

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE VALES EDUCATIVOS EN PUERTO RICO

ARTÍCULO

LAURA E. DÍAZ GONZÁLEZ *

Introducción.....	837
I. La semejanza entre los programas de Libre Selección de Escuelas en Puerto Rico del 1993 y el 2018	837
A. Ley 71-1993: <i>Programa de Becas y Libre Selección de Escuelas</i>	837
i. Objetivos del programa	839
ii. Funcionamiento del programa	840
iii. Criterios de elegibilidad	840
iv. <i>Asociación de Maestros v. Srio. de Educación I</i>	841
B. Ley 85- 2018: <i>Ley de reforma educativa de Puerto Rico</i>	842
i. Objetivos del programa	843
ii. Criterios de elegibilidad	844
iii. <i>Asociación de Maestros v. Departamento de Educación II</i>	844
C. Conclusión	845
II. La cláusula de sostenimiento y la inconstitucionalidad de los vales educativos.....	846
A. La cláusula de sostenimiento	847
i. Origen	847
ii. Incorporación estatal de la Enmienda Blaine	848
iii. Categorización de la cláusula de sostenimiento de Puerto Rico	850
iv. Llegada de la enmienda Blaine a Puerto Rico	851
B. La inconstitucionalidad del Programa de Libre Selección de la <i>Ley de reforma educativa de Puerto Rico</i>	853
i. Definición de sostenimiento	853
ii. Sostenibilidad de escuelas privadas a nivel federal	858
iii. Ayuda directa a la ciudadanía	859
III. La doctrina de <i>stare decisis</i> y el fenómeno jurídico generado por la sentencia de <i>Asociación de Maestros II</i>	860
A. La doctrina de <i>stare decisis</i> y su rol en el ordenamiento jurídico	860
B. Efectos y posibles consecuencias de la sentencia de <i>Asociación de Maestros II</i>	863
i. Partes vinculadas y legitimación activa.....	863

* La autora es estudiante de segundo año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Además, ocupa el puesto de Redactora del Cuerpo Editorial del Volumen 88 de la Revista Jurídica.

Conclusión.....	867
-----------------	-----

INTRODUCCIÓN

ARAÍZ DE LA ACTUAL SITUACIÓN DE CRISIS FISCAL EN PUERTO RICO, LA ADMINISTRACIÓN del Gobierno se dio a la tarea de reformar el sistema educativo de la isla a través de la *Ley de reforma educativa de Puerto Rico*.¹ Uno de los elementos de la reforma comprende la implementación de vales educativos. Los mismos consisten en una donación pecuniaria a familias puertorriqueñas con el propósito de que estudiantes se trasladen a la institución educativa de su preferencia. Sin embargo, cuando en el 1994 se intentó implementar un programa similar, el Tribunal Supremo lo declaró inconstitucional. Con esto último, se había creado el precedente de que este tipo de estipendio pecuniario por parte del Gobierno violenta la cláusula de sostenimiento de la Constitución puertorriqueña. Ante tal panorama, en agosto del 2018 —luego de veinticuatro años de haberse declarado la inconstitucionalidad de los vales educativos— el Tribunal Supremo de Puerto Rico, cambió de parecer y, mediante sentencia, sostuvo su constitucionalidad. Con esta determinación, el Tribunal Supremo de Puerto Rico se ha aferrado a una postura contraria a la doctrina de *stare decisis*.

En la Parte I de este escrito, se desglosarán las similitudes entre el Programa de Becas del 1993 y el Programa de Libre Selección del 2018 y con ello, se buscará ilustrar cómo los programas son virtualmente idénticos. La Parte II discutirá las razones por las cuales el Programa de Libre Selección de 2018 se encuentra en conflicto con la cláusula de sostenimiento de la Constitución local para así demostrar que el mismo es inconstitucional. Por último, la Parte III de este escrito explorará el fenómeno de una sentencia contraria a precedente, sus posibles efectos prácticos a la luz de las doctrinas de *stare decisis* y legitimación activa y el planteamiento de serias preocupaciones respecto al proceder del Tribunal Supremo que, en lugar de ser consistente, generó un estado de confusión en el derecho puertorriqueño.

I. LA SEMEJANZA ENTRE LOS PROGRAMAS DE LIBRE SELECCIÓN DE ESCUELAS EN PUERTO RICO DEL 1993 Y EL 2018

A. *Ley 71-1993: Programa de Becas y Libre Selección de Escuelas*

El concepto de un programa de libre selección no es uno novel en nuestro ordenamiento. Para principios de 1990, la administración del entonces gobernador Pedro Rosselló intentó poner en marcha un programa piloto que concedía vales educativos a niños de escasos recursos. Estos vales eran destinados a mejorar las oportunidades educativas de niños del sistema de instrucción pública. Veamos.

¹ Ley de la reforma educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-85-29-Mar-2018.pdf> (última visita 2 de abril de 2019).

En las décadas anteriores a la de los noventa, la enseñanza pública de Puerto Rico fue objeto de varias investigaciones que buscaban identificar las deficiencias principales del sistema.² Entre los estudios más destacados se encuentran el *Informe Final de la Comisión para la Reforma Educativa* (1977), el cual fue requerido por la Legislatura;³ el *Informe de la Comisión Pro-Excelencia del Sistema Educativo de Puerto Rico* (1983), realizado por la Asociación de Maestros,⁴ y el *Puerto Rico Education Survey* (1985), realizado mediante encuesta por la Fundación Ángel Ramos.⁵ En lo pertinente, estos estudios coincidieron en que la estructura administrativa del sistema educativo debía incorporar la participación conjunta de la comunidad escolar.⁶

A la luz de las conclusiones y recomendaciones que hicieron los antes mencionados estudios, para la década de los años ochenta se comenzó a discutir en Puerto Rico la posibilidad de implementar una abarcadora reforma educativa. Se entendía que, “aunque el pueblo puertorriqueño [había] logrado adelantos significativos en la educación, la comunidad en general [manifestaba] una creciente insatisfacción con los productos y logros directos del sistema educativo en todos sus niveles”.⁷

Además de los antes mencionados estudios, el nuevo enfoque del Partido Nuevo Progresista (en adelante, “PNP”) durante principios de la década de los noventa también contribuyó al desarrollo e implementación de la Reforma Educativa de esta época. Para las elecciones de 1992, Pedro Rosselló presentó una nueva cara del partido PNP —una que buscaba romper con la percepción de estadidad a toda costa que se vivió durante la administración de Romero Barceló—. ⁸ Por esta razón, desde los inicios de su campaña, Pedro Rosselló enfocó sus propuestas en los problemas sociales más apremiantes, dejando el discurso sobre el estatus político del País a un lado.⁹ En cuanto a la educación, Rosselló incluyó como promesa de campaña la implementación de un programa de vales educativos mediante el cual los estudiantes de escuelas públicas podrían recibir becas para transferirse a escuelas de su preferencia, incluyendo escuelas privadas.

Tras prevalecer en las elecciones de 1992, el modelo de la administración Rosselló promovió la privatización de algunos servicios básicos como los de salud pública y teléfono, la adopción de una política de *mano dura* ante la criminalidad y

2 RAMÓN CLAUDIO TIRADO, 100 AÑOS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA EN PUERTO RICO 189 (2003).

3 *Id.* en la pág. 198.

4 *Id.* en la pág. 200.

5 *Id.* en la pág. 202.

6 *Id.*

7 Exposición de motivos, R. C. del S. 8 de 24 de julio de 1985, 1ra Ses. Ext., 10ma Asam. Leg.

8 Véase FRANCISCO A. SCARANO, PUERTO RICO: CINCO SIGLOS DE HISTORIA 703 (2008).

9 *Id.*

la descentralización del Estado.¹⁰ La privatización de algunos servicios básicos buscaba, entre otras cosas, reducir el presupuesto gubernamental.¹¹ Además, la recién electa administración Rosselló buscó implementar reformas para descentralizar el sistema educativo y mejorar su desempeño para que este, a su vez, compitiera con el sector privado.¹² Con este propósito en mente, se implementaron una serie de leyes que buscaban aumentar la eficiencia del sistema de instrucción pública. A esta serie de leyes se le llamó la Reforma Educativa de los años noventa.

Como parte de la Reforma Educativa propiciada por el partido PNP en el 1993, se aprobó en Puerto Rico el Programa de Becas y Libre Selección de Escuelas (en adelante, “Programa de Becas”) mediante la Ley Núm. 71-1993.¹³ La Ley concedió diez millones de dólares del presupuesto del Departamento de Educación a este programa piloto.

i. Objetivos del programa

Este Programa de Becas aspiraba cumplir con tres objetivos principales:

1. Proveer libertad de selección de escuelas a los padres y estudiantes.
2. Ofrecer igual de acceso a escuelas privadas que se encontraran fuera del alcance de padres de escasos recursos, y
3. Brindar a estudiantes oportunidad de progreso educativo en menor tiempo.¹⁴

Según la propia exposición de motivos de la mencionada ley, el Programa de Becas ofrecería igualdad de acceso a escuelas privadas que se encontraban fuera del alcance de padres de escasos recursos.¹⁵

Se vislumbraba que el programa de vales educativos proveería un incentivo económico para motivar el mejoramiento de las facilidades y los servicios educativos en las escuelas públicas. El Estado buscaba que las mismas escuelas públicas promovieran el mejoramiento de sus servicios y planteles para así atraer a más estudiantes y más fondos públicos. En otras palabras, los fondos públicos que recibirían las escuelas mediante el Programa de Becas se consideraría un tipo de presupuesto adicional para cada escuela.¹⁶

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.* en las págs. 705-06.

¹² MARISOL MARRERO DÍAZ, LA POLÍTICA PARTIDISTA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN PUERTO RICO: 1993-1999 52 (1999).

