

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Asociación de Maestros, su
sindicato Asociación de
Maestros de Puerto Rico-
Local Sindical, por sí y
en representación de sus
miembros

Parte Recurrida

v.

Departamento de Educación;
Hon. Julia Keleher, en su
carácter oficial como
Secretaria del
Departamento de Educación
del Estado Libre Asociado
de Puerto Rico

Parte Peticionaria

CT-2018-0006

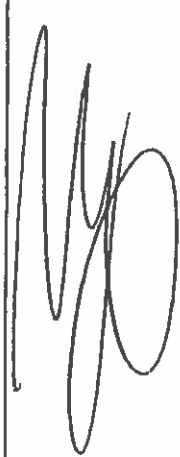
*Certificación
Intrajurisdiccional*

Opinión de conformidad emitida por el Juez Asociado señor
RIVERA GARCÍA a la cual se unen la Jueza Asociada señora
Pabón Charneco y los Jueces Asociados señores Kolthoff
Caraballo y Estrella Martínez

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de agosto de 2018.

Este caso nos brindaba la trascendental tarea de
examinar ciertas disposiciones de la Ley Núm. 85-2018,
conocida como la *Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico*. En
particular, nos correspondería determinar si el Art. 13.05,
relacionado al Programa de Escuelas Públicas Alianza, y el
Art. 14.02 sobre la Libre Selección de Escuelas Públicas,
infringen la cláusula de sostenimiento de la Constitución de
Puerto Rico. En otros términos, debíamos auscultar si son
constitucionales en cuanto permiten el establecimiento de
escuelas que serán operadas y administradas por una entidad
certificada autorizada por el Secretario y, por otro lado,

las que permiten la otorgación de certificados a padres de estudiantes para que estos seleccionen la escuela que prefieran que sus hijos asistan.



Al emprender esta difícil tarea, resulta imprescindible reafirmar nuestra obligación de esforzarnos por lograr una interpretación que sea compatible con el mantenimiento de la constitucionalidad de una ley, en virtud de la deferencia que siempre hemos expresado merecen las otras ramas de gobierno. Así las cosas, luego de revisar la normativa establecida en *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación*, 137 DPR 528 (1994), en cuanto a la interpretación que allí hicimos sobre la cláusula de sostenimiento en el contexto de otro modelo de legislación, por los fundamentos que exponremos a continuación, estoy conforme con revocar la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia y desestimar la demanda de autos.¹

I

El 3 de abril de 2018, la Asociación de Maestros de Puerto Rico y su sindicato (Asociación) presentó una

¹ Alarma sobremanera que varios compañeros de este Tribunal tergiversen el razonamiento que se hace en esta Opinión de conformidad e induzcan a error a la ciudadanía en cuanto a lo que aquí expresamos. Entre otras cosas, confunden y desvirtúan el razonamiento que hacemos al adjudicar las controversias ante nuestra consideración en cuanto a los Programas de Escuelas Públicas Alianza y de Libre Selección de Escuelas. Además, nos imputan que para arribar a esta conclusión enmendamos nuestra Constitución y reemplazamos la palabra "sostenimiento" por "sustitución" cuando, como veremos, fueron estos conceptos los que la Convención Constituyente estableció que regirían la Cláusula de Sostenimiento. Asimismo, como de costumbre, recurren a incesantes ataques, insultos, burlas y ofensas infundadas para sostener lo que a todas luces carece de fundamentos jurídicos. La historia se encargará de juzgar a aquellos que, para adelantar sus causas, se prestan a interpretar el estado de derecho a su conveniencia.

Solicitud de sentencia declaratoria ante el Tribunal de Primera Instancia.² Alegó que los programas de las Escuelas Públicas Alianza y de Libre Selección de Escuelas establecidos en la Ley Núm. 85-2018 conocida como la *Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico* (en adelante Ley Núm. 85), eran inconstitucionales. Arguyó que en la medida en que el Estado destine fondos y propiedad pública para sostener, sufragar y sustentar entidades educativas privadas o religiosas, infringe la Sección 5 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico que prohíbe la utilización de fondos públicos para el sostenimiento de escuelas que no sean las del Estado.³

De otra parte, el 31 de mayo de 2018 un grupo de madres⁴ (parte interventora) presentó una *Solicitud de intervención*. Adujeron que sus hijos estudian en escuelas públicas y tienen un interés individual, personal y tangible

² Apéndice de la petición de certificación intrajurisdiccional, Anejo II, págs. 57-69.

³ *Íd.* pág. 60.

⁴ La Sra. Jennifer González Muñoz es madre de dos niños, de dos y seis años. Aunque ella y su esposo trabajan tienen escasos recursos económicos para el sostenimiento de su familia. El hijo mayor de ambos tiene problemas del habla y por ello ha sido víctima de *bullying* en la escuela a la que asiste. A ambos le preocupa el entorno de violencia que existe en la escuela, pues sostienen que los estudiantes le faltan el respeto a los maestros sin que ello acarree ninguna consecuencia. Además, aducen que, a menudo, se cancelan las clases sin previo aviso; afectando el progreso académico de sus hijos. Por su parte, la Sra. Danitza González Carrión es madre de tres niños que asisten a la escuela del barrio donde residen. Expresó que tiene una niña de siete años y tiene un promedio académico de cuatro puntos. Señaló que la niña ha demostrado tener una pasión para aprender el inglés. Sin embargo, la escuela le brinda poco o nada de instrucción en ese idioma. Finalmente, la Sra. Jessica Neco tiene una hija de catorce años que es dotada y en la escuela a la que asiste a pesar de ser una de las escuelas públicas más prestigiosas, no está satisfaciendo las necesidades de su hija. Señaló que comparte ciertas frustraciones con su hija, ya que al ser una estudiante tan sobresaliente con frecuencia se aburre en las clases. Entiende que se beneficiaría del programa si pudiera estudiar en una escuela que tenga un currículo más abarcador y en un entorno estudiantil más competitivo.

de beneficiarse de los programas. Afirmaron que si la Ley Núm. 85 se declara inconstitucional sus hijos se verían privados de los beneficios que esta concede. Por ello, solicitaron comparecer como parte interventora.



Luego de múltiples trámites procesales y la celebración de una vista argumentativa, celebrada el 13 de junio de 2018, el Tribunal de Primera Instancia emitió una Sentencia en la que resolvió que la Asociación tenía legitimación activa ya que, como representante exclusivo de los maestros del sistema de educación pública, persigue defender el sistema de enseñanza pública y vindicar los derechos y objetivos de la organización. Consignó que la implementación de los referidos programas afectará a los miembros al diluirse el dinero que será asignado a las escuelas públicas y a los maestros para lograr sus deberes. Determinó que se podrían alterar los términos y condiciones laborales de los maestros del sistema público si son transferidos a una Escuela Pública Alianza. Entendió que la Asociación poseía legitimación activa conforme a lo resuelto en *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación, supra*, el cual permitió que un contribuyente cuestione leyes o acciones estatales ante la violación de las cláusulas de establecimiento y de sostenimiento de la Constitución de Puerto Rico. En cuanto a la solicitud de intervención, la declaró ha lugar al concluir que las madres demostraron tener un interés legítimo.

Finalmente, determinó que las Escuelas Públicas Alianza son un modelo de escuelas privadas financiadas por el Estado cuya operación es contraria a la cláusula de sostenimiento de nuestra Constitución. En consecuencia, decretó la inconstitucionalidad parcial⁵ del Art. 13.05 (a) (5-9) de la Ley Núm. 85, que autoriza el establecimiento de las Escuelas Públicas Alianza como parte de nuestro sistema de educación pública, y el Art. 13.05 (a) (4), el cual establece el concepto de Escuelas Públicas Alianza en instituciones que no son del Estado. También, decretó la inconstitucionalidad del Art. 14.02 (c) que creó el Programa de Libre Selección de Escuelas al razonar que dicha disposición infringe la cláusula de sostenimiento.

Inconforme, el 11 de julio de 2018 el Estado compareció ante el Tribunal de Apelaciones mediante un *Escrito de Apelación*.⁶ Señaló la comisión de los errores siguientes:

(1) Erró el Tribunal de Primera Instancia al reconocerle legitimación activa a la asociación demandante para instar la acción de epígrafe.

(2) Erró el Tribunal de Primera Instancia al concluir que las disposiciones de la Ley 85-2018 que establecen el Programa de Escuelas Públicas Alianza infringen la cláusula de Sostenimiento contenida en el Art. II, Sec. 5 de la Constitución de Puerto Rico.

(3) Erró el Tribunal de Primera Instancia al concluir que las disposiciones de la Ley 85-2018 que establecen el Programa Libre Selección de

⁵ Parcial en la medida en que "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, sobretodo bajo su control". Véase *Sentencia Declaratoria*, pág. 35.

⁶ Apéndice de la petición de certificación intrajurisdiccional, Anejo I, págs. 1-282.

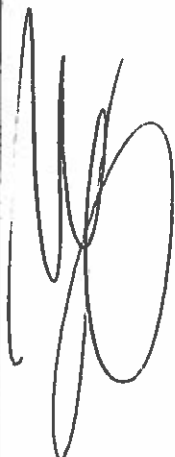
Escuelas infringen la cláusula de Sosténimiento contenida en el Art. II, Sec. 5 de la Constitución de Puerto Rico.



El mismo día presentó ante esta Curia una *Urgente petición de auto de certificación intrajurisdiccional* y una *Urgente moción en auxilio de jurisdicción*. En esta última planteó que el asunto es uno del más alto interés público puesto que "el efecto de lo decidido por el foro de instancia trastoca el mandato legislativo dirigido a la implantación integral de la Ley de Reforma Educativa, uno de los estatutos más trascendentales en nuestra historia reciente".⁷ Además, sostuvo que la "errónea decisión del Tribunal de Primera Instancia coloca a nuestro sistema educativo y a los estudiantes, [los] padres y [los] maestros que lo componen, en un estado de total incertidumbre de cara al inminente comienzo del próximo año escolar, lo cual ocurrirá en menos de un (1) mes".⁸ A tales efectos, adujo que ha llevado a cabo un sinnúmero de trámites encaminados a poner en vigor el programa y que de no adjudicarse la disputa no se podría efectuar la encomienda legislativa. Además, arguyó que continuaría el estado de incertidumbre jurídica que provoca el dictamen del Tribunal de Primera Instancia y la preparación para el comienzo del próximo año escolar. Por ello, solicitó que adelantemos el trámite judicial por la importancia y pronta atención que requiere este conflicto.

⁷ *Urgente Moción en auxilio de jurisdicción*, pág. 3.

⁸ *Íd.*



Sobre los méritos de la controversia, en síntesis, el Estado sostuvo que el Programa de Escuelas Públicas Alianza es un concepto de escuelas públicas, creado por autorización legislativa y que operan con cierto grado de autonomía administrativa, curricular y operacional. Entendió que en el foro federal se validó su constitucionalidad siempre que la enseñanza que se imparta sea gratuita, no sectaria ni discriminatoria. En cuanto al Programa de Libre Selección de Escuelas, aseveró que es una ayuda económica concedida a las familias y no a las instituciones educativas privadas. En ese sentido, señaló que la ley es neutral y que no concede privilegios particulares a las escuelas privadas sobre las públicas. Finalmente, argumentó que la Asociación carece de legitimación activa para incoar la acción ya que no logró establecer en qué manera la creación de los programas en controversia le ocasionan un daño real, palpable, y preciso tanto en su carácter individual como a sus miembros. Esbozó que esta tampoco logró establecer la conexión entre el alegado daño y las disposiciones de la Ley Núm. 85.

El 13 de julio de 2018 emitimos una Resolución en la cual expedimos el recurso de certificación intrajurisdiccional, paralizamos los efectos del dictamen emitido por el Tribunal de Primera Instancia y concedimos a las partes un término de cinco días para que se expresaran en cuanto a los señalamientos de error que presentó el Estado.



