, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó en *Pérez Pérez v. Gobierno Municipal de Lares*, 155 DPR 697, 706, 707 (2001), lo siguiente:

Los tribunales debemos siempre considerar cuáles fueron los propósitos perseguidos por la Asamblea Legislativa al aprobar una legislación, de manera que nuestra interpretación asegure la efectividad de la intención legislativa. Interpretar una ley de forma contraria a la intención legislativa implica una usurpación por la Rama Judicial de las funciones de la Rama Legislativa. ... La exposición de motivos de la ley, los informes de las comisiones y los debates en el hemiciclo, en adición al texto de la misma, son las fuentes de mayor importancia en la tarea de determinar el significado de un acto legislativo. Debemos tomar en consideración que todo acto legislativo persigue un propósito, trata de corregir un mal, alterar una situación existente, complementar una reglamentación vigente, fomentar algún bien específico o bienestar general, reconocer o proteger un derecho, crear una política pública o formular un plan de gobierno, entre otros.... Por último, es obligación del Tribunal armonizar, hasta donde sea posible, todas las disposiciones de ley envueltas en el

⁷ Todo parece indicar que el Estado no solicitó ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico revisión de esta determinación. Luego, en el 2002 se derogaron las disposiciones declaradas inconstitucionales. Véase: J.J. Álvarez González, *Derecho constitucional de Puerto Rico*, págs. 924-927.

caso con miras a lograr un resultado sensato, lógico y razonable que represente la intención del legislador.

Así, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció desde *E.L.A. v. Aguayo*, supra, que cuando se cuestiona la validez de una ley, aunque la misma aparente serias dudas sobre su constitucionalidad, el foro adjudicador primero examinará si existe una interpretación razonable del estatuto que le permita evitar el planteamiento constitucional. En *Milán Rodríguez v. Muñoz*, 110 DPR 610, 618 (1981), el Tribunal Supremo determinó que "el Poder Judicial, en abono de una deferencia hacia el Poder Legislativo, debe esforzarse por lograr interpretaciones congruentes y compatibles con el mantenimiento de la constitucionalidad de cada ley". Véanse: *Pueblo v. Santiago Feliciano*, 139 DPR 361, 407-408 (1995); *Banco Popular v. Mun. de Mayagüez*, 126 DPR 653, 661 (1990); *Nogueras v. Hernández Colón I*, 127 DPR 405, 412 (1990), pág. 412; *P.R.P. v. E.L.A.*, 115 DPR 631, 642 (1984). Por lo cual, se pone en vigor "la política judicial de decretar la inconstitucionalidad de una ley solo cuando ello sea indispensable y no entrar a considerar la inconstitucionalidad de una ley o de una actuación a menos que ello sea imprescindible para resolver la controversia". *Pueblo v. Santiago Feliciano*, 139 DPR 361, 407-408 (1995).

En consecuencia, un tribunal debe hacer lo posible para evitar dictámenes precipitados en alegaciones sobre la inconstitucionalidad de una ley y solo debe decidir las mismas cuando no pueda disponer del caso de otra manera. Debe abstenerse de adjudicar planteamientos constitucionales si un caso puede resolverse: (1) mediante un análisis estatutario válido; (2) en armonía con los criterios de las partes y en consonancia con los mejores fines de la justicia; (3) al existir una interpretación razonable que permita soslayar la cuestión constitucional presentada, y (4) porque la controversia pueda quedar resuelta definitivamente por otros fundamentos. *Domínguez Maldonado v. E.L.A.*, 137 DPR 954, 964 (1995).

IV. CONCLUSIONES DE DERECHO

El presente caso nos insta a decidir el destino de varias disposiciones de la *Ley de Reforma Educativa*, Ley 85-2018, promulgada por el Gobierno de Puerto Rico.

Adelantamos que esta decisión descansa en un análisis exhaustivo sobre la Cláusula de Sostenimiento. Las controversias ante nuestra consideración se circunscriben a determinar si la Asociación de Maestros de Puerto Rico cuenta con legitimación activa para encausar esta demanda; si la intervención de varias madres procede; y si se sostiene la constitucionalidad total o parcial de los programas de las Escuelas Públicas Alianza y Libre Selección de Escuelas.

En primer lugar, dictaminamos que la Asociación de Maestros cuenta con legitimación activa, por las siguientes razones. La AMPR es el representante exclusivo que agrupa a los maestros del sistema público de enseñanza. Además, la AMPR entre sus objetivos promulga la defensa del sistema de educación pública. En ese sentido, estamos ante una asociación que busca vindicar los derechos y objetivos que defiende en representación de los maestros del sistema público.