¹³ Ley del programa de vales educativos y libre selección de escuelas, Ley Núm. 71-1993, 18 LPRA §§ 911-9111 (2013); *Id.*

¹⁴ Exposición de motivos, Programa de becas y libre selección de escuelas, Ley Núm. 71-1993, 1993 LPR 321.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Andrea Martínez, *Para este año los vales educativos*, EL NUEVO DÍA (17 de abril de 1993), <http://www.adendi.com/archivo.asp?num=107176&year=1993&month=4&keyword=Andrea%20Mart%20EDnez%20Para%20este%20a%20F10%20los%20vales%20educativos>.

ii. Funcionamiento del programa

Para cumplir con los objetivos antes mencionados, el Programa contaba con la creación de cuatro tipos de vales educativos que buscaban permitir lo siguiente: (1) el traslado de estudiantes de escuelas públicas a cualquier otra escuela pública de su preferencia; (2) el traslado de estudiantes de escuelas privadas a cualquier escuela pública; (3) facilitar un incentivo monetario, permitir el traslado de un estudiante de una escuela pública hacia una privada, y (4) finalmente, permitir y promover que estudiantes talentosos tomaran cursos en instituciones universitarias.¹⁷

La tercera modalidad del Programa de Becas, la cual es el enfoque de este artículo, “crea[ba] una beca especial de hasta \$1,500 para sufragar los gastos de matrícula . . . y materiales escolares de los estudiantes de escuela pública [que desearan trasladarse a cualquier escuela privada]”.¹⁸

El Programa de Becas, a simple vista, presentó objetivos y mecanismos de implementación innovadores e importantes para el desarrollo de la educación pública del País. Sin embargo, un análisis crítico nos lleva a la siguiente pregunta: ¿acaso este Programa promueve el que estudiantes talentosos abandonen el sistema público y se trasladen a escuelas privadas? Partiendo de la premisa de que los estudiantes talentosos son los que cumplirán con los requisitos para recibir una beca de hasta un máximo de \$1,500, ¿no es irrazonable pensar que tal programa vaciaría al sistema público de sus estudiantes con mejor desempeño académico? Esta fue una de las preocupaciones más apremiantes que identificó la Federación de Maestros poco tiempo después de la aprobación de la Ley 71-1993 (en adelante, “Ley 71- 1993”).¹⁹ Durante este tiempo también se planteó la posibilidad de que el programa de vales atentaba contra la educación pública del país, hasta el punto de que se cuestionó su constitucionalidad.²⁰

iii. Criterios de elegibilidad

Los estudiantes que desearan recibir la antes mencionada beca a través del Programa de Becas debían cumplir con ciertos requisitos establecidos por el Se-

¹⁷ AMPR v. Srio. de Educación, 137 DPR 528, 532 (1994) (en adelante, “*Asoc. de Maestros I*”).

¹⁸ *Id.* en la pág. 533. La beca especial de \$1,500 que contemplaba la Ley 71-1993 equivaldría al pago de \$2,655.74 debido a una cifra de inflación de 2.22%, Dollar Times, <https://www.dollartimes.com/inflation/inflation.php?amount=1500&year=1993> (última visita 2 de abril de 2019).

¹⁹ Nilka Estrada Resto, *Otro Mundo al Sonar el Timbre: El Plan Piloto de Vales Educativos Comenzará en septiembre*, EL NUEVO DÍA (16 de agosto de 1993), <http://www.adendi.com/archivo.asp?num=117979&year=1993&month=8&keyword=Otro%20Mundo%20al%20Sonar%20el%20Timbre>.

²⁰ Leonor Mulero, *Debatén sobre el sistema de vales educativos*, EL NUEVO DÍA (28 de octubre de 1992) <http://www.adendi.com/archivo.asp?num=87871&year=1992&month=10&keyword=Debatén%20sobre%20el%20Sistema%20de%20Vales%20Educativos>; véase también *Id.*

cretario de Educación. En ese entonces algunos de los requisitos eran que los estudiantes interesados llenaran una solicitud, estuviesen oficialmente matriculados en una escuela pública o privada y presentaran evidencia de admisión a la escuela dónde les interesaba transferirse.²¹ Al ser seleccionados, el Departamento de Educación entregaría a cada estudiante escogido un certificado, el cual sería entregado a la escuela de selección del estudiante. De ser la escuela seleccionada una institución privada, la misma, al recibir el certificado, presentaría el certificado al Departamento de Educación junto con las facturas correspondientes de los gastos que había incurrido con relación a cada estudiante participante del Programa de Becas.²²

Uno de los objetivos de este Programa de Becas era proveer más opciones de instituciones educativas a estudiantes. Sin embargo, ¿realmente proveía más opciones a estudiantes de escuelas públicas? Para contestar esta pregunta es necesario considerar la flexibilidad económica de padres de estudiantes elegibles para el programa. La beca creada mediante la Ley de 1993 otorgaba hasta un máximo de \$1,500 para los gastos relacionados con el traslado. Sin embargo, ¿qué sería de los estudiantes elegibles cuyos padres no podrían sufragar los gastos restantes luego de la expedición de la beca? Partiendo de la premisa de que los estudiantes de escuelas privadas incurren en gastos ascendentes a una cantidad mayor a \$1,500, se entiende que el peso de cubrir los gastos restantes correspondería a los padres de los estudiantes beneficiados por el Programa. La flexibilidad económica de los padres de estudiantes elegidos habría sido el criterio rector sobre cuán amplias serían las opciones que provee la concesión de las becas.

iv. Asociación de Maestros v. Srio. de Educación I

Ante la aprobación de la Ley 71-1993, la Asociación de Maestros de Puerto Rico incoó acción en contra del Secretario del Departamento de Educación impugnando la constitucionalidad del Programa de Becas.²³ En particular, la Asociación de Maestros alegó que la tercera modalidad del Programa de Libre Selección violentaba el artículo II, sección 5 de la Constitución de Puerto Rico. El mencionado artículo dispone que “[n]o se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado”.²⁴ El Estado, por su parte, arguyó que la Asociación de Maestros no tenía legitimación activa para impugnar la constitucionalidad del estatuto y que el Programa beneficiaba a padres de niños de escasos recursos y no a escuelas privadas.²⁵

²¹ *Asoc. de Maestros I*, 137 DPR en la pág. 533; Departamento de Educación, Reglamento para la concesión de vales educativos del programa de vales educativos y libre selección de escuelas de acuerdo a la Ley 71-1993, Núm. 5575 (6 de abril de 1994), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/5575.pdf>.

²² *Asoc. de Maestros I*, 137 DPR en la pág. 533.

²³ *Id.* en la pág. 532.

²⁴ CONST. PR art. II, §5.

²⁵ *Asoc. de Maestros I*, 137 DPR en la pág. 534.

Mediante opinión emitida por el entonces juez asociado Hernández Denton, el Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó que la tercera modalidad del Programa de Becas —que creaba una beca especial para costear al traslado de un estudiante a una escuela privada de su preferencia— era inconstitucional por violentar el artículo II, sección 5 de la Constitución de Puerto Rico.²⁶ Con la determinación de que la controversia central de este caso versaba sobre una cláusula constitucional sin disposición análoga en la Constitución federal, el Tribunal recurrió a un análisis del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico para determinar que la prohibición incluida en el artículo II, sección 5 es de naturaleza absoluta.

Según el Tribunal, el historial legislativo de los debates de la Convención Constituyente apoya una interpretación amplia del rigor de lo que prohíbe la cláusula de sostenimiento. En palabras del propio Tribunal, “[t]odo sostenimiento está prohibido”.²⁷ Por entender que “[e]l único gasto verdadero que realiza el Gobierno bajo esta ley va dirigido a apoyar y fortalecer la educación privada. . .” y que la implementación de la ley tiene el efecto de utilizar fondos públicos para el sostenimiento de escuelas privadas, el Tribunal declaró la ley inconstitucional.²⁸ Esto tuvo el efecto de detener la implementación de dicho Programa de Becas.

B. *Ley 85- 2018: Ley de reforma educativa de Puerto Rico*

Ahora bien, en marzo de 2018, bajo la actual administración de Ricardo Rosselló, la legislatura aprobó la Ley Núm. 85-2018 conocida como la *Ley de la Reforma Educativa de Puerto Rico* (en adelante, “Ley 85-2018”). Según se desprende de la exposición de motivos de la mencionada ley, los factores socioeconómicos incitados por la crisis fiscal y los embates de los huracanes Irma y María han incidido sobre la educación de la juventud puertorriqueña y por esta razón se formuló una reforma del sistema.²⁹ El objetivo de esta reforma educativa es “poner los mejores intereses de los estudiantes por encima de todo, para que puedan recibir una educación de calidad que les permita desarrollar al máximo sus capacidades y convertirse en adultos plenos contribuyendo al bienestar de nuestra sociedad. . .”.³⁰

El actual primer mandatario del país, Ricardo Rosselló, manifestó que la Reforma Educativa se regirá en tres pilares, a saber: (1) la descentralización del Departamento de Educación; (2) la creación de las escuelas autónomas o *charter*, y (3) la contratación de maestros para llenar todos los espacios disponibles dentro de un plantel.

²⁶ *Id.* en la pág. 553.

²⁷ *Id.* en la pág. 544.

²⁸ *Id.* en la pág. 551.

²⁹ Exposición de motivos, Ley de la reforma educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-85-29-Mar-2018.pdf> (última visita 2 de abril de 2019).