La parte interventora compareció y, en esencia, argumentó que debemos reevaluar y revocar nuestra decisión en *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación, supra*, principalmente, porque los cambios significativos en el ámbito legal la convirtieron en una obsoleta. En esencia, sostuvo que sus hijos se han visto afectados por la crisis actual del sistema educativo de Puerto Rico. Por ello, consideró que los programas en, todos sus extremos, están diseñados para brindarles, a ellos como padres, la oportunidad de escoger la escuela adecuada para sus hijos y, a estos últimos, tener acceso a una educación de calidad. Aseveró que, de no validarse, limitaríamos a todas las familias de escasos recursos la oportunidad de atender sus necesidades académicas individuales.

Por su parte, la Asociación, amparándose en lo resuelto por este Tribunal en *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación, supra*, alegó que tiene legitimación activa para impugnar bajo la cláusula de sostenimiento ya que este Tribunal hizo extensiva la excepción establecida en *Flast v. Cohen*, 392 US 83 (1968), sobre acciones de contribuyentes al amparo de la cláusula de establecimiento. En aquella ocasión, reconocimos que por estar relacionadas la una con la otra, la excepción establecida en ese caso aplica a impugnaciones de contribuyentes al amparo de la cláusula de establecimiento y a la de sostenimiento.

Señaló que como entidad se dedica a "promover y defender los derechos laborales de todos sus miembros,



promover condiciones óptimas para ofrecer educación pública gratuita y a fomentar el desarrollo intelectual y profesional sindical de los trabajadores de la educación".⁹ Razonó, además, que como organización tiene una larga y probada trayectoria en reclamar la reivindicación de derechos de la organización y en proteger los intereses relacionados al quehacer educativo, la educación pública y los derechos de los maestros. Planteó, que el uso de fondos públicos del presupuesto del Departamento de Educación para la administración de entidades privadas y para la otorgación de certificados que tienen el fin de sufragar la educación en instituciones privadas, afectan al magisterio y a la educación pública ya que al quitarles una porción del presupuesto destinado al Departamento incidirá en el mejoramiento y en la operación de las escuelas del sistema de educación pública. También, consignó que se podrían alterar los términos y condiciones laborales de los maestros que se transfieran a una Escuela Pública Alianza.

En cuanto a los méritos de la controversia, aclaró que sus planteamientos se fundamentan únicamente en la cláusula de sostenimiento y no en la de establecimiento. Señaló que se infringe la cláusula de sostenimiento puesto que mediante las Escuelas Públicas Alianza se transfiere dinero público a una entidad privada para promover la educación pública. Sostuvo que estas escuelas estarán administradas por entidades privadas y serán estos entes quienes estarán a

⁹ Alegato de la parte recurrida, pág. 5.

cargo de tomar las decisiones operacionales y administrativas. Igualmente, argumentó que, si alguna de estas entidades "tiene base religiosa, será incluida la educación religiosa en la misma, siendo entonces sufragada por fondos públicos".¹⁰ Arguyó que en el caso de que operen en facilidades que sean del Estado y no paguen una renta por el uso, ello constituiría un traspaso de propiedad pública a manos de entes privados. Planteó, además, que el Estado se limitaría a "supervisa[r] ciertos aspectos de las escuelas privadas pero su operación, administración, organización, finanzas, empleomanía y filosofía son privadas".¹¹



Sobre el Programa de Libre Selección de Escuelas, cuestionó únicamente la constitucionalidad de aquellos que, mediante certificados, autorizan el pago de educación privada con fondos públicos y no el resto de las modalidades. A esos efectos, adujo que se infringe la Constitución de Puerto Rico ya que el fin último del programa es sufragar los costos y sostener la educación privada. Añadió que ello constituye un traspaso de dinero público a terceros privados. Ante esta situación, esbozó que el Estado pretende viabilizar un sistema becario para sustituir el sistema de enseñanza pública para ponerlo en control de entes privados. Por ello, concluyó que ambos programas son inconstitucionales de su faz, pues la cláusula de sostenimiento busca que los servicios de educación

¹⁰ Alegato de la parte recurrida, pág. 11.

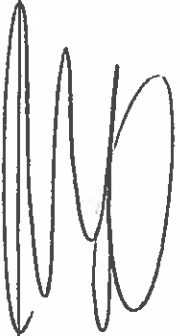
¹¹ Íd., pág. 12.

pública estén únicamente en control del Estado y ninguno de los dos programas tienen esa finalidad.

Examinados los argumentos de ambas partes, procedemos a resolver.

II

A. La legitimación activa



Sabido es que "los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas".¹² Por ello, se requiere "la presencia de una controversia genuina y viva, en la cual estén presentes intereses opuestos, y que al ser resuelta afecte las reclamaciones jurídicas de los litigantes".¹³ Esto garantiza que el promovente de una acción tenga un interés en el pleito "de tal índole que, con toda probabilidad, habrá de proseguir su causa de acción vigorosamente y habrá de traer a la atención del tribunal las cuestiones en controversia".¹⁴

Desde que adoptamos jurisprudencialmente el requisito de "caso o controversia" el ejercicio de la función judicial está supeditado a la existencia de una controversia

¹² E.L.A. v. Aguayo, 80 DPR 552, 558-559 (1958). Véase, además, *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E.*, 178 DPR 563, 572 (2010); *Asoc. Alcaldes v. Contralor*, 176 DPR 150, 157 (2009); *Hernández Torres v. Gobernador*, 129 DPR 824 (1992).

¹³ E.L.A. v. Aguayo, *supra*, pág. 584.

¹⁴ *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 427 (1994), al citar a *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 413 (1982).

justiciable.¹⁵ Esta doctrina de justiciabilidad consiste, a su vez, en un conjunto de doctrinas que nos guiarán en nuestra función de determinar si es preciso atender la validez estatutaria o constitucional de un asunto particular. Es decir, si existen "fuerzas subyacentes que motivan en realidad la abstención o intervención judicial en una situación dada".¹⁶ Entre esos principios está la legitimación activa (*standing*) de quienes acuden a los tribunales a vindicar sus derechos.¹⁷

En consecuencia, para determinar si una parte tiene legitimación activa es indispensable que el promovente de una causa de acción, en ausencia de un estatuto que la confiera, satisfaga los requisitos siguientes: (1) que ha sufrido un daño claro y palpable; (2) que el daño es real, inmediato y preciso, y no abstracto o hipotético; (3) que existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) que el reclamo surja bajo el palio de la Constitución o de una ley.¹⁸

En términos generales, el principio de legitimación activa consiste en determinar quién puede acudir al tribunal

¹⁵ *Fundación Arqueológica v. Depto de la Vivienda*, 109 DPR 387, 391 (1980). Véase, además, *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 942 (2011); *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559 (1989).

¹⁶ *E.L.A. v. P.R. Tel. Co.*, 114 DPR 394, 399 (1983); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, *supra*, pág. 413.

¹⁷ *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, *supra*, pág. 563.

¹⁸ *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, *supra*, pág. 943. Véase, además, *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 470-471 (2006); *Col. Peritos Elec. v. A.E.E.*, 150 DPR 327, 341 (2000); *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 DPR 643 (1995); *Hernández Torres v. Gobernador*, *supra*; *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, *supra*.

en búsqueda de vindicar sus derechos.¹⁹ Como regla general, hemos establecido que las partes "tienen capacidad tan solo para plantear sus propios derechos contra actos alegadamente ilegales del gobierno".²⁰ Sin embargo, jurisprudencialmente se han reconocido varias excepciones a esta norma. Este es el caso de las asociaciones.

1) Asociaciones



A las asociaciones se les ha reconocido legitimación activa para demandar en dos instancias, ya sea, a nombre propio o a nombre de sus miembros o integrantes. Es decir, esta puede solicitar intervención judicial por los daños sufridos por la agrupación y para defender los derechos de la entidad.²¹ A tales efectos, hemos sostenido que cuando la acción la insta "una asociación, ésta tiene legitimación para incoar una acción judicial por daños sufridos por la agrupación y para vindicar los derechos de la entidad. Cuando una organización esté demandando en defensa de sus intereses colectivos, le corresponde alegar un daño claro y preciso a sus actividades".²² En otros términos, debe demostrar un daño claro, palpable, real, inmediato, preciso, no abstracto ni hipotético a su colectividad.²³

¹⁹ *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, supra, 942; *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, supra, pág. 563.

²⁰ *Íd.*, pág. 943. Véase, además, *C.E.S. U.P.R. v. Gobernador*, 137 DPR 83, 106 (1994); *E.L.A. v. P.R. Tel. Co.*, 114 DPR 394, 396 (1983).

²¹ *Col. Peritos Elec. v. A.E.E.*, supra, pág. 341.

²² *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, supra, pág. 565.

²³ *Íd.*; *Col. Peritos Elec. v. A.E.E.*, supra; *Noriega v. Hernández Colón*, supra.

En cambio, cuando lo hace en representación de sus miembros no tiene que demostrar que ha sufrido daños propios.²⁴ En este escenario contará con legitimación activa siempre que cumpla con tres requisitos, a saber: (1) que el miembro tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) que los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización; y (3) que la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual de los miembros en el pleito.²⁵

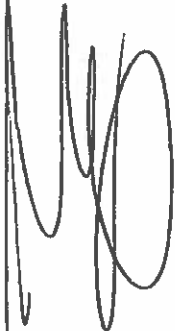


Al resolver un caso que se presente ante nuestra consideración, según *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958), debemos desplegar nuestra facultad constitucional de revisar las leyes conforme a los preceptos constitucionales que exigen que esta únicamente sea ejercida dentro de los linderos de una controversia real y sustancial entre intereses opuestos que permitan un remedio judicial. Debemos examinar, entonces, si la parte demandante tiene legitimación activa conforme a los parámetros establecidos para acciones incoadas por las asociaciones, ya sea a nombre propio o en representación de sus miembros.

Cabe resaltar que en *Asoc. de Maestros de P.R. v. Srio. Educación*, *supra*, adoptamos la excepción preceptuada en *Flast v. Cohen*, *supra*, para reclamos de contribuyentes que impugnan la constitucionalidad de una ley o una actuación

²⁴ Col. *Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, *supra*. Véase, además, *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 133 (2014); Col. *Peritos Elec. v. A.E.E.*, *supra*, pág. 342; *García Oyola v. J.C.A.*, 142 DPR 532 (1997); *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716 (1974).

²⁵ Col. *Peritos Elec. v. A.E.E.*, *supra*.



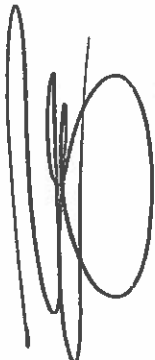
gubernamental bajo la cláusula de establecimiento. En *Flast*, el Máximo Foro judicial consideró que, al amparo de la cláusula de establecimiento, una persona sufre un daño como contribuyente al extraerse y utilizarse su dinero como contribuyente para apoyar una religión.²⁶ Así las cosas, en *Asoc. de Maestros de P.R. v. Srio. Educación*, *supra*, dijimos que "por el vínculo estrecho que existe entre esa sección y la que prohíbe el sostenimiento de escuelas privadas por parte del estado debíamos adoptar la norma de *Flast v. Cohen*, *supra*, basada en la cláusula de establecimiento, para reclamos bajo la Sec. 5 del Art. II, *supra*".²⁷ El razonamiento utilizado en ese momento fue que era "cónsono con nuestro historial constitucional y, particularmente, con la preocupación de nuestra Convención Constituyente por salvaguardar la separación entre la Iglesia y el Estado". (Énfasis suplido).²⁸ Ante ese escenario, reconocimos que los miembros de la Asociación tenían legitimación activa para incoar una causa de acción como contribuyente, al amparo de la cláusula de sostenimiento.