La AMPR cumple con los requisitos establecidos por el Tribunal Supremo de Puerto Rico para reconocer su legitimación activa como asociación. La AMPR alega correctamente que la implementación de los programas impugnados afectará los intereses de sus miembros, al diluirse el dinero que será asignado a las escuelas públicas; en consecuencia, a los maestros para que puedan lograr sus deberes. Además, sostenemos que la Reforma Educativa podría alterar los términos y condiciones laborales de los maestros que forman hoy parte de escuelas públicas que puedan ser transferidas a una Escuela Alianza, ya que es cuestionable el elemento de voluntariedad que establece la ley.

Además de lo discutido, la AMPR posee legitimación activa conforme a lo resuelto en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, supra, la cual permite que un contribuyente impugne leyes o acciones estatales ante la violación de las cláusulas de sostenimiento y establecimiento de la Constitución de Puerto Rico. La AMPR impugna la constitucionalidad de los programas de Escuelas Públicas Alianza y Libre Selección de Escuelas porque su aplicación conllevará una violación a la Cláusula de Sostenimiento de nuestra Constitución. Esta doctrina adoptada del caso *Flast v. Cohen*, supra, ha sido reiterada por el Tribunal Supremo de EE.UU., según señalamos en nuestra exposición

del derecho. Por tanto, no advertimos razón para determinar que la AMPR no posea legitimación, ya sea como asociación o contribuyente.

En cuanto a la intervención, entendemos que las madres interventoras que buscan ser parte de este caso han demostrado un interés genuino en defender la constitucionalidad de los programas en controversia. No tenemos razón para dudar que los hijos e hijas de las interventoras cuentan con características que hacen probable su participación en el programa de Libre Selección de Escuelas. Además, su solicitud ha sido presentada de forma oportuna y su argumentación ha enriquecido la discusión y análisis del caso. Esta intervención es una permisible, según dispuesto en las Reglas de Procedimiento Civil. Por lo cual, resolvemos que procede declarar Ha Lugar la *Moción de Intervención*.

En cuanto a las Escuelas Alianza, nos corresponde determinar, primeramente, si estas escuelas son públicas o privadas; ya que de esto dependerá si su implementación viola la Cláusula de Sostenimiento. Comencemos indicando que las Escuelas Alianza deben ser administrada por varias entidades entre las que están municipios y organizaciones sin fin de lucro. Estas escuelas operan basadas en un contrato llamado Carta Constitutiva, la cual le establece a la entidad el modo mínimo para operar. Este contrato tendrá una vigencia inicial de 5 años. No obstante, la característica más destacable estas escuelas son su autonomía, tanto fiscal como administrativa.

Las Escuelas Alianza serán gratuitas y sus administradores deben operar sin fin de lucro. Además, las Escuelas Alianza pueden aceptar donaciones y destinar el dinero público a los programas que entienda necesarios. Por tanto, la misión escolar es responsabilidad de la organización acreditada. Esta organización no estará dirigida por ningún funcionario público ya que, por el contrario, estarán gobernadas por un consejo asesor, el cual estará compuesto por sujetos privados.

En relación a lo anterior, el personal docente y no docente de las Escuelas Alianza no se considerarán empleados públicos, según consignado en la ley. Incluso, la ley crea un esquema para que los maestros que sean parte de una escuela pública puedan solicitar ser parte de una Escuela Alianza. Este traspaso de personal, entre

escuela pública a Escuela Alianza, será con la concesión de una licencia sin sueldo. Esta licencia se podrá extender hasta 2 años, por lo que luego el maestro se convertirá en un empleado privado. Además, las Escuelas Alianza podrán operar con facilidades del Estado, de la cual deberán pagar renta con fondos públicos. Lo anterior representará un traspaso de propiedad pública a manos de las Escuelas Alianza; resultando en que estas entidades no sufraguen realmente el costo de alquiler de los edificios que utilicen, ya que será el Estado quien financie la operación total de las Escuelas Alianza.

El esquema operacional de las Escuelas Alianza parece ser un modelo de escuelas privadas, las cuales son financiadas por el erario. Nótese que las Escuelas Alianza contarán con autonomía administrativa y académica. Ciertamente, el Departamento de Educación establecerá ciertas condiciones mediante la Carta Constitutiva (contrato entre las partes), pero esto no es suficiente para evitar catalogar este tipo de escuelas como privadas.