³⁰ *Id.*

La exposición de motivos de esta ley atiende las razones por las cuales este programa difiere del ya declarado inconstitucional en el 1994. Dicha exposición de motivos cita “las circunstancias que vive la Isla y los sectores más vulnerables como consecuencia de la grave situación económica de los últimos años y los daños causados por los huracanes Irma y María. . .” para así justificar la implementación del Programa de Libre Selección, aun cuando es idéntico al declarado inconstitucional en *Asociación de Maestros v. Secretario de Educación*.³¹ Además, esta sección de la ley hace alusión a los ‘cambios sustanciales’ efectuados por recientes decisiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos en cuanto a la cláusula de establecimiento de la Constitución federal para así justificar la implementación de tal Programa.³² Sin embargo, la discusión de decisiones del Tribunal Supremo federal es impertinente por razones que se discutirán en las siguientes secciones.

i. Objetivos del programa

Similar a lo que buscaba la Ley 71- 1993 antes discutida, la Ley 85-2018 busca mejorar la estructura del Departamento de Educación para convertirlo en una instrumentalidad eficiente y eficaz. Con esto se busca, en otras palabras, la descentralización del sistema educativo. Además, esta ley también propone la implementación de escuelas alianzas, la participación real y efectiva de los consejos escolares, el mejoramiento de las facilidades escolares, la participación activa del tercer sector en el quehacer educativo y, finalmente, la implementación de un programa de libre selección de escuelas.³³

El Programa de Libre Selección de Escuelas autoriza el otorgamiento de certificados al tres por ciento de los estudiantes que componen el sistema público para que estos escojan la escuela de su preferencia, sea esta pública o privada. Mediante la expedición de estos certificados, se quiere promover la igualdad de acceso a una educación de calidad mediante tres objetivos principales: (1) ampliar opciones de padres y estudiantes en cuanto a sus oportunidades educativas; (2) estimular el desarrollo de estudiantes talentosos, y (3) finalmente proveer un incentivo económico para el sistema de educación pública.³⁴

Nótese que estos objetivos son muy similares a los que discutieron en la exposición de motivos de la Ley 71-1993. En cuanto al funcionamiento del Programa de Libre Selección de Escuelas, la Ley 85-2018 creó un total de cinco modalidades de becas o vales educativos. El artículo 14.02 de la Ley los enumera de la siguiente manera:

- (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;

³¹ *Id.*

³² *Id.*

³³ *Id.*

³⁴ *Id.*

- (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.³⁵

Es importante notar que, a diferencia de los tipos de becas que se crearon mediante la Ley Núm. 71-1993, el actual Programa incluye una beca dirigida específicamente a estudiantes de educación especial. Esta es la única diferencia que existe entre los tipos de vales que se crearon en el 1993 y los que se pretenden implementar en esta nueva Reforma. Del resto, el lenguaje utilizado para describir los vales definidos entre los incisos (a) y (c) es idéntico al que se utilizó en 1993. Ante esta observación surge entonces la siguiente interrogante: ¿por qué formular una Reforma Educativa con lenguaje idéntico al de una ley cuyas disposiciones fueron declaradas inconstitucionales? ¿Qué rol juega la nueva composición del Tribunal Supremo en cuanto al lenguaje exacto de ambas leyes?

ii. Criterios de elegibilidad

Según el artículo 14.02 de la Ley 85-2018, “[s]erán elegibles para los beneficios del Programa [de Libre Selección] los estudiantes de escuelas públicas o Escuelas Públicas Alianza que soliciten admisión a una escuela privada o estudiantes de escuela[s] privada[s] que soliciten ingreso a una escuela pública y que cumplan con los requisitos. . .” de aprovechamiento académico que establecerán los reglamentos que regirán su implementación.³⁶ Hasta el momento, no existen reglas más específicas que atiendan este aspecto de los vales.³⁷

iii. Asociación de Maestros v. Departamento de Educación II

Poco tiempo después de la aprobación de la Ley 85-2018, la Asociación de Maestros (en adelante, “Asociación”) impugnó la constitucionalidad del Programa de Libre Selección de Escuelas.³⁸ Al igual que en 1993, la Asociación argumentó que la modalidad de los vales que permite el traslado de estudiantes de escuelas públicas a cualquier escuela privada de su preferencia violentaba el artículo II, sección 5 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En parti-

³⁵ Ley de la reforma educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-85-29-Mar-2018.pdf> (última visita 2 de abril de 2019).

³⁶ *Id.*

³⁷ Véase Yaritza Rivera Clemente, *Estudian reglas para los vales educativos*, EL VOCERO (19 de diciembre de 2018), https://www.elvocero.com/educacion/estudian-reglas-para-los-vales-educativos/article_6058b07c-0331-11e9-82bf-5736501c9a5f.html.

³⁸ AMPR v. Depto. de Educación, 2018 TSPR 150, en la pág. 1 (en adelante, “*Asoc. de Maestros II*”).

cular, la Asociación alegó que esta modalidad contravenía la cláusula de sostenimiento, la cual dispone que no se utilizarán fondos públicos para el sostenimiento de instituciones educativas que no sean las del Estado.³⁹ Este argumento es exactamente el mismo mediante el cual la Asociación acudió a los tribunales en 1993.

Por su parte, el Estado defendió la constitucionalidad de la ley argumentando que la ayuda económica que ofrece el Programa es una ayuda directa al ciudadano y no a una institución educativa. El Tribunal de Primera Instancia declaró que esta modalidad del Programa de Libre Selección efectivamente violentaba la cláusula de sostenimiento de la Constitución de Puerto Rico.⁴⁰ El Estado solicitó mediante recurso de certificación intrajurisdiccional consideración ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

Luego de atender el caso debido a la proximidad del comienzo del año escolar y a su gran interés público, el Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó mediante sentencia emitida el 9 de agosto de 2018 que la modalidad antes señalada de la *Ley de reforma educativa de Puerto Rico* no violenta la cláusula de sostenimiento de la Constitución local. Con esta determinación, el Tribunal Supremo revocó el dictamen de la juez Iris Cancio González del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan, que tildaba de inconstitucional tal modalidad.⁴¹ Esta sentencia emitida por el Tribunal Supremo cuenta con una opinión concurrente, tres opiniones de conformidad y dos opiniones disidentes. Los fundamentos de la sentencia y sus efectos, al igual que las opiniones de conformidad, concurrentes y disidentes se analizarán más adelante.

C. Conclusión

Como se pudo notar, las leyes 71-1993 y 85-2018 guardan extrema similitud. Para empezar, la exposición de motivos, en esencia, contiene un lenguaje idéntico. De igual forma, los objetivos de ambas leyes coinciden. Ello pues, entre otras cosas, ambas buscan ampliar las opciones de instituciones educativas y estimular a los llamados *estudiantes talentosos*. Asimismo, entre los criterios de elegibilidad se figura llenar una solicitud, querer trasladarse a otra institución y cumplir con unos *criterios de aprovechamiento*. A su vez, en el funcionamiento de ambas leyes, aunque no está descrito a través del mismo lenguaje en ambos estatutos, es posible determinar, de igual forma, que ambos se efectuarían de la misma manera, puesto que los dos describen que se podrán trasladar alumnos provenientes de una institución pública a una institución privada y viceversa. De hecho, la única diferencia yace en que la Ley 85-2018 funcionará para proveer la posibilidad de cumplir con

³⁹ CONST. PR art. II, §5.

⁴⁰ AMPR v. Depto de Educación, Civil Núm. SJ2018CV01799 (908), (TPI, San Juan, 7 de julio de 2019).

⁴¹ *Asoc. de Maestros II*, 2018 TSPR 150, en la pág. 2 (Rivera García, opinión de conformidad).

el acomodo razonable de estudiantes con necesidades especiales.⁴² Ello lo consideramos insustancial para efectos de precisar una distinción decisiva entre ambas leyes. Ante tal similitud entre ambas leyes, cabe preguntarse por qué el Tribunal Supremo declara su inconstitucionalidad en el 1994 para luego, veinticuatro años más tarde, resolver lo opuesto. Veamos.

II. LA CLÁUSULA DE SOSTENIMIENTO Y LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS VALES EDUCATIVOS

Pasemos a examinar los fundamentos mediante los cuales se avaló la constitucionalidad del Programa de Libre Selección.

Mediante opinión de conformidad, el juez asociado Martínez Torres, expresó que la Asociación carecía de legitimación activa para incoar este pleito.⁴³ Debido a que Martínez Torres no discutió los méritos de los planteamientos esbozados en esta controversia, en esta sección no se analizará la validez de su pronunciamiento en cuanto a la legitimación del demandante —tal labor la dejaremos para la Parte III del escrito. Por otro lado, los jueces asociados Rivera García, Kolthoff Caraballo y Estrella Martínez, emitieron opiniones de conformidad. Estos sí consideraron los méritos de la controversia y determinaron, en síntesis, que el Programa de Libre Selección de Escuelas no constituye el sostenimiento que prohíbe la Constitución.⁴⁴ Por su parte, los jueces asociados Rodríguez Rodríguez y Colón Pérez emitieron opiniones disidentes en las que abogaron por la inconstitucionalidad del Programa de Libre Selección de Escuelas.⁴⁵ En la opinión disidente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez se le unió la jueza presidente Oronoz Rodríguez y el juez asociado Colón Pérez.

Como se podrá haber notado, la controversia en los casos a examinar —entiéndase aquella que concierne a *Asociación de Maestros I y II*— gira principalmente en torno al artículo II, sección 5 de la Constitución puertorriqueña. Dicha disposición se conoce como la cláusula de sostenimiento, la cual prohíbe el sostenimiento por el Estado de escuelas fuera del sistema público. A continuación, se examinará el origen de esta cláusula, su incorporación a los Estados y su llegada a Puerto Rico.

⁴² Ley de la reforma educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, http://www.oslpr.org/legislatura/tl2017/tl_busca_avanzada.asp?rcs=P%20C1441 (última visita 2 de abril de 2019).

⁴³ *Asoc. de Maestros II*, 2018 TSPR 150, en las págs. 1-2 (Martínez Torres, opinión de conformidad).

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Asoc. de Maestros II*, 2018 TSPR 150, en la pág. 1 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente); *Asoc. de Maestros II*, 2018 TSPR 150, en la pág. 1 (Colón Pérez, opinión disidente).

A. *La cláusula de sostenimiento*

i. Origen

El origen de la cláusula de sostenimiento se remonta al siglo XIX. Durante esta época, imperaba en la sociedad norteamericana un claro y palpable rechazo del catolicismo, el discrimen contra inmigrantes de esta fe y un profundo respeto hacia la moralidad pública.⁴⁶ Para estos tiempos, el sistema de educación pública comprendía escuelas públicas (conocidas como *escuelas comunes*) que, a pesar de alegar ser no sectarias, impartían valores y doctrinas del protestantismo.⁴⁷ Comentan los historiadores que lecturas de la Biblia protestante eran comunes en los currículos de enseñanza pública y que el ambiente imperante era uno de intolerancia hacia creyentes de otras religiones.⁴⁸ Más allá de esto, las escuelas comunes centraban sus currículos en presunciones sobre la existencia de Dios, el sentido de su universo y la espiritualidad de la naturaleza humana.⁴⁹

Las escuelas comunes fueron centrales para el desarrollo de la ciudadanía americana durante esta época de grandes cantidades de inmigración, pues más allá de proveer una educación libre de costo, fungieron como los entes más importantes en la asimilación de inmigrantes —mediante la aculturación de valores y actitudes americanas.⁵⁰ Al entender que la incorporación de valores protestantes al currículo de enseñanza promovía la ‘preservación de la sociedad republicana’, la misma se consideraba una defensa de valores democráticos en vez de la promoción de valores de una fe en particular.⁵¹

Ante la creciente religiosidad de la educación pública, la comunidad católica comenzó a protestar el tipo de enseñanza que impartía el Estado. Organizaron sus protestas de dos maneras: primero, buscaron eliminar el protestantismo de las escuelas con la eliminación de las lecturas de la Biblia protestante; en segundo lugar, buscaron que las escuelas católicas recibieran fondos públicos.⁵² Esta segunda modalidad del esfuerzo por parte de la comunidad católica buscaba, en esencia, igualdad ante el gobierno. El respaldo de estas propuestas no fue significativo para principios de siglo XIX. Sin embargo, con las altas tasas de inmigración, para finales de este siglo, la comunidad católica de los Estados Unidos había incrementado

⁴⁶ Mark Edward DeForrest, *An Overview and Evaluation of State Blaine Amendments: Origins, Scope, and First Amendment Concerns*, 26 HARV J. L. & PUB. POL’Y 551, 559 (2003).