Al examinar si se cumplen los demás requisitos para que esta pueda demandar en representación de los maestros en calidad de contribuyentes, observamos que entre los

²⁶ "The taxpayer's allegation in such cases would be that his tax money is being extracted and spent in violation of specific constitutional protections against such abuses of legislative power". *Ariz. Christian School Tuition Org. v. Winn*, 563 US 125, 140 (2011); *Flast v. Cohen*, 392 US 83 (1968).

²⁷ *Asoc. de Maestros P.R. v. Srio. Educación*, 137 DPR 528, 539 (1994).

²⁸ *Id.*



intereses que la Asociación, como organización, persigue están el defender los derechos laborales de todos sus miembros, velar por que se ofrezca una educación pública gratuita y a fomentar el desarrollo intelectual y profesional de los maestros del sistema de enseñanza pública. En sus argumentos exponen que la Ley Núm. 85, destina parte de los fondos públicos del Departamento y los utiliza para escuelas privadas, por tanto, afectaría sus condiciones de trabajo y la operación de las escuelas. En este sentido, los intereses que se pretenden proteger, en cuanto a los derechos de los maestros, están relacionados con los objetivos que persigue salvaguardar la Asociación.

Finalmente, esta última estableció que la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual de los miembros en el pleito, ya que se trata de una controversia estrictamente de derecho en la cual únicamente debemos examinar si ciertas disposiciones de la Ley Núm. 85 infringen de su faz la cláusula de sostenimiento de nuestra Constitución. Por lo anterior, la Asociación posee la legitimación activa necesaria para entablar el presente pleito en representación de los maestros del sistema de educación pública de Puerto Rico.

Resuelto esto, procederemos a determinar si la Ley Núm. 85 establece mecanismos para el sostenimiento de escuelas privadas en contravención con la Constitución de Puerto Rico al crear el Programa de Libre Selección de Escuelas para

ciertos estudiantes participantes y al establecer las Escuelas Públicas Alianza.

III

A. La constitucionalidad de una ley

Está firmemente establecido que una ley se presume constitucional hasta que se resuelva lo contrario. Un estatuto puede ser declarado inconstitucional de su faz o en su aplicación.²⁹ Bajo la primera doctrina, el análisis se circunscribe a determinar si del texto de la ley surge el vicio que la hace inconstitucional.³⁰ En la segunda, es preciso analizar el contexto en el que la ley ha sido aplicada para auscultar si en su aplicación tiene el efecto de infringir alguna disposición constitucional.³¹

A tales efectos, estamos llamados a armonizar, entre otras cosas, el historial legislativo y el propósito que tuvo la Asamblea Legislativa para promulgar el estatuto en cuestión con las disposiciones en controversia.³² Con ello en mente, debemos buscar la manera de conciliar, en lo posible, el fin perseguido de manera que podamos llegar a un resultado lógico y razonable.³³ Con este marco doctrinal en mente, analizaremos las disposiciones de la Ley Núm. 85 que

²⁹ *Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona*, 144 DPR 1, 22 (1997).

³⁰ *Íd.*

³¹ *Íd.*, pág. 23.

³² *Pérez v. Mun. de Lares*, 155 DPR 697, 706 (2001). Véase, además, *Irizarry v. J & J Cons. Prods., Co., Inc.*, 150 DPR 155 (2000); *Dorante v. Wrangler of P.R.*, 145 DPR 408 (1998); *Vázquez v. A.R.Pe.*, 128 DPR 513 (1991).

³³ *Íd.*

impugna la parte recurrida para determinar si de su faz surge algún indicio que tenga visos de inconstitucionalidad a la luz de la cláusula de sostenimiento.

B. La cláusula de sostenimiento

De entrada, debemos señalar que la normativa establecida y la interpretación que hicimos sobre la cláusula de sostenimiento en *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación*, *supra*, es claramente errónea.³⁴ Ello, independientemente del modelo de legislación educativa bajo revisión. Específicamente, por la interpretación y el derecho expuesto en torno a la cláusula de sostenimiento.

Para saber si la Ley Núm. 85 infringe esa disposición constitucional es imperativo que delimitemos adecuadamente el significado que tiene el término "sostenimiento". En primer lugar, el Diccionario de la Lengua Española define este concepto como la "[a]cción y efecto de sostener o sostenerse"³⁵ o como "[m]antenimiento o sustento".³⁶ La palabra "sostener" la define como "prestar apoyo, dar

³⁴ Como excepción, existen tres circunstancias que justifican dejar a un lado un precedente: "(1) si la decisión anterior era claramente errónea; (2) si sus efectos sobre el resto del ordenamiento son adversos, y (3) si la cantidad de personas que confiaron en ésta es limitada". *Pueblo v. Sánchez Valle*, 192 DPR 594, 645-646 (2015), al citar *Pueblo v. Camacho Delgado*, 175 DPR 1, 20 esc. 4 (2008). Véanse, además, *Fraguada Bonilla v. Hosp. Aux. Mutuo*, 186 DPR 365, 391 (2012); *E.L.A. v. Crespo Torres*, 180 DPR 776, 796-797 (2011); *Pueblo v. Díaz de León*, 176 DPR 913, 920 (2009); *San Miguel, etc. & Cía. v. Guevara*, 64 DPR 966, 974 (1945).

³⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 16ta ed., Madrid, pág. 1178 (1939). Véase, además, Julio Casares, *Diccionario ideológico de la lengua española*, 2da ed., Editorial Gustavo Gili, S.A., Barcelona, pág. 783 (1959). Al día de hoy se le ha dado la misma interpretación al término sostenimiento. Véase, Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ra ed. (Edición del Tricentenario), México, Espasa Libros, pág. 2043 (2014).

³⁶ *Id.*

aliento o auxilio" o "[d]ar a alguien lo necesario para su manutención".³⁷ Según los diccionarios citados, el término sostenimiento equivale a proporcionar lo necesario para subsistir. A tales efectos, en la medida en que se dé a alguien lo necesario para subsistir, es decir, para mantenerse, permanecer o conservarse implica que se le está sosteniendo.

En el ámbito jurídico, el término tiene su origen en la jurisprudencia federal que considera el sostenimiento (*support*) como una forma de establecimiento.³⁸ Es decir, los precedentes judiciales federales han interpretado la cláusula de establecimiento como una forma de sostener entidades religiosas. Esta premisa está sustentada en los motivos que tuvieron los Padres Fundadores de la Constitución Federal para luchar contra las acciones impuestas por algunos estados que obligaban a los ciudadanos a apoyar económicamente a ciertos grupos religiosos.³⁹

La Constitución de Puerto Rico en el Art. II, Sec. 5, establece lo siguiente:

³⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ra ed., (Edición del Tricentenario), México, Espasa Libros, pág. 2042 (2014).

³⁸ Véase, por ejemplo, *Everson v. Board of Education*, 330 US 1 (1947). Véase, además, Ignacio Rivera García, *Diccionario jurídico según la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico*, Vol. III: A-Z 1989-2000, Ediciones SITUM, págs. 454-455 (2008). Véase, además, Ignacio Rivera García, *Diccionario de términos jurídicos*, Lexis Publishing, 3ra ed. rev., pág. 267 (2000).

³⁹ *Everson v. Board of Education*, *supra*. Véase, además, James Madison, *Memorial and Remonstrance Against Religious Assesment*, Bill of Rights Institute <http://billofrightsinstitute.org/wp-content/uploads/2011/12/MemorialofRemonstrance.pdf> (última visita 9 de agosto de 2018).

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 lo permitan, se hará obligatoria para las escuelas públicas primarias. La asistencia obligatoria a las escuelas públicas primarias, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, según se dispone en la presente, no se interpretar  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. ( nfasis suplido).⁴⁰

Esta disposición constitucional tuvo su antecedente en el Art. 2 de la Ley Orgánica de 1917, conocida como la Ley Jones, la cual disponía que "[n]o se dictará ninguna ley relativa al establecimiento de cualquiera religión o que prohiba el libre ejercicio de la misma"⁴¹ y que "[j]am s se asignará, aplicará, donar , usar , directa ni indirectamente, dinero o propiedad pública para el uso, beneficio o sostenimiento de ninguna secta, iglesia, denominación, institución o asociación sectaria, o sistema religioso, o para el uso, beneficio o sostenimiento de

⁴⁰ Art. II, Sec. 5, Const. PR, LPRA, Tomo I, ed. 2008, pág. 292.

⁴¹ Acta Jones, 39 Stat. 951, Documentos Históricos, Sec. 2, LPRA, Tomo 1, ed. 1982, pág. 63. Véase, además, Raúl Serrano Geyls, *Derecho constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico*, Programa de Educación Jurídica Continua Universidad Interamericana de Puerto Rico Facultad de Derecho, Vol. II, págs. 1611, 1613 (1988).

ningún sacerdote, predicador, ministro u otro instructor o dignatario religioso, como tal" ⁴²

Así, al redactar nuestra Carta de Derechos, durante el cuadragésimo primer día de sesión, los constituyentes atendieron una propuesta de enmienda presentada por el señor José Trías Monge para que se eliminaran las palabras "la enseñanza en" y se sustituyan por la frase "el sostenimiento de". (Énfasis suplido).⁴³ Así, la oración leería de la manera siguiente: "No se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado" (Énfasis suplido).⁴⁴

El Delegado Sr. Virgilio Brunet propuso que se incluyera la frase "o beneficio". (Énfasis suplido).⁴⁵ No obstante, al Delegado Sr. Celestino Iriarte le preocupó que el término "beneficio" trajera confusión. El Delegado Sr. José Trías Monge añadió que, al proponerla, su intención era que quedara clara "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".⁴⁶

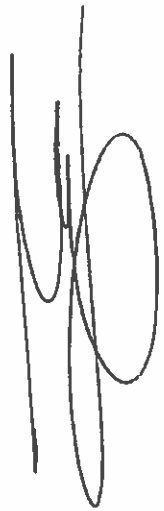
⁴² Acta Jones, 39 Stat. 951, Documentos Históricos, Sec. 2, *supra*. Es oportuno señalar que el Art. 34 de la referida ley dispone que el proyecto de presupuesto general no comprenderá nada más que asignaciones para gastos ordinarios de los departamentos ejecutivo, legislativo y judicial, para el pago de intereses de la deuda pública y para escuelas públicas.

⁴³ 2 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente* 1476 (1952).

⁴⁴ *Íd.*

⁴⁵ *Íd.*, pág. 1477.

⁴⁶ *Íd.*



Subsiguientemente, el señor Trías Monge expresó que aceptaba la enmienda pues "[l]a 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".⁴⁷ Además, entendió que se trataba de una enmienda de estilo que "no expand[ía] el concepto indicado". (Énfasis suplido).⁴⁸ Lo importante para él era que quedara clara "la obligación del Estado para atender al sostenimiento o beneficio de escuelas, únicamente escuelas que estén bajo el dominio exclusivo del Estado".⁴⁹ Es decir, que los fondos públicos, no deben utilizarse para el sostenimiento o beneficio de escuelas que no estuvieran bajo el dominio exclusivo del Estado.

Sin embargo, el señor Iriarte se opuso a la enmienda porque entendió que en el futuro podría haber "oposición a que se beneficiaran indirectamente instituciones que no fueren las del Estado".⁵⁰ En otros términos, a que se malinterpretara que se prohibía el beneficio a "instituciones que no fueran del gobierno de Puerto Rico o de Estados Unidos o instituciones privadas, administradas o dirigidas por sectas religiosas".⁵¹ En particular, le preocupó el hecho de que pudiera "interpretarse que

⁴⁷ *Íd.*

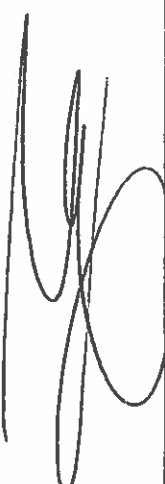
⁴⁸ *Íd.*

⁴⁹ *Íd.*

⁵⁰ *Íd.*, pág. 1478.