Las Escuelas Alianza poseen un esquema jurídico similar a las escuelas *charter*. Este tipo de escuelas posee adeptos y opositores, quienes han debatido en extenso desde su proliferación en los EE.UU. a finales del Siglo XX. Las escuelas *charter* han sido catalogadas en ocasiones como entes privados y otras veces como público. Sin embargo, existe consenso en que el financiamiento estatal no brinda un carácter público a estas instituciones. La ley habilitadora de este tipo de escuela es determinante para colegir su carácter público o privado; ya que algunas leyes establecen un control sustancial por parte del Estado, mientras que otras se limitan a la supervisión.

Respecto a nuestro caso, la Reforma Educativa crea un andamiaje jurídico que inclina la balanza a determinar que estas instituciones son privadas. Entre los elementos determinantes está la clasificación del personal como empleados privados, el control por parte del Estado y la autonomía en crear una filosofía separada a la del Estado. Además, su cuerpo directivo son sujetos privados, los cuales no están obligados por los objetivos del Estado. Un hecho adicional, el cual es muy importante, las Escuelas Alianza podrán expulsar justificadamente a estudiantes, lo cual no es

permisible en las escuelas públicas. Por tanto, el rol del Estado es financiar las actividades educativas de estas instituciones y establecer un mínimo en su operación, pero en nada se compara al control que hoy ejercen en la operación de las escuelas públicas. El rol de supervisión por parte del Departamento de Educación es más bien parecido al que ejercen en el licenciamiento de instituciones privadas. No albergamos duda que la ley de Reforma Educativa se limita a establecer supervisión en las Escuelas Alianza. Discutido lo anterior, es ineludible concluir que las Escuelas Alianza son un modelo de escuelas *charter* que se aproxima más a un sistema de educación privado financiado por el Estado, que a las escuelas públicas conocidas hoy día. El rol de reglamentar por parte del Estado no convierte al ente regulado parte del sistema público.

Establecido que las Escuelas Alianza son privadas, nos corresponde esbozar las razones por las que su operación es contraria a la Cláusula de Sostenimiento de la Constitución de Puerto Rico. El análisis detallado sobre la Cláusula de Sostenimiento nos convence que su fin cumple dos objetivos puntuales: proteger la separación de iglesia y estado; y evitar el escape de fondos públicos que pudiesen estar destinados a financiar el sistema público de enseñanza. Nuestra Cláusula de Sostenimiento es una variante de la Enmienda Blaine, la cual tienen varios estados de la Unión, aunque con un lenguaje más restrictivo que la original. Es decir, su fin no se limita a evitar el apoyo gubernamental a la filosofía educativa de determinada religión o creencia, porque inclusive prohíbe lo propio con cualquier institución educativa no gubernamental. El debate de la Asamblea Constituyente apoya esta conclusión y así también fue determinado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el 1994.

Esta conclusión es cónsona con lo resuelto en Hawaii y Arizona, estados que cuentan con cláusula de sostenimiento similar a la nuestra. Incluso, en el caso de Hawaii se enmendó su Constitución para permitir el financiamiento de las escuelas *charter*. Por lo cual, nos preguntamos ¿por qué en Puerto Rico no sería necesario

enmendar el lenguaje de la Cláusula de Sostenimiento para permitir la implantación de las escuelas *charter*?⁸

No obstante, hacemos la salvedad que la prohibición, según antes mencionadas, se circunscriben a los casos en los cuales las entidades acreditadas son organizaciones sin fin de lucro, cooperativa, asociación de maestros o padres. En fin, en aquellos casos en los cuales el administrador sea una ramificación del Estado. Por tanto, la prohibición no se extiende a aquellas Escuelas Alianza manejadas por municipios, consorcios municipales o la universidad pública, ya que estas entidades son extensiones del Estado que están bajo su supervisión y, sobre todo, control. El esquema operacional de las Escuelas Alianza no crea una intromisión sustancial que conlleve indicar que cualquier administrador se convertirá en un ente público al acordar administrar una Escuela Alianza. Por tanto, la inconstitucionalidad del programa de Escuelas Alianza es parcial porque se limita a todo aquello que resulte incompatible con lo dispuesto aquí.