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Id.* en las págs. 559-60 (citando a Steven K. Green, *The Blaine Amendment Reconsidered*, 36 AM. J. LEGAL HIST. 38, 43 (1992)).

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ *Id.* en la pág. 560 (citando a Steven K. Green, *The Blaine Amendment Reconsidered*, 36 AM. J. LEGAL HIST. 38, 43 (1992)).

⁵² *Id.*

sustancialmente y, con este aumento, la comunidad alcanzó poderes políticos significativos.⁵³

Con el aumento poblacional también incrementaron las preocupaciones por parte de la clase política. Existía gran oposición a la posibilidad de que el gobierno subsidiara la enseñanza de escuelas operadas por la Iglesia Católica. El Congreso no fue inmune a los sentimientos anticatólicos que se habían propiciado en muchos estados de la Unión. Por esta razón, en 1871 se presentaron dos enmiendas constitucionales con el propósito de prohibir subsidios a instituciones educativas sectarias.⁵⁴ Sin embargo, ninguna de estas enmiendas prosperó.⁵⁵

No fue hasta 1875 que la discusión sobre subsidios de escuelas católicas recobró fuerza, luego de que el entonces presidente Ulysses Grant expresara su interés en incorporar una enmienda constitucional para resolver la controversia de las escuelas comunes.⁵⁶ Una semana después de estas expresiones por el presidente Grant, el representante James Blaine propuso que se enmendara la Constitución federal para incluir la siguiente disposición:

No State shall make any law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof; and no money raised by the taxation in any State for the support of public schools, or derived from any public fund therefore, nor any public lands devoted thereto, shall ever be under the control of any religious sect, nor shall any money so raised or lands so devoted be divided between religious sects or denominations.⁵⁷

El mismo senador Blaine explicó que el propósito detrás de esta propuesta era alejar los debates políticos de las escuelas de la nación.⁵⁸

La enmienda propuesta sufrió cambios significativos durante su transcurso en el Senado y, aunque se debatió con profundidad, fue derrotada con distribución de veintiocho votos a favor, dieciséis votos en contra y veintisiete senadores ausentes. Con estos números, los votos a favor no alcanzaron la mayoría de dos terceras partes necesarias para someter la ratificación de una enmienda constitucional.⁵⁹

ii. Incorporación estatal de la Enmienda Blaine

Luego de su derrota en el Congreso, la llamada enmienda Blaine, recobró fuerza y popularidad en los escenarios estatales. A un año de su derrota a nivel federal, catorce estados prohibieron el uso de fondos públicos para el subsidio de

53 *Id.* en la pág. 561.

54 *Id.* en la pág. 564.

55 *Id.*

56 *Id.* en la pág. 565.

57 *Id.* en la pág. 556 (*citando a H.R.J. Res. 1, 44th Cong. (1875)*).

58 *Id.* en la pág. 566.

59 *Id.* en la pág. 573.

instituciones educativas sectarias.⁶⁰ Para 1890, cerca de treinta estados habían incorporado modalidades de la enmienda Blaine a sus respectivas constituciones.⁶¹ Esta tendencia continuó en aumento hasta los 1950, cuando Alaska y Hawái también la acogieron.⁶² Actualmente, veintinueve estados de la Unión contienen una cláusula de sostenimiento en sus respectivas constituciones.⁶³ Según el profesor de derecho Mark DeForrest, las cláusulas de sostenimiento de los estados se pueden dividir en tres categorías: restricción mínima, restricción moderada o restricción máxima, las cuales se explicarán a continuación.⁶⁴

Las cláusulas de sostenimiento que se categorizan como restricción mínima permiten el uso de fondos públicos de manera indirecta para proveer servicios a estudiantes de todas escuelas, incluyendo aquellas afiliadas a una religión en particular. Por ejemplo, los estados con este tipo de cláusula, como lo es Nueva Jersey, permiten el uso de fondos públicos para el ofrecimiento de servicios de transporte a estudiantes de todas escuelas, incluyendo las sectarias.⁶⁵ De igual forma, otros estados con este tipo de cláusula, como por ejemplo Massachusetts, permiten el uso de fondos públicos para sufragar programas de becas universitarias disponibles a cualquier estudiante del Estado.⁶⁶ Se entiende que, debido a que la subvención de estos programas afecta directamente al estudiante, no se promociona ninguna fe en particular.

Por otro lado, las cláusulas de sostenimiento de restricción moderada presentan una restricción más robusta que aquellas de restricción mínima. Muchas de las cláusulas que pasan a esta categoría prohíben el uso directo de fondos públicos para el financiamiento de escuelas sectarias, pero dejan sin resolver la permisibilidad de ciertos programas de ayuda indirecta, como lo son los programas de vales educativos.⁶⁷ Algunos estados que contienen cláusulas de sostenimiento de restricción moderada incluyen Utah, Alabama, Texas y Mississippi.⁶⁸

A modo de ejemplo, la constitución del estado de Texas contiene dos disposiciones que rigen el uso de fondos públicos. La primera de ellas dispone que no se utilizarán fondos públicos para el beneficio de ninguna secta, sociedad religiosa o

60 *Id.*

61 *Id.*

62 *Id.*

63 *Id.* en la pág. 576. Algunos de los estados que actualmente cuentan con una cláusula de sostenimiento incluyen: Alaska, Arizona, Michigan, Nuevo México, Carolina del Sur y Wyoming. Véase Peter L. Moran, *The State Constitutionality of Voucher Programs: Religion is Not the Sole Determinant*, 2010 BYU Edu. & L.J. 275 (2010).

64 *Id.* en la pág. 577.

65 *Id.* en la pág. 578.

66 *Id.*

67 *Id.*

68 *Id.* en las págs. 578-79.

seminario.⁶⁹ La segunda prohíbe que el estado provea cualquier tipo de financiamiento a escuelas fuera del sistema público.⁷⁰ Similarmente, el artículo VII sección 11 de la Constitución del estado de Nebraska prohíbe el financiamiento de escuelas fuera del sistema de instrucción pública del mencionado estado.⁷¹

Aunque el lenguaje que se utiliza para codificar la prohibición moderada varía de un estado a otro, en general, las cláusulas bajo esta modalidad afirman el mismo principio fundamental: la asistencia directa de la educación sectaria por parte del estado está prohibida.

Finalmente, existen cláusulas de sostenimiento de la última y más estricta categoría: las de restricción máxima. Las cláusulas de restricción máxima van más allá de prohibir el financiamiento directo de escuelas sectarias, pues expresamente prohíben la ayuda indirecta también.⁷² Muchas de las cláusulas de esta categoría no tan solo prohíben el financiamiento de escuelas religiosas, sino que también prohíben el financiamiento de cualquier institución sectaria.⁷³ Los estados de Missouri y Florida son algunos de los estados con cláusulas de sostenimiento de restricción máxima.⁷⁴

A modo de ejemplo, la Constitución del estado de Missouri incluye una prohibición de ayuda tanto directa como indirecta a instituciones sectarias por parte del Estado. En lo pertinente, el artículo IX, sección 8 de la mencionada Constitución prohíbe que el estado ofrezca ayudas económicas a:

[A]ny religious creed, church or sectarian purpose, or to help to support or sustain any private or public school, academy, seminary, college, university, or other institution of learning controlled by any religious creed, church or sectarian denomination whatever; nor shall any grant or donation of personal property or real estate every be made by the state, or any county, city, town, or other municipal corporation, for any religious creed, church, or sectarian purpose whatever.⁷⁵

En fin, las cláusulas de esta última y de más estricta categoría prohíben expresamente tanto el financiamiento directo como indirecto.

iii. Categorización de la cláusula de sostenimiento de Puerto Rico

La cláusula de sostenimiento de la Constitución de Puerto Rico dispone lo siguiente: “[n]o se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado”.⁷⁶ La lectura de la

69 *Id.* en la pág. 579 (*citando a* TEX. CONST. art. I, § 7).

70 *Id.* (*citando a* TEX. CONST. art. VII, § 5, cl. a).

71 *Id.* en la pág. 580 (*citando a* NEV. CONST. art. VII, § 11).

72 DeForrest, *supra* nota 46, en la pág. 587.

73 *Id.*

74 *Id.* en las págs. 587-88.

75 MO. CONST. art. IX, § 8.

76 CONST. PR art. II, §5.

cláusula de sostenimiento local sugiere que la misma es de restricción moderada, puesto que no incluye una prohibición expresa referente a la ayuda directa e indirecta a instituciones educativas. Además, el lenguaje que se utiliza en la misma es similar al lenguaje que utilizan otros estados cuyas cláusulas de sostenimiento caen bajo la categoría de restricción moderada.⁷⁷ Sin embargo, una lectura más detenida sugiere que nuestra cláusula de sostenimiento es una de restricción máxima, pues no solo prohíbe el sostenimiento de instituciones educativas sectarias, sino que prohíbe el sostenimiento de cualquier institución educativa que no sea del Estado. Este lenguaje se aproxima más al lenguaje contenido en constituciones estatales categorizadas como de restricción máxima, como lo son Florida y Missouri.⁷⁸ La cláusula de sostenimiento del estado de Florida, por ejemplo, dispone: “The income derived from the state school fund shall, and the principal of the fund may, be appropriated, but only to *the support and maintenance of free public schools*”.⁷⁹ Por su parte, la Constitución de Missouri dispone:

The proceeds of all certificates of indebtedness due the state school fund, and all moneys, bonds, lands, and other property belonging to or donated to any state fund for public school purposes, and the net proceeds of all sales of lands and other property and effects that may accrue to the state by escheat, shall be paid into the state treasury, and securely invested under the supervision of the state board of education, and sacredly preserved as a public school fund the annual income of which shall be faithfully appropriated for *establishing and maintaining free public schools*, and for no other uses or purposes whatsoever.⁸⁰

Finalmente, la determinación de que nuestra cláusula de sostenimiento es una de restricción máxima se sustenta con las determinaciones de la mayoría en *Asociación de Maestros I*, donde el juez asociado Hernández Denton expresó que “[t]odo sostenimiento está prohibido”.⁸¹

iv. Llegada de la enmienda Blaine a Puerto Rico

La enmienda Blaine se incorporó a la Constitución del Estado Libre Asociado mediante el artículo II, sección 5. El mencionado artículo dispone, en lo pertinente, que no se utilizarán fondos públicos para el sostenimiento de escuelas que

⁷⁷ Véase, por ejemplo UTAH CONST. art. X, § 9 (en el cual la cláusula de sostenimiento dispone lo siguiente: “Neither the state of Utah nor its political subdivisions may make any appropriation for the direct support of any school or educational institution controlled by any religious organization”); ALA. CONST. art. XIV, § 263 (en donde esta prohibición lee de la siguiente manera: “No money raised for the support of the public schools shall be appropriated to or used for the support of any sectarian or denominational school”).