⁵¹ *Íd.*

indirectamente estaban recibiendo beneficios esas instituciones por el hecho de asignarse becas a estudiantes que estuvieran matriculados en esas instituciones religiosas", lo cual "podría prestarse a discrimenes", y ese no era el significado que se pretendía dar.⁵²



La razón detrás había sido que años antes, el Tribunal Supremo federal había resuelto que no había ningún indicio de inconstitucionalidad en un estatuto que permitía el reembolso que hacía el estado para gastos de transportación a los padres de estudiantes que enviaban a sus hijos a cualquier escuela, fuera religiosa o no. Específicamente, en el debate se hizo alusión a *Everson v. Board of Education*, 330 US 1 (1947), un caso en el que el demandante, en su carácter de contribuyente, incoó una demanda contra el estado de Nueva Jersey e impugnó la constitucionalidad de una ley que autorizaba el reembolso, por parte de las juntas escolares locales, de los costos de transporte hacia y desde las escuelas, incluyendo las privadas. Alegó que esta ayuda indirecta violaba tanto la constitución del estado de Nueva Jersey como la Primera Enmienda.⁵³ El noventa y seis por ciento (96 %) de las escuelas que se beneficiaron de esta ley eran escuelas privadas católicas. En la Opinión escrita por el Juez Black, el Tribunal Supremo federal resolvió que el Estado no estaba sosteniendo a ninguna escuela en particular, sino que ayudaba a los padres a sufragar estos

⁵² *Id.*

⁵³ *Everson v. Board of Education*, *supra*, pág. 18.

gastos, independientemente de su religión. Así, estableció que "[t]he State contributes no money to the schools. It does not support them. Its legislation, as applied, does no more than provide a general program to help parents get their children, regardless of their religion, safely and expeditiously to and from accredited schools". (Énfasis y subrayado suplido).⁵⁴

De esta manera, el delegado Iriarte, para evitar, más que confusión, discrimen, votó en contra de incluir dicho término. Finalmente, luego de un intercambio de criterios que discutiremos más adelante, la frase "o beneficio" quedó excluida de la disposición que alude a la cláusula de sostenimiento para no limitar aquellos aspectos que fueron objeto del debate.⁵⁵

Entonces, se debatió si el Gobierno de Puerto Rico podía, por medio de alguna ley o de algunos fondos, pagar la matrícula a niños puertorriqueños de escuelas privadas. Subsiguientemente, el Delegado Sr. Jaime Benítez contestó que su criterio era que "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" (Énfasis y subrayado suplido).⁵⁶ Nótese que entre los objetivos principales de la cláusula se consignó

⁵⁴ *Íd.*

⁵⁵ *Diario de Sesiones, supra*, pág. 1482.

⁵⁶ *Íd.*, pág. 1483.

que el Estado no podía sustituir el sistema de enseñanza por uno que no fuera público y sectario.

La idea del señor Trías Monge con su propuesta fue "hacer más clara la idea de la separación entre la Iglesia y el Estado" sin afectar los servicios no educativos que el Estado provee a la niñez. Su propósito fue mantener los principios constitucionales establecidos por la Constitución Federal en cuanto a la separación de Iglesia y Estado y la libertad de culto sin impedirle al Estado prestar a cualquier niño servicios no educativos establecidos por ley para protección o bienestar de la niñez.⁵⁷

Así, antes de aprobarse la enmienda objeto del debate, el señor Trías Monge concluyó su planteamiento de la manera siguiente:

[e]sos son los dos grandes principios que se establecen en esta sección y, naturalmente, muchas veces no se podrá predecir exactamente el impacto en ciertas áreas, en ciertos problemas que podrán desarrollarse; pero ahí están, naturalmente, las decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, y sus decisiones sobre esta área tan importante de los derechos humanos privarán y regirán a Puerto Rico en este sentido.⁵⁸

Finalizada la discusión, la enmienda sugerida por el señor Trías Monge se aprobó y con ello quedó establecida la Cláusula de Sosténimiento, según la conocemos.

Un examen de los planteamientos allí suscitados nos lleva a concluir que la razón para no incluir la frase "o beneficio" era porque si se incluía, en el futuro podía

⁵⁷ *Id.*, págs. 1483-1484.

⁵⁸ *Id.*

surgir algún impedimento para que las instituciones que no fueren las del Estado se beneficiaran indirectamente. Para los delegados, a base de los precedentes judiciales federales "podría prestarse a discrimenes" contra el sector religioso. Además, podría entenderse como una prohibición a que un estudiante reciba una ayuda económica por parte del Estado que bien éste podía utilizar para su educación, cosa que no estaba prohibido por nuestra Constitución.



Es importante resaltar el contexto histórico en que se suscitó este debate. Luego del cambio de soberanía, Puerto Rico pasó del gobierno español a manos del gobierno de Estados Unidos de América. El sistema de enseñanza bajo el dominio español estaba a cargo de la Iglesia Católica, por lo que la educación religiosa absorbía gran parte del currículo escolar. De otra parte, bajo el régimen norteamericano se implementaron las bases del sistema de enseñanza pública y se independizó completamente la escuela pública de la tutela eclesiástica, conforme a los principios de separación de Iglesia y Estado.⁵⁹

Ciertamente, *Everson v. Board of Education*, *supra*, fue una decisión histórica que marcó una desviación en la interpretación que hasta el momento se había hecho sobre la cláusula de establecimiento y su alcance en cuanto a los que es constitucionalmente permisible. Así, el Máximo Foro

⁵⁹ Ana Helvia Quintero, *Historia de la educación en Puerto Rico*, Fundación Puertorriqueña de las Humanidades, <https://enciclopediapr.org/encyclopedia/historia-de-la-educacion-en-puerto-rico/#1464907140943-f49dd52a-a507> (última visita, 9 de agosto de 2018).

encontró que, aunque esta cláusula exige al Estado mantenerse neutral en cuanto a la religión, el Estado únicamente estaba implementando un programa general de ayuda económica que no tenía el propósito de dar sostenimiento a ninguna escuela en específico sino el de proveer un servicio a la comunidad, particularmente a los padres de estudiantes.

Está claro que la controversia del caso ante nos gira única y exclusivamente en torno a la cláusula de sostenimiento. No obstante, para propósitos ilustrativos, y por consideración al análisis inmerso en los casos, procederemos a examinar alguna jurisprudencia en la que el Tribunal Supremo de Estados Unidos analizó la constitucionalidad de ciertos programas educativos financiados por algunos estados para beneficiar económicamente a padres que tenían a sus hijos en escuelas privadas religiosas.

C. La sostenibilidad de escuelas privadas en la jurisdicción federal

Como mencionamos, en *Everson v. Board of Education*, *supra*, el Tribunal Supremo federal resolvió que el Estado no estaba sosteniendo a ninguna escuela en particular sino ayudando a los padres a sufragar el costo de transporte escolar. Así, estableció que el Estado de ninguna manera estaba sosteniendo a estas escuelas. Lo que permitía la ley era establecer un programa general para ayudar a los padres

a llevar a sus hijos de forma segura y expedita hacia y desde las escuelas acreditadas.⁶⁰



Luego, en *Lemon v. Kurtzman*, 403 US 602 (1971), el Tribunal Supremo de Estados Unidos tuvo la oportunidad de atender una controversia en la que varios ciudadanos y contribuyentes impugnaron la constitucionalidad de las leyes de Rhode Island y Pennsylvania que permitían el aumento de salario a través de incentivos a maestros de escuelas privadas y el reembolso de gastos por materiales educativos que se compraran a escuelas privadas.⁶¹ El Máximo Foro resolvió que se viola la cláusula de establecimiento cuando el Estado promueve o pretende dar un acomodo preferencial a una religión en particular.⁶² El análisis de la Corte Suprema fue que, ante la ausencia de una prohibición constitucional específica, se debían trazar líneas protectoras que distanciaran la cláusula de establecimiento de "tres males", a saber: el auspicio, el sostenimiento y la intromisión excesiva del Estado en actividades religiosas.⁶³ Para ello, era indispensable auscultar, entre otras cosas, la

⁶⁰ *Everson v. Board of Education*, *supra*, pág. 18.

⁶¹ En el caso de Pennsylvania, los fondos del programa se derivaban de la imposición de arbitrios a productos o a servicios.

⁶² El Tribunal Supremo federal adoptó un estándar de adjudicación en el cual una actuación gubernamental viola la cláusula de establecimiento si: (1) no posee un propósito secular, sino religioso, (2) su efecto es promover o inhibir la religión; o (3) conlleva una intromisión excesiva del gobierno con la religión.

⁶³ "In the absence of precisely stated constitutional prohibitions, we must draw lines with reference to the three main evils against which the Establishment Clause was intended to afford protection: 'sponsorship, financial support, and active involvement of the sovereign in religious activity'". *Lemon v. Kurtzman*, 403 US 602, 612 (1971).

naturaleza de las instituciones, así como la naturaleza del beneficio que se daría a estas.

En casos similares suscitados años antes, relacionados a la cláusula de establecimiento y el uso de fondos públicos por parte del Estado, el Alto Foro validó algunos estatutos que proveían ciertos beneficios a entidades religiosas.⁶⁴ Posteriormente, en *Zelman v. Simmons-Harris*, 536 US 639 (2002), el estado de Ohio aprobó un programa piloto para que familias de escasos recursos tuvieran la oportunidad de

⁶⁴ Para ese entonces, el Foro federal había emitido sendas opiniones, entre ellas la siguiente: *Everson v. Board of Education*, 330 US 1 (1947) y *Mc Collum v. Board of Education*, 333 US 203 (1948). Véanse, además: *Board of Education v. Allen*, 392 US 236 (1968); *Waltz v. Tax Comm'n*, 397 US 664 (1970); *Mueller v. Allen*, 463 US 388 (1983); *Good News Club v. Mildford Central School*, 533 US 98 (2000).

Además del caso de *Everson v. Board of Education*, *supra*, previamente reseñado, en *Board of Education v. Allen*, *supra*, atendió una controversia en la que un ciudadano impugnó la validez de una ley del estado de Nueva York que permitía prestarles libros laicos a estudiantes de escuelas privadas. La Corte Suprema de Estados Unidos sostuvo que el estatuto expresamente disponía que su objetivo era "to be furtherance of the educational opportunities available to the young". Argumentó que el beneficio económico era para los padres y niños y no para las escuelas. Por lo tanto, la declaró constitucional.

Luego, en *Mueller v. Allen*, *supra*, ese foro tuvo que decidir si era constitucionalmente válido el que se descontaran unos gastos de educación privada de una escuela religiosa en la planilla de contribución de ingresos de un ciudadano. Así, el Foro federal resolvió que era válido, pues no había un pago directo a la escuela, no se promovía excesivamente la religión y no requería un involucramiento excesivo con el contenido religioso que se enseña. Por otro lado, la ley o la actuación gubernamental no puede discriminar contra la religión de algunas instituciones por lo que el trato debe ser igual o neutral para ambas.