Esta *Sentencia* no pasa juicio sobre la intención de las Escuelas Alianza, puesto que es ajeno a nuestro deber determinar si resultan en mejorar o empeorar nuestro sistema de educación pública. Sin embargo, estamos obligados a resolver basado en lo que dispone nuestra Constitución. La Cláusula de Sostenimiento es clara en prohibir todo beneficio o ventaja de parte del Estado a las instituciones educativas privadas.⁹

Ahora bien, el argumento del Estado es que debemos resolver cónsono con la interpretación de la Primera Enmienda Federal. Basado en su planteamiento, la Cláusula de Sostenimiento tiene como propósito reiterar la separación de iglesia y estado. No coincidimos con la apreciación del Estado, porque una lectura de ambas cláusulas hace concluir que buscan consecuencias distintas. Por otra parte, el Estado también sostiene que la determinación en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, supra, se limitó a resolver que la inconstitucionalidad del programa de debió a la existencia de un trato preferencial a escuelas privadas. En este aspecto tampoco

⁸ La Jueza Presidenta señora Naveira Merly concluyó de igual forma en su opinión de conformidad en *Asociación de Maestros v. Srio. de Educación*, supra, pág. 571 n. 31.

⁹ Advertimos que hay elementos que podrían estar excluidos de la Cláusula de Sostenimiento como la concesión de créditos contributivos y el uso de fondos federales, pero no están ante nuestra consideración.

coincidimos con el Estado, ya que la determinación señala su argumento, pero también hace énfasis que la Cláusula de Sostenimiento busca prohibir cualquier ayuda en la misión educativa de instituciones privadas, como lo serían las Escuelas Alianza.

Es un error concluir que la Cláusula de Sostenimiento solo tiene el efecto de establecer que el Estado no puede ayudar a escuelas sectarias o religiosas. El lenguaje de nuestra Cláusula de Sostenimiento es uno claro. Además, debemos cuestionarnos si determinar de tal forma implicaría una violación a la Primera Enmienda de EE.UU., ya que se estaría discriminando contra una institución por profesar una fe o creencia. Recordemos que la Constitución de Puerto Rico no puede ser más restrictiva que la Constitución Federal. Entendemos que los forjadores de la Constitución de Puerto Rico buscaron evitar tal discrimen; así el texto constitucional prescribe toda ayuda a escuelas que no sean las del Estado.

Las Escuelas Alianza, aunque son inicialmente un grupo reducido de escuelas, promueve precisamente lo que la Constitución busca prohibir. Su entramado crea un sistema de financiamiento que sustenta instituciones privadas que el Estado solo interviene para licenciar y supervisar limitadamente. Además, las Escuelas Alianza se le permite recibir donaciones que en algo pudiesen influenciar en su filosofía educativa y objetivos. Ha sido reiterado por nuestro Tribunal Supremo que el nombre no hace la cosa. En este caso, denominarlas como Escuelas Públicas Alianza no hacen menos susceptibles del veto constitucional a este programa gubernamental. Por lo cual, coincidimos con la AMPR respecto a que el Estado infringe la Constitución al promulgar y poner en vigor el programa de Escuelas Alianza, siempre y cuando los administradores sean entes externos al Estado.¹⁰ El gobierno está impedido en hacer política pública contraria a los enunciados de nuestra Carta Magna, siendo las enmiendas constitucionales el mecanismo para alterar nuestro estado de derecho.

Determinado lo anterior, nos resta establecer si el programa de Libre Selección de Escuelas incumple con la Cláusula de Sostenimiento. Es inevitable la comparación

¹⁰ Como señalamos, nos referimos a que la prohibición no se extiende a los municipios y la universidad pública, ya que son extensiones del Estado.

de este programa con el aprobado en 1993, el cual fue declarado inconstitucional por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, supra. Una revisión sencilla de las disposiciones de ambas leyes nos hace concluir que el esquema de ayudas es prácticamente idéntico. La única diferencia encontrada es que la ayuda en el 1993 era de hasta \$1,500 y en la vigente el límite será establecido mediante reglamentación. Este tribunal cuestionó en la vista argumentativa al Estado si podría darse el caso que la ayuda fuese suficiente para costear completamente la matrícula y mensualidades en una escuela privada, pero el Estado se limitó a indicar que no cree que sea posible. Por tanto, la ley permite que el Estado ofrezca una ayuda económica a los padres para costear la matrícula, pero además podría haber casos que el Estado pague la totalidad.