⁷⁸ Véase FLA. CONST. art. IX, §6; MO. CONST. art. IX, § 5 (énfasis suplido).

⁷⁹ FLA CONST. art. IX, § 6 (énfasis suplido).

⁸⁰ MO. CONST. art. IX, § 5 (énfasis suplido).

⁸¹ AMPR v. Srio de Educ., 137 DPR 528, 544 (1994).

no sean las del Estado.⁸² Se desprende de una lectura del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente que esta cláusula se incluyó en la constitución local debido a disposiciones similares incluidas en las constituciones de Hawái e Illinois que, como bien expresó el entonces miembro de la convención, y eventual juez presidente del Tribunal Supremo, José Trías Monge (en adelante, “Trías Monge”), sirvieron como modelos para muchas de las disposiciones de nuestra constitución.⁸³

La cláusula de sostenimiento se incluyó en nuestra constitución luego de sufrir varias enmiendas y debates dentro de la Convención Constituyente. En su creación original, la sección 5 del artículo II leía como sigue: “[n]o se utilizará propiedad ni fondos públicos para la enseñanza en otras escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado”.⁸⁴ La primera enmienda propuesta por Trías Monge buscaba intercambiar el término *la enseñanza* por *el sostenimiento* de forma tal que la cláusula enmendada leyera: “[n]o se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de otras escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado”.⁸⁵ A la enmienda de Trías Monge se le hizo una enmienda adicional para la supresión de la palabra ‘otras’, puesto que la palabra podría causar confusión.⁸⁶ Aceptada esta enmienda a la enmienda, la cláusula leería de la siguiente manera: “[n]o se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado”.⁸⁷

El Lcdo. Virgilio Brunet, además, propuso enmendar el cambio propuesto por Trías Monge para que la prohibición se extendiera también al beneficio de escuelas que no fuesen las del Estado, de forma tal que la cláusula leyera: “[n]o se utilizarán fondos públicos para el sostenimiento o beneficio de . . .”.⁸⁸ La enmienda que proponía la inclusión de la palabra *beneficio* fue derrotada, pues, para el Sr. Benítez, el concepto de beneficio estaba incluido en la palabra *sostenimiento*.⁸⁹

Antes de que la Convención Constituyente votara en cuanto a la enmienda inicial para incluir *sostenimiento*, Trías Monge expresó que la idea detrás de esta propuesta era hacer aún más tajante la separación de Iglesia y Estado.⁹⁰ Luego de estas expresiones, la Convención aprobó la enmienda propuesta por Trías Monge, para que leyera de la siguiente manera: “[n]o se utilizarán fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado.”

82 CONST. PR art. II, §5.

83 2 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 1476-81 (1952).

84 *Id.* en la pág. 1476.

85 *Id.*

86 *Id.*

87 CONST. PR art. II, §5.

88 2 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE, *supra* nota 83, en la pág. 1477.

89 *Id.* en la pág. 1481.

90 *Id.* en la pág. 1477.

Años más tarde, Trías Monge narró en *Historia Constitucional de Puerto Rico* lo discutido en la Convención Constituyente. Comentando sobre la aprobación de la enmienda de su autoría al artículo II, sección 5, señaló que la Convención:

[H]izo aún más clara su voluntad de cerrar todo camino a la utilización de fondos públicos para el sostenimiento o beneficio de escuelas privadas, confesionales o laicas . . . excepto al grado de que éstas pudiesen derivar provecho indirectamente de *servicios no educativos* ofrecidos para la protección o el bienestar de la niñez.⁹¹

Con este comentario de Trías Monge, se desprende que programas de transportación escolar ofrecidos a todos los estudiantes, sin importar el tipo de escuela en que estén matriculados, sería permisible en nuestro ordenamiento puesto que el servicio de transporte no constituye un servicio educativo. ¿Es este el caso para un programa de vales educativos? Veamos.

B. *La inconstitucionalidad del Programa de Libre Selección de la Ley de reforma educativa de Puerto Rico*

Una mayoría del Tribunal Supremo de Puerto Rico sostuvo la validez constitucional del Programa de Libre Selección que se creó como parte de la *Ley de la Reforma Educativa de Puerto Rico*. Los argumentos emitidos por una pluralidad de opiniones a favor de la validez constitucional del Programa se pueden agrupar en tres categorías: definición de la palabra sostenimiento, sostenibilidad de escuelas privadas a nivel federal y libre selección como ayuda directa al ciudadano. A continuación, se evaluarán las debilidades de estos argumentos para así demostrar cómo el Programa de Libre Selección violenta nuestra Constitución.

i. Definición de sostenimiento

Debido a que en este pleito se invoca la cláusula de sostenimiento de la Constitución de Puerto Rico para impugnar la constitucionalidad del Programa de Libre Selección, el primer argumento que expone la mayoría en defensa de la constitucionalidad de esta ley gira en torno a la definición de la palabra *sostenimiento*. En primer lugar, el juez asociado Rivera García plantea que, según el Diccionario de la Real Academia Española, *sostener* significa “prestar apoyo, dar aliento o auxilio o dar a alguien lo necesario para su manutención”.⁹² La definición legal, según el Juez Asociado, se remonta a la jurisprudencia federal que define sostener (en inglés *support*) como una modalidad de la prohibición constituida en la cláusula de establecimiento, la cual prohíbe el establecimiento de una religión en particular por parte del Estado.⁹³ Pasa entonces a mencionar que los tribunales federales

91 3 JOSÉ TRÍAS MONGE, *HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO* 179 (1982) (énfasis suplido).

92 *AMPR v. Dpto. Educ.*, 2018 TSPR 150, en la págs. 18-19 (Rivera García, opinión concurrente).

93 *Id.* en la pág. 7.

“han interpretado la cláusula de establecimiento como una forma de sostener entidades religiosas”.⁹⁴ Para llegar a esta conclusión, el Juez Asociado cita el caso de *Everson v. Board of Education*, donde el Tribunal Supremo federal avaló la constitucionalidad de un programa de transportación escolar dirigido a estudiantes tanto de escuelas públicas como privadas.⁹⁵ En esa ocasión, el más alto foro federal rechazó el planteamiento de que el programa de transporte escolar violentaba la cláusula de establecimiento consagrada en la primera enmienda de la Constitución federal. La opinión, emitida por el Juez Black, puntualizó lo siguiente: “[t]he State contributes no money to the schools. It does not support them”.⁹⁶ Aunque Rivera García utiliza esta expresión para apoyar su postura, la misma debilita su propio argumento de que sostenimiento constituye únicamente proveer lo necesario para subsistir. Aquí, el Juez Black hace mención de que cualquier contribución monetaria que haga el Estado a una escuela privada y, en este caso, sectaria, podría constituir una violación a la Constitución federal. El Tribunal Supremo federal definió *sostener* como el acto de proveer contribuciones monetarias, sin distinción sobre la cantidad de la contribución ni el impacto de la misma en la operación y funcionamiento de la entidad privada.

Para una interpretación más abarcadora del significado del término *sostenimiento*, el juez asociado Rivera García considera también las expresiones vertidas en el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente en cuanto a la implementación de la cláusula de sostenimiento. Luego de un breve recuento de las enmiendas propuestas referentes a esta disposición constitucional, el Juez Asociado concluye que la decisión de mantener fuera la frase *sostenimiento o beneficio* fue una consciente y deliberada. Entiende el Juez Asociado que la Convención Constituyente no quiso incluir la frase ‘sostenimiento o beneficio’ para así permitir que las escuelas privadas pudiesen beneficiarse indirectamente de programas del estado.⁹⁷ Esta conclusión, sin embargo, no concuerda con lo dispuesto en el artículo 2 de la *Ley Orgánica de 1917* (Ley Jones), quien el propio Juez Asociado llama ‘antecedente’ de la cláusula de sostenimiento.⁹⁸ La Ley Jones disponía, en lo pertinente, que “[j]amás se asignará, aplicará, donará, usará, directa ni indirectamente, dinero o propiedad pública para el uso, beneficio o sostenimiento de . . . ningún sacerdote, predicador, ministro u otro instructor o dignatario religioso, como tal”.⁹⁹

El juez asociado Kolthoff Caraballo también se enfrenta a la controversia de este caso mediante un análisis de la definición del término sostenimiento. Según

⁹⁴ *Id.* en la pág. 19.

⁹⁵ *Everson v. Board of Educ.*, 330 U.S. 1 (1947).

⁹⁶ *Asoc. de Maestros II*, 2018 TSPR 150, en la pág. 23 (*citando a id.*) (Rivera García, opinión concurrente).

⁹⁷ *Id.* en la pág. 25.

⁹⁸ *Id.* en la pág. 20.

⁹⁹ *AMPR v. Dpto. Educ.*, 2018 TSPR 150, en la págs. 18-19 (*citando a* Puerto Rico Federal Relations Acto f 1917 (Jones Act), Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951 (1917) (Kolthoff Caraballo, opinión de conformidad).