Así, en *Good News Club v. Mildford Central School*, *supra*, Milford Central School es una escuela pública que le negó el uso de sus instalaciones una organización privada religiosa luego del horario escolar ya que existía una ley de Nueva York que enumeraba los propósitos para los cuales se permitía el que ciudadanos solicitaran utilizar las facilidades. La organización presentó una acción judicial impugnando la constitucionalidad de la ley por infringir la libertad de expresión y el libre ejercicio de culto. El Tribunal Supremo de Estados Unidos resolvió que impedirles o negarle el uso de las instalaciones violaba la libertad de expresión por constituir un discrimen a base del contenido de la expresión. Además, razonó que permitirles el uso no violaría la cláusula de establecimiento ya que la actividad era una abierta al público general por lo que no había un endoso a una religión *per se*.

elegir entre escuelas públicas o privadas para que sus hijos recibieran educación gratuita por parte del Estado a través de un programa de "vouchers" o vales educativos. El programa permitía que se les proveyera tutorías a aquellos estudiantes que permanecieran en escuelas públicas. Cualquier escuela podía participar del programa, fuere pública o privada; religiosa o secular. Varios ciudadanos impugnaron la legislación por su condición de contribuyentes en cuanto entendían que infringía la cláusula de establecimiento.

El Tribunal Supremo de Estados Unidos resolvió que el programa de vales educativos era constitucionalmente válido en la medida en que era neutral hacia todas las religiones; proveía asistencia directamente a los padres para que éstos eligieran libremente la escuela de su predilección para la educación de sus hijos; perseguía un propósito secular y no adelantaba ninguna religión; cubría un gran espectro de beneficiarios; y permitía la participación de escuelas religiosas y no religiosas.

En Puerto Rico las controversias que se han suscitado bajo la cláusula de establecimiento en su mayoría han sido con relación a disputas contractuales-laborales.⁶⁵ En el contexto de la educación, la jurisprudencia trata sobre el efecto que han tenido ciertos estatutos sobre la libertad de

⁶⁵ Véase, entre otros, *Acevedo Feliciano et al. v. Iglesia Católica Apostólica y Romana et al.*, 2018 TSPR 106, 200 DPR __ (2018); *Mercado Rivera v. Univ. Católica de PR*, 143 DPR 610 (1997); *Díaz Hernández v. Col. Nuestra Sra. Rosario*, 123 DPR 765 (1989); *Academia San Jorge v. Junta de Relaciones del Trabajo*, 110 DPR 193 (1980).



culto.⁶⁶ Ahora bien, contrario a la Constitución Federal, nuestra Constitución es más extensiva y abarcadora. Contamos con una disposición autóctona: la cláusula de sostenimiento. En cuanto a esta última solo hemos tenido la oportunidad de interpretarla en *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación*, *supra*, al atender una controversia similar a la de autos en la que se impugnó la Ley Núm. 71-1993 porque presuntamente infringía la cláusula de establecimiento y la de sostenimiento. En aquella ocasión, resolvimos que la cláusula de sostenimiento prohíbe "al Estado preferir, u otorgar privilegios particulares, a las escuelas privadas sobre el sistema público de enseñanza".⁶⁷ Expresamos que "[l]o que está prohibido es que se aisle la escuela privada para algún beneficio especial. El Estado no puede, mediante sus actuaciones, favorecer indebidamente a la escuela privada, sosteniéndola impermisiblemente". (Énfasis suplido).⁶⁸

En cuanto a las becas, concluimos que la Ley Núm. 71-1993 permitía el uso de "fondos públicos para pagar directamente a escuelas privadas, laicas o sectarias, por los servicios educativos prestados a los estudiantes que estando previamente en escuelas públicas, asisten ahora a esas escuelas privadas por ellos seleccionadas".⁶⁹ Por ello,

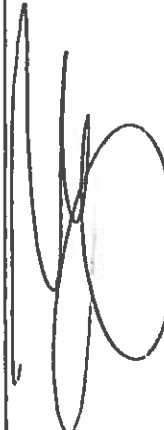
⁶⁶ Véase, por ejemplo, *Asoc. de Academias y Colegios Cristianos de PR v. ELA*, 135 DPR 150 (1994); *Agostini Pascual v. Iglesia Católica*, 109 DPR 172 (1979).

⁶⁷ *Íd.*

⁶⁸ *Íd.*, pág. 548.

⁶⁹ *Íd.*, págs. 548-549.

resolvimos que en la medida en que se utilicen estos fondos para la enseñanza en sostenimiento y beneficio de una escuela privada que no es del Estado, está expresamente prohibido por la Sec. 5 del Art. II de la Constitución de Puerto Rico.



Como mencionamos, esta ha sido la única ocasión en la que este Tribunal ha tenido la oportunidad de analizar la cláusula de sostenimiento. En ese momento reconocimos que entre la cláusula de establecimiento y la de sostenimiento existe un vínculo innegable que debemos considerar al evaluar las disposiciones de un estatuto que, se alegue, infrinja la segunda. También es cierto que el objetivo principal de la cláusula de establecimiento fue establecer la separación entre la Iglesia y el Estado, conforme lo dispone la Primera Enmienda de la Constitución Federal, por lo que ambas tuvieron propósitos particulares. Así, el enfoque central de la cláusula de establecimiento es uno religioso, en el cual el aspecto económico es pertinente en algunas instancias. En cambio, el enfoque de la cláusula de sostenimiento es uno estrictamente económico. Entiéndase, la utilización de fondos públicos para sostener escuelas que no sean las del Estado, independientemente si esta persigue un propósito secular o no.

IV

A. La Ley de la Reforma Educativa de Puerto Rico

La Constitución de Puerto Rico consagra el derecho de toda persona a una educación que propenda al pleno

desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos y las libertades fundamentales del hombre.⁷⁰ Según hemos sostenido el Estado tiene un interés apremiante en que la educación, pública o privada, sea una de excelencia.⁷¹



La Ley Núm. 85 reformó el sistema educativo del país con el objetivo de que los estudiantes reciban una educación de calidad que les permita desarrollar al máximo sus capacidades para convertirse en ciudadanos plenos que contribuyan al bienestar de Puerto Rico. Mediante la creación de este estatuto se implementó un sistema de enseñanza compuesto por las escuelas públicas existentes y otras de nueva creación operadas por entidades autorizadas por la Secretaria de Educación, que participarán en la administración de escuelas para fortalecer y enriquecer el currículo de enseñanza y las experiencias de aprendizaje de los estudiantes.⁷² En concordancia con lo anterior, la Ley Núm. 85 dispuso como principio el establecimiento de comunidades educativas que promulguen el aprendizaje de forma innovadora al atender la necesidad de que el individuo que egrese del sistema pueda insertarse en la fuerza laboral y ser productivo.⁷³

⁷⁰ 1 LPRA Const. PR Tomo I, Art. II, Sec. 5, pág. 292.

⁷¹ *Asoc. Academias y Col. Cristianos v. ELA*, 135 DPR 150 (1994).

⁷² Exposición de Motivos de la Ley Núm. 85.

⁷³ *Íd.*

B. Programa de Libre Selección de Escuelas

En el Art. 14.01 de la Ley Núm. 85 crea el Programa de Libre Selección de Escuelas con el propósito de promover la igualdad en el acceso a una educación de calidad para los sectores más vulnerables de nuestra sociedad y permitir que los padres, las madres, los tutores o los encargados tengan la alternativa de elegir la escuela de su preferencia, sea esta pública o privada. Cabe destacar que el programa se instituirá de forma experimental y se establecerá gradualmente luego de considerar, entre otras cosas, el aprovechamiento de los recursos.⁷⁴



A esos fines, la disposición establece que la Secretaria creará una oficina la cual será la encargada de implementar y administrar este programa. Para participar, los interesados deberán cumplir con unos requisitos de elegibilidad y aprovechamiento académico.⁷⁵ Se dispone que solo serán elegibles hasta el tres por ciento (3 %) del total de los estudiantes matriculados en el sistema cada año escolar.⁷⁶ El programa contará con un presupuesto que no excederá el tres por ciento (3 %) del equivalente al presupuesto asignado por el Departamento de acuerdo a la fórmula establecida por estudiante para cada año fiscal, entiéndase el setenta por ciento (70 %) destinado a servicios directos al estudiante.⁷⁷

⁷⁴ Art. 14.05 de la Ley Núm. 85.

⁷⁵ Art. 14.03 de la Ley Núm. 85.

⁷⁶ Art. 14.02 de la Ley Núm. 85.

⁷⁷ Art. 14.05 de la Ley Núm. 85.

A los estudiantes que cualifiquen se les concederá un certificado mediante el cual podrán seleccionar una de las siguientes modalidades:

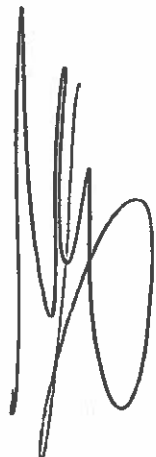
- (a) libre selección de escuelas públicas por estudiantes de otras escuelas públicas
- (b) libre selección de escuelas públicas por estudiantes de escuelas privadas;
- (c) acceso a escuelas privadas por estudiantes de escuelas públicas;
- (d) adelanto educativo para estudiantes talentosos que tomen cursos universitarios acreditables tanto para programas universitarios como para programas de escuela secundaria; o
- (e) acceso a escuelas privadas para cumplir con el acomodo razonable para un estudiante de educación especial al cual el Departamento no le ha podido proveer lo necesario para cumplir sus logros académicos según disponen las leyes estatales y federales aplicables. (Énfasis suplido).⁷⁸

C. Constitucionalidad del Programa de Libre Selección y el acceso a escuelas privadas por estudiantes de escuelas públicas

En la Convención Constituyente los delegados debatieron sobre la cláusula de sostenimiento. Como mencionamos, durante la discusión se trajo a colación el tema de las becas. Asunto que motivó al Delegado Sr. José M. Dávila Monsanto a inquirir si la concesión de becas era un beneficio para el estudiante o para la escuela. Inmediatamente, el señor Iriarte respondió que estas

⁷⁸ Íd.

"[b]eneficia[ban] al becado".⁷⁹ Sin embargo, arguyó que si se incluía la palabra "beneficio" se podía interpretar que se iba a beneficiar indirectamente a la institución. Sobre este asunto, el señor Brunet expresó que el Estado, entre otras cosas, podía dar becas porque estas son "una ayuda económica al estudiante, que el estudiante la utiliza, naturalmente para su educación". (Énfasis suplido).⁸⁰



En esa línea añadió que "[l]os dineros que da el pueblo de Puerto Rico a los jóvenes puertorriqueños para estudiar, es un beneficio al estudiante, no es a una institución en particular". (Énfasis suplido).⁸¹ En su alocución puntualizó que "[e]l 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".⁸² Aclaró que en el caso de que la ayuda económica se tratara de libros, por ejemplo, se podían conceder "siempre y cuando [...] se le den al estudiante".⁸³ Distinguió eso del supuesto en el que el Estado se lo dé directamente a la escuela:

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 o 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

⁷⁹ *Diario de Sesiones, supra*, pág. 1478.

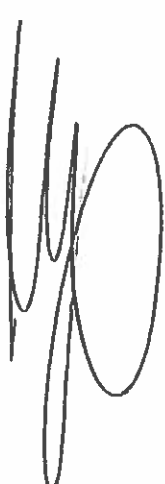
⁸⁰ *Íd.*, pág. 1479.

⁸¹ *Íd.*, pág. 1480.

⁸² *Íd.*

⁸³ *Íd.*

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. (Énfasis suplido y corchetes en el original).⁸⁴



Según establecimos al principio, la enmienda para incluir expresamente la frase "o beneficio" quedó derrotada por entender que, al ser un asunto de estilo, el beneficio estaba inmerso dentro de la palabra sostenimiento. Posteriormente, se generó un debate por la sustitución de la frase "la enseñanza en" por "el sostenimiento de". El Delegado Sr. Ramiro Colón quería saber si, de acuerdo como quedaría redactada la enmienda en la Constitución, el Gobierno de Puerto Rico, además de las becas, podía por medio de alguna ley o de algunos fondos, pagar la matrícula a los niños de escuela privada. En particular, resulta importante resaltar este debate, entre los delegados Benítez y Colón sobre el pago de la matrícula por parte del Estado en escuelas privadas:

Sr. RAMIRO COLÓN: 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, pagarle a niños puertorriqueños, matrícula, no darle beca, pagarle la matrícula, en escuelas privadas en Puerto Rico?