En consecuencia, el programa de Libre Selección de Escuelas adolece de los mismos vicios de inconstitucionalidad que su predecesor. En aquella ocasión el Tribunal Supremo de Puerto Rico sostuvo que este tipo de becas o créditos significa un estímulo que busca beneficiar las instituciones de educación privada. Además, destacamos que el Artículo 14.03 dispone que un estudiante deberá haber estado matriculado al menos 2 años en cualquier escuela pública. El lenguaje de este artículo denota un carácter preferencial para que los estudiantes de escuelas públicas sean los agraciados de los certificados para acudir a una escuela privada. Por tanto, parecería que el Programa de Libre Selección de Escuelas está disponible para todos los estudiantes, pero en su aplicación complica que los hoy estudiantes de escuelas privadas puedan obtener los certificados.

Es indiferente que esta ayuda sea otorgada a los padres o a la institución. Hacer una distinción respecto a quién se entrega la ayuda económica deja a un lado que al final la institución privada resulta beneficiada o sostenida por el Estado. Además, una distinción, como la esbozada en el disenso del Juez Asociado señor Negrón García, abona en permitir un subterfugio para que el Estado pueda sustentar servicios educativos en instituciones privadas, en clara violación a la Cláusula de Sostenimiento.

Estamos obligados a respetar la jurisprudencia creada en 1994, ya que no vemos que la ley actual difiera de la de 1993 invalidada en 1994.

Por otro lado, el Estado nos solicita que analicemos la controversia a la luz de lo resuelto por el Tribunal Supremo de los EE.UU. Sin embargo, su argumento no es cónsono con nuestra realidad constitucional. La jurisprudencia de la Primera Enmienda Federal se circunscribe a evitar que el Estado promueva o inhiba cualquier religión. Por lo cual, nada tiene que ver con la Cláusula de Sostenimiento de nuestra Constitución. Ciertamente, coincidimos que la Cláusula de Sostenimiento tiene en su origen relación con la separación de iglesia y estado, pero su lenguaje ha sido modificado en el transcurso del tiempo; teniendo como resultado una restricción más severa que la mera separación de iglesia y estado.

A pesar que la constitucionalidad de una ley se presume, hay ocasiones que los textos de las leyes son contrarios a la Constitución de su faz, siendo este uno de esos casos. Las disposiciones de la Ley 85-2018 que son contrarias a la Cláusula de Sostenimiento no pueden ser ejecutadas por el Gobierno de Puerto Rico. Pese a nuestra determinación, el Gobierno de Puerto Rico aún queda facultado para crear Escuelas Alianza con municipio y la universidad del Estado. Además, podrá otorgar certificados del programa de Libre Selección de Escuelas a estudiantes de instituciones privadas o públicas que busquen formar parte del sistema de enseñanza pública.¹¹

Por último, los problemas que vive el sistema de educación pública son de conocimiento general. Una lectura a la opinión emitida por el Tribunal Supremo en 1994 delata que estos problemas se remontan a hace más de 2 décadas. Parece que nada se ha avanzado en remediar lo males que limitan el pleno desarrollo de la persona mediante la educación pública, tal cual aspira nuestra Constitución. El Estado no puede desistir en aspirar a un sistema de instrucción pública sobresaliente, según requerido en nuestra Carta Magna. Sin embargo, las políticas públicas del Estado deben ser compatibles con la Constitución, ya que esta no se pone en pausa para hacer ensayos. Lo dispuesto aquí en nada incide a que el Estado continúe auscultando programas que

¹¹ En el caso de estudiantes del sistema público, se trataría de una transferencia de una escuela pública a otra.

propendan a un mejor sistema de educación pública y que a su vez sea conforme a nuestra Constitución.

V. SENTENCIA Y ORDEN

POR TODO LO CUAL, se procede determina HA LUGAR la Sentencia Declaratoria solicitada por la Asociación de Maestros de Puerto Rico, conforme a lo resuelto aquí. En mérito de lo anterior, se declaran inconstitucionales los Artículos 13.05(a)(5)(6)(7)(8)(9) de la Ley 84-2018 del Programa de las Escuelas Públicas Alianza por ser contrarios a la Cláusula de Sostenimiento. Asimismo, se declara inconstitucional el inciso 13.05(a)(4) respecto a las instituciones que no son del Estado. En cuanto al programa de Libre Selección de Escuelas, se determina que el Artículo 14.02(c) viola la Cláusula de Sostenimiento, al igual que su predecesor de 1993.

En consecuencia, se ordena al Estado Libre Asociado de Puerto Rico y los demás demandados a cesar sus intentos de poner en vigor las disposiciones declaradas inconstitucionales.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico a 7 de julio de 2018.

f/IRIS L. CANCIO GONZÁLEZ
JUEZ SUPERIOR