Kolthoff Caraballo, se desprende de un análisis histórico-político que el sostenimiento que prohíbe el artículo II, sección 5 de la Constitución corresponde a “dar o sustentar de forma graciosa o gratuita”.¹⁰⁰ Dicho de otro modo, lo que realmente prohíbe nuestra Constitución, según el juez asociado Kolthoff Caraballo, es la aprobación de asignaciones económicas gratuitas a entidades educativas privadas. Para llegar a esta conclusión, el Juez Asociado expone que, en su acepción cotidiana, la palabra *sustento* significa “prestar apoyo, dar aliento o auxilio”.¹⁰¹ A la luz de esto, comenta lo siguiente: “[n]ótese, entonces, que todas las acepciones que provee el diccionario con relación a la palabra ‘sostenimiento’ implican algo que se hace o se lleva a cabo *de forma gratuita, más bien como una ayuda*”.¹⁰² Con esto, plantea que, como el Programa de Libre Selección corresponde al pago de instituciones privadas por servicios prestados, el mismo no incurre en la asignación graciosa que prohíbe la cláusula de sostenimiento.¹⁰³ Bajo el marco propuesto por Kolthoff Caraballo, las escuelas privadas le ofrecen un servicio al Estado y este, mediante la certificación de vales, ofrece remuneración por tales servicios.

Los análisis de Rivera García y Kolthoff Caraballo, sin embargo, son inconsistentes con las expresiones del propio Trías Monge con respecto a la aprobación de la cláusula de sostenimiento. Como se expresó anteriormente, Trías Monge comentó que la Convención Constituyente hizo “aún más clara su voluntad de cerrar todo camino a la utilización de fondos públicos para el sostenimiento o beneficio de escuelas privadas” con la implementación de la cláusula de sostenimiento.¹⁰⁴ Las palabras de Trías Monge son categóricamente tajantes, pues el cerrar todo camino implica también, como sugieren Rivera García y Kolthoff Caraballo, ayudas que no comprendan lo necesario para la subsistencia de escuelas privadas al igual que ayudas que se provean mediante asignaciones gratuitas de fondos públicos. El cerrar todo camino no admite excepciones.

Como parte del argumento sobre el significado del término *sostenimiento*, los jueces asociados Rivera García y Kolthoff Caraballo además plantean que los fondos designados para la implementación del Programa de Libre Selección no son sustanciales ni proporcionales a la asignación de presupuesto del Departamento de Educación. Según los Jueces Asociados, es por esta razón que el Programa no tiene la función de sostener escuelas de ninguna índole. Con este argumento, la mayoría pretende prohibir solo los programas que atenten sustituir el sistema público de enseñanza por el privado. Conforme este análisis, solo cuando un programa incurra en un gasto sustancial del presupuesto asignado al Departamento de Educación y este gasto se utilice para el beneficio de escuelas privadas entonces se violentaría la cláusula de sostenimiento de nuestra Constitución. Ante esta interpretación, cabe preguntarse, ¿de dónde surge que la cláusula de sostenimiento

100 *Id.* en la pág. 3.

101 *Id.* en la pág. 6.

102 *Id.*

103 *Id.* en la pág. 34.

104 TRÍAS MONGE, *supra* nota 91, en la pág. 179.

está limitada a gastos sustanciales o significativos? Sin embargo, la cláusula de sostenimiento no incluye lenguaje a los efectos de gastos sustanciales o significativos. Entendemos que, de haber sido esta la intención de la Convención Constituyente, dicho lenguaje se hubiese incluido cuando inicialmente se redactó.

Finalmente, el planteamiento del juez asociado Kolthoff Caraballo de que el Programa de Libre Selección provee pagos por servicios prestados al gobierno por parte de escuelas privadas también presenta serias debilidades al considerar los debates de la Convención Constituyente sobre la aprobación de la cláusula de sostenimiento. Durante la Convención, ante cuestionamientos sobre la permisibilidad del otorgamiento de becas o fondos públicos para el financiamiento de la educación privada de un estudiante, el Sr. Benítez expresó lo siguiente:

Esto dependerá, esto dependerá de cuál sea la situación de hecho que exista, en esa circunstancia. Esto es, el gobierno de Puerto Rico no podría, dentro de estas disposiciones, tomar el sistema becario, o el artilugio de sistemas becarios, para sostener escuelas privadas; o, tampoco podría el Gobierno proveer un sistema becario para producir a través de él enseñanza religiosa a sus estudiantes. Como tampoco podría utilizar el sistema becario para llevar a cabo un programa de educación en el cual se violara el sentido fundamental de la disposición que rige todo el párrafo de que “habrá un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario”.¹⁰⁵

Como bien expone la opinión disidente de la juez Rodríguez Rodríguez:

Nótese que el verdadero criterio del delegado Benítez es, en primera instancia, que sólo en *situaciones excepcionales y de rango sumamente reducido*, el gobierno podría otorgar becas para que un estudiante reciba servicios educativos que no puedan ser brindados por el Departamento de Educación. Por otro lado, el delegado Benítez también indicó que la cláusula de sostenimiento prohibía que el gobierno sostuviera escuelas privadas mediante el “artilugio de sistemas becarios”.¹⁰⁶

Por tanto, la permisibilidad del uso de fondos públicos se contempló, según lo discutido, solo durante situaciones en las que el Estado estuviese impedido de prestar el servicio. Cabe preguntarse, pues, en la actualidad, ¿es la educación pública un servicio que el Estado no puede proveer? Contestamos esta pregunta en la negativa.

La interpretación judicial que hace la mayoría de los jueces en este caso parece redundante, pues el término *sostenimiento* ya tiene interpretación judicial en nuestro ordenamiento. Como bien señala la opinión disidente de Rodríguez Rodríguez, el Tribunal Supremo resolvió en una controversia idéntica a la aquí planteada que “[t]odo sostenimiento está prohibido”.¹⁰⁷ En aquella ocasión, además, se determinó que un examen del historial de la Convención Constituyente apoya una

105 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE, *supra* nota 83, en la pág. 1483.

106 *Asoc. de Maestros II*, 2018 TSPR 150, en la pág. 30 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

107 *Id.* en la pág. 12 (cita omitida).

interpretación amplia de la prohibición contra el sostenimiento de escuelas privadas. Sin duda, la interpretación amplia prohíbe programas como el aquí en controversia.

La pluralidad de opiniones parece no reconocer el propósito principal de la cláusula de sostenimiento. La misma opinión del juez asociado Rivera García expresa que nuestra Constitución es una “más extensiva y abarcadora”, pues incluye una cláusula de sostenimiento que amplía significativamente las prohibiciones incluidas en la cláusula de establecimiento.¹⁰⁸ Se desprende de una lectura del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente que el propio Trías Monge comentó que la enmienda de su autoría (para incluir el término *sostenimiento*) imitaba el lenguaje de la recién aprobada constitución del estado de Hawái, la cual buscaba añadir una prohibición adicional a la cláusula de establecimiento.¹⁰⁹ Por lo tanto, aunque se excluyera la inconstitucionalidad resuelta por *Asociación de Maestros I* del análisis del Tribunal en *Asociación de Maestros II*, de todas maneras es razonable concluir que la Convención Constituyente puertorriqueña tuvo ese mismo objetivo y, por ende, la actual propuesta de vales educativos violenta la cláusula de sostenimiento puertorriqueña.

108 *Id.* en la pág. 30 (Rivera García, opinión de conformidad).

109 En donde se aclara el alcance de la enmienda que propuso Trías Monge se dispone lo siguiente:

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

DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE, *supra* nota 83, en la pág. 1477.

Cabe destacar que nuestra Constitución tiene un parecido a la Constitución de Hawái de esta época. Sin embargo, este ya no es el caso, pues el estado de Hawái enmendó la cláusula de sostenimiento de su constitución para que la misma ahora lea de la siguiente manera:

[N]or shall public funds be appropriated for the support or benefit of any sectarian or nonsectarian private educational institution, except that proceeds of special purpose revenue bonds authorized or issued under section 12 of Article VII may be appropriated to finance or assist:

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

HAWAII CONST. art. X.

ii. Sostenibilidad de escuelas privadas a nivel federal

Otra de las discusiones que expone la mayoría, en especial el juez asociado Rivera García, trata sobre el sostenimiento de escuelas privadas a nivel federal. Para ilustrar su postura en cuanto a la constitucionalidad del Programa de Libre Selección, el Juez Asociado incluye una larga discusión sobre jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo federal.

Esta parte de su argumentación comienza con una discusión sobre el caso *Everson v. Board of Education*, en donde el Tribunal Supremo resolvió que el estado de Nueva Jersey no estaba sosteniendo ninguna religión en particular con el reembolso de costos de transportación a los padres de estudiantes de todo tipo de escuela, pues lo que aseguraba la ley era un método de transporte efectivo y seguro hacia y desde escuelas acreditadas.¹¹⁰ También se discute el caso de *Lemon v. Kurtzman*, en donde varios ciudadanos de Rhode Island y Pennsylvania impugnaron la validez de leyes que permitían el aumento de salario de maestros de escuelas privadas al igual que un reembolso de gastos por materiales educativos.¹¹¹

Finalmente, esta sección de la opinión del juez asociado Rivera García culmina con una discusión sobre el caso más importante y reciente en cuanto a programas de libre selección a nivel federal: *Zelman v. Simmon-Harris*. En este pleito del 2002, un grupo de contribuyentes impugnó la validez constitucional de un programa piloto del estado de Ohio que creó un programa de vales educativos por entender que el mismo violentaba la cláusula de establecimiento de la Constitución federal.¹¹² El programa ofrecía una beca de hasta \$2,500 a padres de estudiantes de escuelas públicas para que los mismos matricularan a sus hijos en escuelas de su preferencia, fuese esta pública o privada. Ante consideración en el Supremo federal, el más alto foro determinó que el programa de vales era constitucionalmente válido, pues era neutral hacia todas las religiones, proveía asistencia directamente a los padres para que estos escogieran la escuela de su predilección y perseguía un propósito secular que no promovía una fe en particular.¹¹³

El Juez Asociado concluye esta sección de su opinión haciendo hincapié en que lo que está en juego en la controversia ante sí es una interpretación de la cláusula de sostenimiento. Aduce a que esta cláusula solo se ha expuesto a una interpretación judicial en nuestro ordenamiento cuando se determinó que el Programa de Becas de 1993 violentaba esta prohibición del sostenimiento.