Sr. BENÍTEZ: 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 esta disposiciones, tomar el sistema becario, o el artilugio de sistemas becario, para sostener escuelas privadas;

⁸⁴ *Íd.*

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". (Énfasis y subrayado suplido).⁸⁵

Entonces, el señor Colón expresó lo siguiente:

[s]e ha dicho aquí, que al dársele 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 escuelas privadas. (Énfasis suplido).⁸⁶

Así, el señor Benítez reconoció las tres instancias en que está prohibido el pago de la matrícula en las escuelas privadas: cuando este equivaldría al sostenimiento de estas escuelas; cuando mediante este se estuviera estableciendo una religión y cuando el pago de la matrícula llegara al nivel de tener el efecto de sustituir el sistema de instrucción pública de Puerto Rico. Se expresó que lo que no podía hacer el gobierno de Puerto Rico era tomar el sistema becario para sostener escuelas privadas ni sustituir el sistema de instrucción pública.⁸⁷

La Asociación cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones que autorizan el pago de educación privada con fondos públicos. Específicamente, sostiene que se infringe

⁸⁵ *Íd.*

⁸⁶ *Íd.*, pág. 1483.

⁸⁷ *Íd.*

la Sec. 2 del Art. II de la Constitución de Puerto Rico ya que el fin último del programa de Libre Selección de Escuelas es utilizar el dinero público para sufragar los costos de la educación privada. Alegó además que el Estado pretende viabilizar un sistema becario para sustituir el sistema de enseñanza pública por uno privado. Esboza que tal actuación en contraria a la intención de los constituyentes.

Por su parte, el Estado aduce que los certificados son una ayuda económica que serán entregados directamente a las familias y no a las escuelas para que los padres y estudiantes escojan con libertad la escuela de su preferencia. Entiende que el análisis de la validez constitucional de una acción estatal debe ser el mismo para la cláusula de establecimiento y para la de sostenimiento.

Como expresamos, un examen del historial de los debates habidos durante la Convención Constituyente refleja que al aprobarse el Art. II, Sec. 5 de la Constitución de Puerto Rico lo que se quiso evitar era que el Estado, mediante el sostenimiento de escuelas, promoviera una religión en particular y sustituyera el sistema de enseñanza pública por una privada. Por ello, se dispuso que el sistema de enseñanza tenía que ser público, gratuito, libre y no sectario. Los constituyentes dejaron claro las erradas interpretaciones que podrían suscitarse en el futuro si se incluía la palabra "beneficio" en la cláusula de sostenimiento. Lo cierto es que ello limitaría al Estado de proveer una ayuda económica a los padres de estudiantes para

que sus hijos la utilizaran para su educación y contra ello no existía prohibición constitucional alguna. En el debate de la constituyente quedó establecido que lo que el Estado no podía hacer era tomar el sistema becario para sostener escuelas privadas y tampoco sustituir el sistema de instrucción pública por uno privado. Ese no es el propósito que persigue la Ley Núm. 85. Por el contrario, lo que busca es proveer una ayuda económica a los padres para que sus hijos reciban la educación en la institución que prefieran.

Por otro lado, del propio texto de la ley se desprende que la cantidad de certificados que se otorgarán dependerá de los fondos disponibles. Esta cantidad no podrá sobrepasar el ochenta por ciento (80 %) de la totalidad del presupuesto asignado a cada estudiante. Además, únicamente serán elegibles para participar un tres por ciento (3 %) de los niños matriculados en el sistema de enseñanza pública del país, cantidad que no es significativa en comparación con el número de estudiantes matriculados en el Sistema de Educación Pública.

En cuanto a la ayuda que se pretende conceder a los estudiantes de educación especial para que estos tengan acceso a escuelas privadas no vemos como nuestros delegados, a quienes les preocupó en sobre manera el asunto de la educación, tuvieran la intención de restringir a esta clase el acceso a escuelas privadas para que el Estado provea asistencia cuando el Departamento no pueda hacerlo así y se les pueda ofrecer el acomodo razonable que estos necesitan.

En ese sentido, en *Zobrest v. Catalina Foothills School Dist.*, 509 US 1 (1993), el foro federal resolvió que cuando el Estado provee servicios como parte de un programa general que beneficia a los niños de educación especial que cualifiquen y lo hace de forma neutral, independientemente de que la entidad sea pública o privada, religiosa o no religiosa, ello no significa que el estado pretende financiar a estas instituciones. Razonó que la ayuda que se le provee a estos niños no constituye un subsidio impermisible, de suerte que los niños de educación especial son los que, en última instancia, se benefician del programa y el beneficio que recibe la institución es uno incidental.

Por ello, no podemos concluir que ello equivale al sostenimiento de la educación privada por parte del Estado, cuando el presupuesto que se utilizará no es sustancial en proporción al presupuesto del Departamento de Educación. Tampoco que se pretende sustituir la educación pública por una privada, pues, la cantidad de los recursos que podrán ser destinados para este fin, es de un tres por ciento (3 %) o menos del equivalente presupuestado por estudiante para cada año fiscal para implementar el programa piloto y un dos por ciento (2 %) de los fondos que el Departamento asigne para cubrir gastos administrativos.

No cabe duda de que todo sostenimiento equivale a que exista un beneficio, es decir, para que haya sostenimiento siempre tiene que una escuela privada beneficiarse. Ahora bien, el alcance que los constituyentes quisieron dar al

entender que el término "beneficio" estaba inmerso dentro de la palabra "sostenimiento" fue el establecer que el beneficio debe llegar a tal grado que sostenga a las escuelas privadas, o más aún, que sustituya el sistema de enseñanza pública. Así, no se trata de un mero beneficio, sino que el beneficio que se conceda debe llegar al punto de sostener la entidad privada. Para propósitos de la cláusula de sostenimiento, según lo definieron nuestros constituyentes, no vemos cómo el Programa de Libre Selección de Escuelas puede representar un beneficio que implique un sostenimiento de escuelas privadas en contravención con nuestra Constitución.

V

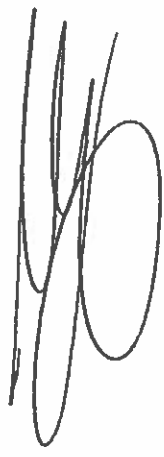
A. *Las Escuelas Públicas Alianza*

La Ley Núm. 85 estableció cambios fundamentales en la dirección educativa en Puerto Rico. Al tomar al estudiante como estandarte del Departamento, con el objetivo de priorizar el derecho de estos, reenfocó las gestiones administrativas, académicas y de recursos humanos.⁸⁸ Además, con el propósito de proveer escuelas de alto rendimiento y la disponibilidad de recursos humanos de excelencia, instituyó la necesidad de un sistema de rendición de cuentas, constante comunicación con la ciudadanía en general y seguimiento a la implementación de los diversos cambios en todos los niveles del sistema.⁸⁹ Así, conforme se reconoce en

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ *Id.*

su exposición de motivos, impulsó acciones que garantizaran un proceso de enseñanza y de aprendizaje de calidad, responsabilidad y creatividad en la atención de las necesidades educativas de nuestros niños y jóvenes. En fin, ante la crisis educativa existente, la Ley Núm. 85 se cimentó en el reconocimiento de que el Departamento de Educación tiene el deber y la obligación de promulgar la excelencia en la calidad de enseñanza que se imparte en cada una de las escuelas del Sistema de Educación Pública de Puerto Rico.



Entre las acciones impulsadas, la Ley Núm. 85 dispuso como uno de sus pilares el establecimiento de centros de aprendizaje compuestos de, entre otras cosas, "escuelas tradicionales y modelos" y "escuelas públicas alianzas".⁹⁰ La Asamblea Legislativa consideró que "[l]a creación de [...] [las escuelas públicas alianzas] permitirá a los padres y comunidades la oportunidad de insertarse y empoderarse de la educación de sus niños, conociendo las necesidades particulares de ellos y de sus comunidades".⁹¹ De igual manera, expresó que las escuelas públicas alianzas redundaran en una mayor oferta y oportunidades educativas para los estudiantes.⁹²

⁹⁰ *Íd.* Conforme dispone el Art. 13.10 de la Ley Núm. 85, *supra*, "el número de Escuelas Públicas Alianzas no será mayor del diez por ciento (10%) utilizando como base el número total de las escuelas públicas en funciones al 15 de agosto de 2018. El Secretario proveerá el inicio de este proyecto para el año fiscal 2018-2019".

⁹¹ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 85.

⁹² *Íd.*



Según consignado, la intención fue que "[l]as Escuelas Públicas Alianza, así como las Entidades Certificadas que administren las mismas, estar[ían] sujetas a los mismos estándares de evaluación y rendición de cuentas del Departamento que el resto de las escuelas públicas de Puerto Rico".⁹³ De hecho, el espíritu consignado en la ley fue que "el Departamento, a través de su Secretario, supervisar[a] estas escuelas para asegurar que éstas cumplen cabalmente" con las leyes estatales, las leyes federales y con la Carta Constitutiva.⁹⁴ Así, el fin último detrás de la reforma implementada en la ley, en definitiva, es dar un nuevo enfoque al sistema de educación pública y "acabar con la burocracia existente en el Departamento de Educación y poner los estudiantes primero, dándole las herramientas necesarias para triunfar en el futuro y ser agentes de cambios positivos para Puerto Rico".⁹⁵

En particular, el Art. 13.01 de la Ley Núm. 85 establece la naturaleza de una Escuela Pública Alianza. Al hacerlo establece que se trata de "una escuela pública de nivel elemental y/o secundario, de nueva creación [,] que es operada y administrada por una Entidad Educativa Certificada autorizada por el Secretario". (Énfasis suplido). Establece, además, que es "una escuela pública de nivel elemental y/o secundario existente, cuya operación y administración es transferida a una Entidad Educativa Certificada por el

⁹³ *Íd.*; Art. 13.02 de la Ley Núm. 85.

⁹⁴ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 85.

⁹⁵ *Íd.*

Secretario, de conformidad con el otorgamiento de una Carta Constitutiva". (Énfasis suplido).⁹⁶ De hecho, la Ley Núm. 85 instituye a la Escuela Pública Alianza como "una escuela pública, no sectaria y sin fines de lucro, que operara bajo la supervisión del Secretario". (Énfasis suplido).⁹⁷

En este sentido, como mencionáramos, la ley dispone expresamente que estas escuelas deben cumplir y estarán sujetas, entre otras cosas, "a los requisitos de evaluación y rendición de cuentas, que serán uniformes para todas las escuelas del Sistema de Educación Pública, incluyendo, las Escuelas Públicas Alianza".⁹⁸ De igual manera, el Art. 13.03 de la ley establece que estas escuelas deben ser consideradas para propósitos de todas las leyes y reglamentos estatales y federales como componentes del Sistema de Educación Pública.

B. Criterios al determinar si el modelo de escuela chárter se cataloga como una escuela pública

En la evaluación de la naturaleza de las Escuelas Públicas Alianza, es preciso resaltar el tratamiento brindado en otros estados al determinar si modelos similares de escuelas que se han implementado son públicas.

⁹⁶ Art. 13.01 de la Ley Núm. 85. El Art. 13.08 dispone que "[e]l personal docente o no docente que trabaje 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 esta".

⁹⁷ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 85; Art. 13.02 de la Ley Núm. 85.

⁹⁸ Art. 13.02 de la Ley Núm. 85.