La alusión que hace el Juez Asociado a jurisprudencia federal es, a nuestro entender, innecesaria, pues su discusión no aporta a la dilucidación de la controversia que aquí se plantea. Como bien señala la opinión disidente de la juez aso-

¹¹⁰ *Asoc. de Maestros II*, 2018 TSPR 150, en las págs. 23-24 (citando a *Everson v. Board. of Educ.*, 330 U.S. 1 (1947)) (Rivera García, opinión de conformidad).

¹¹¹ *Id.* en las págs. 27-28 (discutiendo a *Lemon v. Kurtzman*, 402 U.S. 602 (1971)).

¹¹² *Id.* en las págs. 29-30 (discutiendo a *Zelman v. Simmon Harris*, 536 U.S. 639 (2002)).

¹¹³ *Id.*

ciada Rodríguez Rodríguez, la jurisprudencia federal citada discute la interpretación de una cláusula constitucional distinta a la aquí impugnada. El caso ante consideración del Supremo de Puerto Rico gira en torno a la interpretación de la prohibición establecida por la cláusula de sostenimiento de la Constitución local —una disposición que carece de equivalente a nivel federal—.

iii. Ayuda directa a la ciudadanía

El último argumento que se presenta para sustentar la postura a favor de la constitucionalidad del Programa de Libre Selección se remonta a la noción de que los vales educativos concedidos por el Gobierno presentan una ayuda directa al ciudadano y no a las escuelas privadas. Este es el argumento más fuerte que presenta la mayoría, pero el mismo también presenta algunas contradicciones con lo que se ha establecido por el Tribunal Supremo federal.

Nos comenta la juez asociada Rodríguez Rodríguez que, según el profesor de derecho José Julián Álvarez González, el criterio sobre quién recibe la ayuda directamente es uno imposible de aplicar racionalmente, puesto que el efecto de conceder los vales educativos es el mismo.¹¹⁴ Según el profesor, el argumento de que la ayuda que se concede directamente al ciudadano no constituye una ayuda a una institución educativa privada fue rechazado por el Tribunal Supremo de Nebraska, cuya constitución tiene una disposición similar a la cláusula de sostenimiento de Puerto Rico.¹¹⁵ En *Gaffney v. State Dept. of Education*, el Tribunal Supremo del estado de Nebraska declaró inconstitucional una ley que ofrecía libros gratuitos a estudiantes de escuelas privadas por entender que la misma violentaba la cláusula de sostenimiento consagrado en el artículo 7, sección 11 de su Constitución.¹¹⁶ El Tribunal, por su parte, resolvió que la mencionada cláusula no permitía distinción alguna entre beneficios primarios e incidentales de programas dirigidos a estudiantes de escuelas privadas. El Tribunal también reconoció que el hecho de que el programa beneficiara directamente a los estudiantes de escuelas privadas no elimina el vicio constitucional de la ley.¹¹⁷

Conforme con las fuentes antes discutidas, no resulta absurdo concluir que la concesión de vales educativos, sin importar a quiénes se le conceda directamente, tendrán el eventual efecto de sostener y beneficiar instituciones educativas que no

¹¹⁴ *Id.* en las págs. 13-14, n.181 (citando a José Julián Álvarez González & Ana Isabel García Saúl, *Derecho Constitucional*, 65 REV. JUR. UPR 799, 842 (1996)) (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

¹¹⁵ Álvarez González & García Saúl, *supra* nota 114, en la pág. 842 n.191 (discutiendo el artículo 7, sección 11 de la Constitución de Nebraska).

¹¹⁶ *Gaffney v. St. Dept. of Ed.*, 220 N.W.2d 550 (Neb. 1974) (la Constitución de Nebraska dispone, en lo pertinente: “Notwithstanding any other provision in the Constitution, appropriation of public funds shall not be made to any school or institution of learning not owned or exclusively controlled by the state or a political subdivision thereof . . .”).

¹¹⁷ *Id.* en la pág. 370 (respecto al argumento sobre a quién iba dirigida la ayuda, el Tribunal dispuso: “[It’s] clear to us the fact that the benefit of the secular textbooks goes originally to the student [instead of] . . . to the school is a mere conduit and does not have the cleansing effect of removing the identity of the ultimate benefit to the school as being public funds”).

son del Estado. Más allá del propio Tribunal Supremo de Puerto Rico, otras jurisdicciones con disposiciones análogas al artículo II, sección 5 de nuestra Constitución han tomado posturas similares. Además, según se discutió en secciones anteriores, la cláusula de sostenimiento de nuestra jurisdicción es una de restricción máxima. Ante esto, resulta forzoso concluir que la Constitución del Estado Libre Asociado permita cualquier ayuda —ya sea directa o indirecta— a aquellas instituciones que no sean las del propio Estado.

A la luz del análisis de las opiniones que favorecen su constitucionalidad, el Programa de Libre Selección implementado mediante la Reforma Educativa de Puerto Rico es inconstitucional, pues violenta el artículo II, sección 5 de nuestra Constitución. Más allá de las debilidades que presentan los argumentos de la mayoría, este propio Tribunal así lo declaró en 1994 ante una ley virtualmente idéntica a la aquí en controversia. Ante estos planteamientos, cabe cuestionar: existiendo una opinión que decreta la inconstitucionalidad de un programa similar al aquí impugnado, ¿qué implicaciones tiene una *sentencia* que determina lo contrario? Veamos.

III. LA DOCTRINA DE STARE DECISIS Y EL FENÓMENO JURÍDICO GENERADO POR LA SENTENCIA DE ASOCIACIÓN DE MAESTROS II

La reciente sentencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico en cuanto a la validez constitucional del Programa de Libre Selección de la Reforma Educativa a pesar de una anterior opinión en cuanto a su inconstitucionalidad, de entrada, genera interesantes cuestionamientos relacionados a la doctrina de *stare decisis* y su aplicación en nuestro ordenamiento.

A. La doctrina de *stare decisis* y su rol en el ordenamiento jurídico

La doctrina de *stare decisis* tiene sus orígenes en el derecho común anglosajón.¹¹⁸ En términos generales, la doctrina establece la “supremacía del dictamen judicial, mediante el cual la decisión del juez adquiere fuerza de ley no sólo para las partes [del pleito particular], sino para quien posteriormente se encuentre en situación similar”.¹¹⁹ Además, la doctrina obliga a que determinaciones posteriores a las ya dictadas por el Tribunal Supremo se adhieran al precedente con el fin de proveer un sentido de uniformidad, continuidad y permanencia al estado de derecho vigente.

Debido a su naturaleza, la doctrina de *stare decisis* convierte en fuente principal de derecho las determinaciones judiciales.¹²⁰ Por esta razón, la misma otorga amplia discreción y prominencia a la figura del juez en los sistemas jurídicos en

118 Edgardo Rivera García, *El andamiaje legal de Puerto Rico: fusión enriquecida del derecho común anglosajón y la tradición civilista*, 82 REV. JUR. UPR 687, 694 (2013).

119 *Id.* en las págs. 694-95.

120 *Id.* en la pág. 695.

los cuales se aplica puesto que, además de una función adjudicativa, los jueces “crean precedentes obligatorios semejantes al acto de legislar”.¹²¹

El Tribunal Supremo federal ha sido enfático en que la doctrina *stare decisis* es instrumental para perpetuar la uniformidad y permanencia del sistema de derecho actual.¹²² En *Payne v. Tennessee*, el Tribunal Supremo dictó lo siguiente: “[s]tare decisis is the preferred course because it promotes the evenhanded, predictable, and consistent development of legal principles, fosters reliance on judicial decisions, and contributes to the actual and perceived integrity of the judicial process”.¹²³

De manera similar, en *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey*, los jueces del Supremo federal, refiriéndose a la doctrina de *stare decisis*, reiteraron su importancia al dictaminar lo siguiente: “no judicial system could do society’s work if it eyed each issue afresh in every case that raised it. . . . [T]he very concept of the rule of law underlying our own Constitution requires such continuity over time that a respect for precedent is, by definition, indispensable”.¹²⁴

Según señala el Hon. Edgardo Rivera García “[a]bogar por una visión purista de nuestro Derecho niega la heterogeneidad de nuestro andamiaje legal y representa una postura ilógica ante nuestra realidad cultural, histórica, política y social”.¹²⁵ Si tomamos estas aseveraciones como ciertas, el andamiaje jurídico de Puerto Rico está compuesto tanto por el Derecho Civil como por el Derecho Común. Naturalmente, el mismo incorpora figuras de ambas tradiciones jurídicas. Una de las doctrinas que incorpora nuestro sistema del Derecho Común es la doctrina de *stare decisis*.

En *Am. Railroad Co. v. Comisión Industrial*, el Tribunal Supremo hizo referencia a la existencia de tal doctrina en el ordenamiento puertorriqueño cuando dictaminó:

A esto debemos replicar que si bien la doctrina de *stare decisis* obliga a un tribunal a seguir sus decisiones en casos posteriores a fin de lograr la estabilidad y certidumbre que deben existir en la ley, sin embargo esa doctrina no llega al extremo de declarar que la opinión de un tribunal tenga el alcance de un dogma que deba seguirse ciegamente aun cuando el tribunal se convenza posteriormente que su decisión anterior es errónea. Como insinuamos antes, el propósito inspirador de la doctrina de *stare decisis* es lograr estabilidad y certidumbre en la ley, mas nunca perpetuar errores.¹²⁶

121 *Id.* en la pág. 696.

122 Véase *Janus v. Am. Fed. of St.*, 138 S.Ct. 2448 (2018); *Kimble v. Marvel Ent.*, 135 S.Ct. 2401 (2015); *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992); *Hilton v. S. C. Pub. Railways*, 502 U.S. 197 (1991); *Payne v. Tennessee*, 501 U.S. 808, 827 (1991).

123 *Payne*, 501 U.S. en la pág. 827.

124 *Casey*, 505 U.S. en la pág. 854 (cita omitida).

125 Rivera García, *supra* nota 118, en la pág. 701.

126 *Am. Railroad Co. v. Com. Ind.*, 61 DPR 314, 326 (1943).

Con estas expresiones, el Tribunal Supremo reconoció tal doctrina en nuestro ordenamiento y, además, dictaminó de manera categórica el propósito de su uso.