En *Council of Orgs & Others for Ed About Parochiaid, Inc. v. Governor*, 455 Mich 557 (1997), se tuvo que decidir si la pieza legislativa que instauró el modelo de escuela chárter en Michigan era constitucional.⁹⁹ El Tribunal Supremo del estado resolvió que su Constitución no exigía que la legislatura retuviera el control exclusivo sobre las escuelas públicas, sino que su responsabilidad era el mantener un sistema de enseñanza pública. Pronunció que las escuelas chárter debían considerarse como públicas pues se encontraban bajo el control del estado y de sus agentes.¹⁰⁰

Para arribar a esta conclusión, ponderó que el ente que autorizaba a operar la escuela podía revocar el permiso en cualquier momento si estimaba que había causa para ello.¹⁰¹

⁹⁹ En lo concerniente, la Sec. 2 del Art. 8 de la Constitución del Estado de Michigan disponía lo siguiente:

The legislature shall maintain and support a system of free public elementary and secondary schools as defined by law. Every school district shall provide for the education of its pupils without discrimination as to religion, creed, race, color or national origin.

No public monies or property shall be appropriated or paid or any public credit utilized, by the legislature or any other political subdivision or agency of the state directly or indirectly to aid or maintain any private, denominational or other nonpublic, preelementary, elementary, or secondary school. No payment, credit, tax benefit, exemption or deductions, tuition voucher, subsidy, grant or loan of public monies or property shall be provided, directly or indirectly, to support the attendance of any student or the employment of any person at any such nonpublic school or at any location or institution where instruction is offered in whole or in part to such nonpublic school students. The legislature may provide for the transportation of students to and from any school.

¹⁰⁰ *Council of Orgs & Others for Ed About Parochiaid, Inc. v. Governor*, 455 Mich 557, 574 (1997). (Michigan's public school academies meet this requirement because they are under the ultimate and immediate control of the state and its agents).

¹⁰¹ *Id.* (First, a charter may be revoked any time the authorizing body has a reasonable belief that grounds for revocation exist, such as either the academy's failure to abide by the terms of its charter or its failure to comply with all applicable law.") Véase, además, R. J. Martin, *Charting the Court Challenges to Charter Schools*, 109 Penn St.

Razonó, también, que el estado ejercía control sobre las escuelas chárter a través del proceso que llevaba a cabo para conceder su autorización.¹⁰² Además, sopesó que el estado era quien tenía el control del dinero.¹⁰³

En *Wilson v. State Bd. of Educ.*, 75 Cal. App. 4th 1125 (2000), se dilucidó la constitucionalidad de una disposición relativa a las escuelas chárter. En específico, se objetó que el estado abdicó su control sobre su función educacional como por ejemplo en los currículos, los libros, los métodos de enseñanza y la operación de las escuelas chárter.

Al disponer del asunto, el Tribunal de Apelaciones de California diferenció la delegación de ciertas funciones educacionales y la transferencia del sistema de instrucción pública.¹⁰⁴ Puntualizó que el sistema de educación pública que la Constitución requería de la Legislatura es que proveyera educación pre-escolar, primaria, secundaria de escuelas técnicas y de colegios estatales.¹⁰⁵ Empero, que la operación de las escuelas y el enfoque educativo eran

K. Rev. 43, 68 (2004), ("the Michigan Supreme Court determined that the charter school enabling act, as amended, provided sufficient public accountability by means of its extensive implementation process of charter approval and monitoring.")

¹⁰² *Id.* (Second, because authorizing bodies are public institutions, the state exercises control over public school academies through the application-approval process. During this process, the authorizing body can reject any application with which it is not completely satisfied in any detail, and through the authorizing body's right to revoke the charter of any public school academy that does not comply with its charter.").

¹⁰³ *Id.* (Third, the state controls the money. The act provides for the funding of public school academies in the manner of other public schools, § 507, and public school academies may not charge tuition.").

¹⁰⁴ *Wilson v. State Bd. of Educ.*, 75 Cal. App. 4th 1125, 1134 (2000), ("Appellants confuse the delegation of certain educational functions with the delegation of the public education system itself.").

¹⁰⁵ *Id.*

detalles que fueron dejados a la discreción de la asamblea legislativa.¹⁰⁶ Pronunció que el erigir escuelas chárter era un ejercicio válido de la legislatura para adelantar sus propósitos de enseñanza. Sostuvo que estas eran una criatura estrictamente estatutaria y que la Asamblea Legislativa diseñó la forma en que surgirían, las personas que asistirían y las que enseñarían. Además, cómo se debían gobernar y estructurar, los fondos que recibirán, cómo se haría el rendimiento de cuentas (*accountability*) y de qué forma serían evaluadas.¹⁰⁷

Cónsono con lo que precede, hay literatura que reseña que

[t]o avoid potential legal problems relating to issues of control, drafters of charter legislation need to make charter schools part of the public education system, both in language of the legislation and in the substance of the statutory scheme. Drafters must also make it clear in the legislation, by express language and in substance, that charter schools fall under the supervision and general control of the state board of education (or other constitutionally mandated body vested with the authority to supervise and control public education). To ensure the legislation's constitutionality, the careful drafter should include procedures which ensure the charter

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ *Id.* (The Charter Schools Act represents a valid exercise of legislative discretion aimed at furthering the purposes of education. Indeed, it bears underscoring that charter schools are strictly creatures of statute. From how charter schools come into being, to who attends and who can teach, to how they are governed and structured, to funding, accountability and evaluation--the Legislature has plotted all aspects of their existence. Having created the charter school approach, the Legislature can refine it and expand, reduce or abolish charter schools altogether. [...] In the meantime the Legislature retains ultimate responsibility for all aspects of education, including charter schools. CA(2b) (2b) ("Where the Legislature delegates the local functioning of the school system to local boards, districts or municipalities, it does so, always, with its constitutional power and responsibility for ultimate control for the common welfare in reserve.").

schools' accountability to the state board of education. (Énfasis suplido)¹⁰⁸

Asimismo, el profesor Derek W. Black en su artículo *Charter Schools, Vouchers, and the Public Good* enumeró las particularidades de las escuelas públicas. En primera instancia, opina que se debe corroborar si el estatuto la denomina como tal, aunque reconoció que ello por sí solo no la convierte en escuela pública.¹⁰⁹ Expresa que uno de los aspectos más importantes es que los servicios educativos se ofrezcan gratuitamente.¹¹⁰ Otra característica fundamental es que se garantice el igual acceso a la escuela, ya que la misión de una escuela pública es servir a la comunidad y a todos los estudiantes de ella sin que se haga ninguna distinción entre ellos.¹¹¹ Además, estima que una de las misiones de las escuelas públicas es inculcar valores como la democracia, la igualdad y la tolerancia. Por tanto, tienen responsabilidad constitucional y democrática.¹¹²

¹⁰⁸ J. T. Wall, *The Establishment of Charter Schools: A Guide to Legal Issues for Legislatures*, 1998 BYU Educ. & L. J. 69, 76 (1998).

¹⁰⁹ D. W. Black, *Charter Schools, Vouchers, and the Public Good*, 48 Wake Forest L. Rev. 445, 477 (2013) ("[a]s initial matter, the act of statutorily affixing the label 'public' to school does not automatically make school 'public' in any real, substantive sense.").

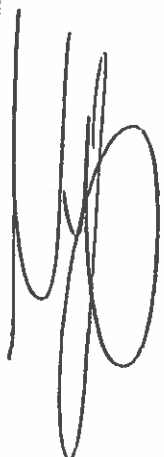
¹¹⁰ *Íd.*

¹¹¹ *Íd.*, pág. 478 ("[t]he mission of a public school is to serve its community and all of the students within it without making distinctions of any sort between them.").

¹¹² *Íd.*, pág. 479 ("'Public schools' mission also extends to fostering the earlier discussed values once students are enrolled, including democracy, equality, and tolerance. Public schools pursue these ends not only because they are public values but also because the Constitution mandate as much. This is no small distinction. As state actors, public schools are bound to treat students (and teachers) fairly, which entails, among other things, equality, rationality and viewpoint neutrality.").

El razonamiento adoptado en estos casos y los criterios elaborados por los estudiosos del tema que hemos mencionado, nos parecen persuasivos. Entendemos que constituyen la vía correcta al momento de determinar si las Escuelas Públicas Alianza son públicas y, por tanto, cónsonas con nuestra Constitución.

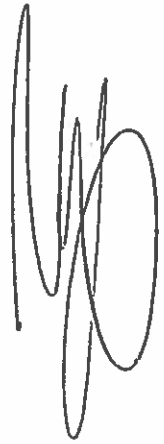
C. Análisis a la luz de los propósitos de la ley, los poderes delegados a la Secretaría, la jurisprudencia y la naturaleza pública de las Escuelas Públicas Alianza



Ciertamente, aunque es un factor a considerar y sumamente importante el que la Asamblea Legislativa estableciera las Escuelas Públicas Alianza como "escuelas públicas", la mera denominación en esa dirección no es suficiente para concluir que se trata de escuelas de esa naturaleza. Hay otros factores indispensables que debemos considerar al contestar esta interrogante. No obstante, un análisis pausado, ponderado y cuidadoso de las características que gobernarán las Escuelas Públicas Alianza, así como las facultades que ostenta el Departamento de Educación, por conducto de su Secretaría, nos llevan a concluir que este tipo de instituciones educativas son escuelas públicas. Es decir, son parte de nuestro sistema de instrucción pública, libre, gratuito y enteramente no sectario, como manda nuestra Constitución.

En primer lugar, cabe resaltar que la Ley Núm. 85 establece expresamente que las Escuelas Públicas Alianza formarán parte del Sistema de Enseñanza Pública. Más aún, la

ley puntualiza que estas escuelas deben ser consideradas para propósitos de todas las leyes y reglamentos federales y estatales como componentes del Sistema de Educación Pública. Esto les impone la obligación de proveer, entre otras cosas, las mismas garantías que las escuelas públicas tradicionales. De hecho, las instituye reiteradamente como "escuela[s] pública[s], no sectaria[s] y sin fines de lucro, que operar[án] bajo la supervisión del Secretario". (Énfasis suplido).¹¹³

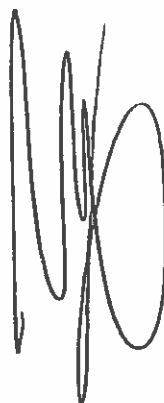


La creación de estas escuelas surgió como parte del reconocimiento de que el Departamento de Educación tiene el deber y la obligación de promulgar la excelencia en la calidad de enseñanza que se imparte en cada una de las escuelas del Sistema de Educación Pública. Asimismo, dispuso que estas escuelas estarían sujetas a los mismos estándares de evaluación y rendición de cuentas (accountability) del Departamento que el resto de las escuelas públicas tradicionales en Puerto Rico.¹¹⁴ Asimismo, se reconoció que la Secretaria del Departamento supervisará estas escuelas para asegurarse que cumplan cabalmente con las leyes estatales, federales y con su Carta Constitutiva.

En el diseño legislativo de la Ley Núm. 85 le confirió a la Secretaria varios deberes y poderes sobre el establecimiento de las Escuelas Públicas Alianza, que resultan indispensables considerar al momento de evaluar la

¹¹³ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 85; Art. 13.02 de la Ley Núm. 85.

¹¹⁴ *Íd.*; Art. 13.02 de la Ley Núm. 85.



naturaleza de las mismas, a saber: (1) establecer cualquier regla o reglamento necesario para implementar y alcanzar los propósitos y disposiciones de la ley, lo que incluye la evaluación y certificación de las Entidades Educativas Certificadas; (2) establecer los estándares y procedimientos para la revocación o no revocación de la Carta Constitutiva, así como la administración de aquellas escuelas cuya Carta Constitutiva haya sido revocada o no revocada; (3) establecer las reglas o reglamentos para determinar el Modelo de Intervención más apropiado para cada una de las Entidades Educativas Certificadas que pudieran estar sujetas a intervención de conformidad con los términos de la Carta Constitutiva; (4) establecer reglas o reglamentos para solicitar y evaluar las propuestas de las Cartas Constitutivas por parte de las Entidades Educativas Certificadas, de conformidad con los requisitos establecidos en la propia ley y la legislación federal aplicable; (5) otorgar una Carta Constitutiva con la Entidad Educativa Certificada que sometió la propuesta mejor calificada, de conformidad con la evaluación correspondiente; (6) otorgar Cartas Constitutivas con Entidades Educativas Certificadas para operar y administrar múltiples recintos bajo una sola autorización; (7) retener y ejecutar la responsabilidad directa y exclusiva sobre aquellas escuelas a las que se otorgue una Carta Constitutiva; (8) establecer las reglas y reglamentos para el monitoreo anual del desempeño académico, financiero y operacional de las Entidades Educativas

Certificadas con Cartas Constitutivas, y realizar una evaluación rigurosa de dicho desempeño en, como mínimo, cada dos (2) años;¹¹⁵ (9) establecer las reglas o reglamentos para designar oficiales evaluadores o establecer comités de evaluación para medir el desempeño de las Entidades Educativas Certificadas; entre otros poderes.¹¹⁶ Asimismo, la ley instituye que la Secretaria del Departamento es la responsable de revisar y autorizar o denegar, en todo o en parte, la solicitud de una Entidad Educativa Certificada para recibir una Carta Constitutiva para la operación y administración de una Escuela Pública Alianza.¹¹⁷

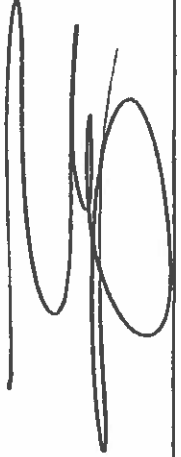
La Asociación plantea que el programa de Escuelas Públicas Alianza es un modelo que se asemeja a las escuelas privadas. Sostiene que se infringe la cláusula de sostenimiento ya que, aunque el Estado reglamente, la operación, administración, organización, finanzas, empleomanía y filosofía de estas escuelas estará a cargo de entes privados. En este sentido, arguye que se transferirá dinero público a una entidad privada para promover la educación pública. Asimismo, argumenta que, si alguna de estas entidades "tiene base religiosa, será incluida la

¹¹⁵ Véase, además, Art. 13.07(c) de la Ley Núm. 85 ("El Secretario deberá continuar monitoreando el desempeño y el cumplimiento legal de cada Escuela Pública Alianza, incluyendo la recopilación y análisis de datos en apoyo a la evaluación continua, según la Carta Constitutiva. El Secretario tendrá la autoridad de realizar actividades de supervisión que le permitan cumplir con sus responsabilidades de conformidad con esta Ley, incluyendo hacer requerimientos de información o investigaciones, siempre que sean consistentes con los términos y condiciones de la Carta Constitutiva").

¹¹⁶ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 85; Art. 13.04 de la Ley Núm. 85.

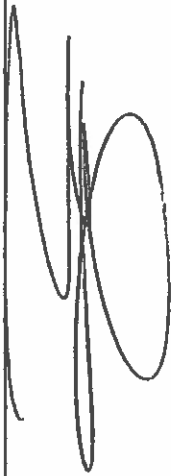
¹¹⁷ Art. 13.04 de la Ley Núm. 85.

educación religiosa en la misma, siendo entonces sufragada por fondos públicos". También refuta que en el caso de que las escuelas operen en facilidades que sean del Estado y no paguen una renta por el uso, ello constituiría un traspaso de propiedad pública a manos de entes privados.



Por su parte, el Estado sostiene que las Escuelas Públicas Alianza son un modelo de enseñanza dentro del Sistema de Educación Pública del Departamento de Educación. Aduce que, conforme a la jurisdicción federal son constitucionalmente válidas siempre que su enseñanza sea gratuita, no sectaria ni discriminatoria. Entiende que conforme a la Ley Núm. 85, estas cumplen con estas características y con todas las disposiciones establecidas en la Carta Constitutiva. Además, resalta que estarán sujetas a las mismas exigencias que las escuelas públicas de Puerto Rico. Finalmente, alega que la Asamblea Legislativa inequívocamente tuvo la intención de que estas fuese parte integral del Departamento de Educación como parte de un sistema coherente donde este último ejerce pleno control.

En cuanto a estas alegaciones, reafirmamos que el Art. 13.01 de la Ley Núm. 85, *supra*, establece claramente que la Escuela Pública Alianza es una escuela pública, no sectaria y sin fines de lucro, que será operada y administrada por una Entidad Educativa Certificada autorizada por la Secretaria de conformidad con el otorgamiento de una Carta Constitutiva. A tales efectos, el Departamento de Educación tiene el deber y la obligación de promulgar reglas y

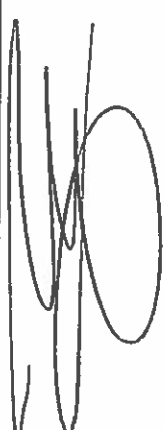


reglamentos para que se cumplan con los estándares y procedimientos para que las entidades educativas que se certifiquen operen conforme a los mismos estándares de evaluación y rendición de cuentas que el resto de las escuelas públicas tradicionales.¹¹⁸ Asimismo, hacemos hincapié en el hecho de que el establecimiento de las escuelas públicas alianza queda sujeto no solo a la supervisión y la evaluación, sino al control del Departamento de Educación y su Secretaria. En vista de ello, no hay duda de que la Secretaria del Departamento, retendrá la responsabilidad directa y exclusiva sobre estas entidades y monitoreará constantemente el desempeño académico, financiero y operacional de estas. Más aún, esta tiene el poder de conceder, luego de celebrarse el proceso correspondiente por el Departamento, las autorizaciones para el establecimiento de estas escuelas. Además, tiene el poder inequívoco de revocar el permiso o autorización en cualquier momento si estima que hay causa para ello. No es lo mismo delegar ciertas funciones educacionales, que la transferencia del sistema de instrucción pública. En consecuencia, colegimos que esto último no sucede con las Escuelas Públicas Alianza.

En ese sentido, reafirmamos que el control del Departamento, en primer lugar, surge por el dominio que la

¹¹⁸ Incluso, la Opinión disidente de la Juez Asociada señora Rodríguez Rodríguez reconoce que los estándares de evaluación y rendición de cuentas que establece la ley "guarda un parecido inmenso con el proceso de licenciamiento necesario para operar una escuela pública 'tradicional'".

Secretaria ejercerá mediante el proceso de selección de las entidades que reúnan las características y exigencias necesarias para proveer una educación de excelencia mediante la otorgación de la carta constitutiva. También, está presente en el nivel de rendición de cuentas que tendrán esas escuelas con el Departamento de Educación y en la facultad absoluta de la Secretaria para revocar la Carta Constitutiva en cualquier momento, si no se cumple con los criterios correspondientes.



Finalmente, cabe notar como factor determinante que el propósito de estas escuelas de avanzada es servir gratuitamente a la comunidad y que estén abiertas a todos los estudiantes de ella, sin diferenciar entre sus habilidades o necesidades académicas o sin que se haga ninguna distinción entre ellos.¹¹⁹ Se instituyen para atender las necesidades educativas particulares de nuestros niños y jóvenes estudiantes. Además, estas escuelas como parte del sistema educativo puertorriqueño compartirán la filosofía educativa de las escuelas públicas tradicionales. Por lo que el marco filosófico educativo se fundamentará en el desarrollo pleno e integral de los estudiantes al amparo de la responsabilidad constitucional y democrática de una escuela pública tradicional.

Como hemos advertido, nuestra Constitución no requirió que el Estado retenga la administración exclusiva de las

¹¹⁹ Art. 13.11 de la Ley Núm. 85 ("Las Escuelas Públicas Alianza serán gratuitas y estarán abiertas a todos los niños, independientemente de sus habilidades o necesidades académicas").



escuelas públicas. Lo que se pretendió fue que las escuelas estuvieran bajo el dominio y control del Estado. Asimismo, que fuera "un sistema de instrucción pública [. . .] libre y enteramente no sectario".¹²⁰ Además, exigió que la educación que provea el Estado en la escuela primaria y secundaria sea gratuita. En ese sentido, es forzoso concluir que las Escuelas Públicas Alianza, según establecidas en la Ley Núm. 85, son escuelas públicas del Sistema de Educación Pública en Puerto Rico. Por tanto, las disposiciones de la Ley Núm. 85 promulgadas para la instauración de las Escuelas Públicas Alianza son constitucionales.

VI

El Tribunal de Primera Instancia determinó que las Escuelas Públicas Alianza "parece ser un modelo de escuelas privadas" que "contarán con autonomía administrativa y académica". Entendió que este modelo de escuelas "se aproxima más a un sistema de educación privado" que a las escuelas públicas como las conocemos hoy. Aunque reconoció que el Departamento establecerá las condiciones mediante las cuales estas escuelas se deben regir, sostuvo que ello "no es suficiente para evitar catalogar este tipo de escuelas como privadas". En cuanto al Programa de Libre Selección de Escuelas señaló que adolece de los mismos vicios de inconstitucionalidad en la medida en que el lenguaje denota un carácter preferencial para que los estudiantes de

¹²⁰ Art. II, Sec. 5, Const. PR, *supra*.

escuelas públicas asistan a una escuela privada. Razonó que "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". Finalmente, entendió que era "indiferente que la ayuda se conceda a los padres, pues, al final, la institución privada es la que resultaría beneficiada o sostenida".

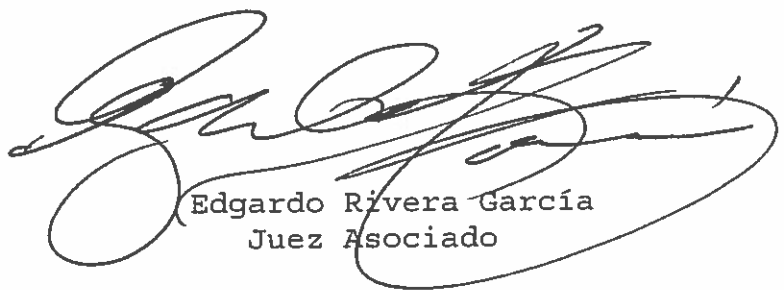


Tras justipreciar todos los factores y circunstancias de la aprobación de la Ley Núm. 85, concluimos que las disposiciones relativas al Programa de Escuelas Públicas Alianza son constitucionales, porque, según surge del propio texto de la ley, el Estado, a través de la agencia, ejerce control y amplios poderes sobre la implementación y la administración de estas escuelas gratuitas, no sectarias y libres, las cuales están abiertas a la comunidad en general. En lo que concierne al Programa de Libre Selección de Escuela, resolvemos que es constitucional de su faz, en cuanto permite que los padres reciban directamente una ayuda económica para que sus niños puedan asistir a la escuela de su preferencia. Si bien las escuelas recibirán un beneficio, conforme está diseñado este programa de becas en la Ley Núm. 85, no podemos concluir ni siquiera remotamente que este tiende a sustituir el sistema de enseñanza pública de Puerto Rico y, como consecuencia, sea de tal grado que conlleve un sostenimiento de escuelas privadas en contravención con nuestra Constitución. Por todo lo anteriormente expuesto,

resolvemos que erró el Tribunal de Primera Instancia al declarar inconstitucionales los Artículos 13.05 (a) (4) (5) (6) (7) (8) (9) de la Ley Núm. 85 sobre el Programa de Escuelas Públicas Alianza y el Artículo 14.02 (c) del Programa de Libre Selección de Escuelas.

VII

Por los fundamentos esbozados, estoy conforme con revocar en su totalidad la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia y desestimar la demanda de autos.



Edgardo Rivera García
Juez Asociado