De otra parte, en lo referente al error que compele a un tribunal a *obviar* esta doctrina, el Tribunal aclaró lo siguiente en *González v. Merck*:

[L]a fundamental norma del *stare decisis*, [es] de tan primordial valor e importancia que venimos obligados a seguir nuestros propios precedentes, *aun cuando luego estimemos que alguna decisión previa no fue la más acertada*. Para efectuar la muy inusitada acción de abandonar una opinión nuestra anterior, *no basta* que posteriormente pensemos que pudimos habernos equivocado al decidir como lo hicimos mediante esa opinión. *Es necesario mucho más*; es decir, es necesario que consideremos que la opinión anterior fue tan *manifiestamente errónea* que no revocarla constituiría *violentar la razón y la justicia*. Así de gravemente errado tiene que haber sido el dictamen considerado para justificar desecharlo. Ello porque cuando abandonamos un precedente nuestro, ponemos en riesgo, a la vez, fundamentales valores de trato igual, de estabilidad y certidumbre en el Derecho, y de confianza en nuestro quehacer judicial.¹²⁷

A su vez, con estas expresiones el Tribunal Supremo enfatizó la importancia de la doctrina de *stare decisis* en fomentar la uniformidad del ordenamiento. Además, hizo hincapié en uno de los factores que se deben evaluar para determinar si el Tribunal debe dejar de seguir la doctrina. De forma más específica, el Tribunal estableció los siguientes tres criterios en *González v. Merck* para obviar la doctrina: “(1) la decisión anterior era claramente errónea; (2) los efectos de la decisión sobre el resto del ordenamiento son adversos, y (3) la cantidad de personas que confían en la decisión es limitada”.¹²⁸

Recientemente el Tribunal Supremo, en *Comisionada PNP v. CEE*, pareció establecer que estos tres criterios no se examinan holísticamente, sino que basta con analizar el primero para concertar la respuesta ante este tipo de controversias.¹²⁹ En relación a esto último, para evaluar el primer criterio es necesario que se demuestre mediante prueba que, durante el proceso deliberativo del Tribunal, no se consideraron detenidamente todos los argumentos aplicables al caso.¹³⁰ Ante estas expresiones del Tribunal, cabe entonces cuestionar: ¿fue *manifiestamente errónea*

127 *González v. Merck*, 166 DPR 659, 694-95 (2006) (Fuster Berlingeri, opinión disidente).

128 *Id.* en la pág. 688 (Hernández Denton, opinión de conformidad).

129 *Com. PNP v. CEE*, 197 DPR 914, 923 (2017). Véase también Jorge Farinacci Fernós, *Derecho Constitucional*, 87 REV. JUR. UPR 324, 339 (2018) (donde se analiza la doctrina de *stare decisis* según este caso).

130 En cuanto a los otros dos criterios, *González* aclara lo siguiente:

De otra parte, el segundo criterio obliga al tribunal a ponderar los efectos jurídicos, morales y sociales de su decisión para determinar si la norma tiene consecuencias indeseadas.

Por último, el tribunal debe examinar el impacto que la norma que se pretende revocar ha tenido sobre la vida del público en general. A estos efectos, la doctrina de *stare decisis* cobra mayor vigor mientras más amplio sea el número de personas que ha confiado en el precedente. Por el contrario, la doctrina admite más excepciones a medida que el grupo afectado por el precedente sea más limitado.

González, 166 DPR en la pág. 689 (Hernández Denton, opinión de conformidad).

la decisión del Supremo en *Asociación de Maestros I*? ¿Se obvió algún argumento aplicable durante el proceso deliberativo en *Asociación de Maestros I*? ¿Se puede justificar que el Tribunal Supremo se haya apartado de la doctrina de *stare decisis*? Como ya se expuso anteriormente, entendemos que la respuesta a todas las preguntas anteriores es en la negativa.¹³¹

Ahora bien, una vez alejado el Tribunal Supremo de la doctrina de *stare decisis*, ¿cuáles son los efectos prácticos de la sentencia de *Asociación de Maestros II*? Ante esta interrogante, procedemos a contestarla.

B. Efectos y posibles consecuencias de la sentencia de *Asociación de Maestros II*

Como se ha discutido en secciones anteriores, el Tribunal Supremo de Puerto Rico sostuvo la validez constitucional de la Reforma Educativa de 2018 mediante sentencia. La misma, por estar en contravención con una opinión anterior del propio Tribunal, genera un interesante fenómeno jurídico en cuanto a sus posibles efectos. Veamos.

i. Partes vinculadas y legitimación activa

Como es de conocimiento general para todo jurista, la sentencia es un mecanismo procesal mediante el cual el Tribunal Supremo decide una controversia que solo vincula a las partes involucradas en determinado pleito legal.¹³² Por otro lado, la opinión es el mecanismo mediante el cual el Tribunal Supremo toma determinaciones que tendrán un efecto universal en controversias similares. Es decir, mientras que la sentencia solo vincula a las partes de un caso particular, la opinión vincula a todas las partes presentes y futuras que planteen controversias similares. En cambio, contrario a la sentencia, la opinión crea precedente mediante el establecimiento de normas jurídicas.

Según se ha discutido ampliamente en secciones anteriores, la opinión conocida en este escrito como *Asociación de Maestros I* surgió a raíz de un pleito entre la Asociación de Maestros y el Estado Libre Asociado. Como es debido, la inconstitucionalidad de la Ley Núm. 71-1993 fue declarada por una mayoría del Tribunal Supremo. Los dictámenes allí dispuestos vinculan a todas las partes presentes y futuras que pudiesen plantear una controversia similar. Por esta razón, era de esperarse que, luego de una opinión que tildó de inconstitucional el Programa de Becas de 1993, el Tribunal Supremo se acogiera a la doctrina de *stare decisis* para llegar a la misma conclusión al evaluar la constitucionalidad del Programa de Li-

¹³¹ Para una explicación sobre por qué entendemos que *Asociación de Maestros I* se resolvió conforme a derecho, véase la Parte II de este escrito.

¹³² 3 MARIANO MORALES LEBRÓN, DICCIONARIO JURÍDICO SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO: PALABRAS, FRASES Y DOCTRINAS 413 (2008).

bre Selección de la Reforma Educativa de 2018. Por sorpresa para muchos, el Tribunal Supremo sostuvo lo contrario, pero con una gran distinción: hizo esto mediante sentencia.

Ante este panorama, es necesario evaluar el efecto de una sentencia mediante la cual se llega a una determinación contraria a la ya pautada por una opinión anterior. ¿Qué significa que se haya avalado la constitucionalidad del Programa de Libre Selección mediante sentencia? ¿Qué efecto tiene el hecho de que la sentencia vincule tanto a la Asociación de Maestros como al Departamento de Educación?

A simple vista, el hecho de que se haya avalado la constitucionalidad del Programa de Libre Selección de la Reforma Educativa de 2018 mediante sentencia implica que dicha determinación no creará precedente. En otras palabras, la constitucionalidad de este programa no rige como norma jurídica en nuestro ordenamiento. Además, la sentencia implica que, debido a que la misma solo vincula a las partes del pleito particular, otra organización con legitimación activa podría impugnar la constitucionalidad del Programa de Libre Selección sin entrar en la doctrina de cosa juzgada. Ante este cuestionamiento, impera entrar más a fondo en el aspecto de la legitimación activa. En otras palabras, ¿qué otra entidad pudiera poseer la legitimación activa para impugnar la Ley Núm. 85-2018?

La legitimación activa surge como una de las condiciones requeridas para la litigación constitucional. En apretada síntesis, la legitimación activa requiere que el litigante que solicite revisión constitucional demuestre que: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejercita y el daño alegado, y (4) la causa de acción debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley.¹³³ Cuando la parte que solicita tal revisión constitucional es una asociación, entonces esta tiene legitimación cuando busca vindicar los derechos de la entidad. En palabras del propio Tribunal Supremo:

Quando la asociación comparece en defensa de sus intereses, le corresponde demostrar un daño claro, palpable, real, inmediato, preciso, no abstracto o hipotético a su colectividad. La agrupación también puede acudir al foro judicial a nombre de sus miembros aunque ésta no haya sufrido daños propios. A tales efectos, este Tribunal estableció que cuando la asociación litiga a nombre de sus miembros tiene que demostrar que: (1) el miembro tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización, y (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual.¹³⁴

Nótese que cuando una asociación acude al Tribunal para vindicar los derechos de sus miembros, se exigen requisitos adicionales, los cuales son de mayor rigor.¹³⁵

¹³³ Véase *Col. Peritos Elec. v. AEE*, 150 DPR 327 (2000); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593, 599 (1992).

¹³⁴ *Fund. Surfrider y otros v. ARPe*, 178 DPR 563, 572-73 (2010) (citas omitidas).

¹³⁵ *Col. Ópticos de PR v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559, 565 (1989).

Otra vertiente de la doctrina de legitimación activa comprende la capacidad para solicitar remedio judicial cuando se cuestiona la constitucionalidad de una ley solo en base a la posición del litigante como contribuyente. Aunque en Puerto Rico los pleitos de contribuyentes están prohibidos mediante legislación, el Tribunal Supremo federal ha pautado una excepción a esta prohibición cuando se reclaman violaciones referentes a la cláusula de establecimiento. En *Flast v. Cohen*, el más alto foro federal determinó que, como excepción a la prohibición general de este tipo de pleito, un demandante tendrá legitimación activa cuando busque impugnar un gasto gubernamental bajo la cláusula de establecimiento.¹³⁶ En este último caso, el Supremo federal además identificó dos requisitos básicos para que se cumplan con los requisitos de legitimación activa de contribuyentes: (1) la existencia de un nexo causal entre el daño reclamado y la posición de contribuyente del litigante y (2) la existencia de un nexo causal entre el contribuyente litigante y la naturaleza precisa de la alegada violación constitucional.¹³⁷

Adoptando lo pautado por el Supremo federal en *Flast v. Cohen*, en *Asociación de Maestros I*, el Tribunal Supremo resolvió que la Asociación de Maestros poseía legitimación activa basándose en aquella referente a los pleitos de contribuyentes.¹³⁸ Parte de lo que llevó al Tribunal en *Asociación de Maestros I* a concluir lo anterior es que, de lo contrario, este tipo de demandantes llevarían estos pleitos a los tribunales federales, quienes entonces tendrían que constantemente decidir sobre la constitucionalidad de legislación puertorriqueña.¹³⁹

A pesar de lo anterior, cuando el juez asociado Martínez Torres discute este aspecto en su opinión de conformidad en *Asociación de Maestros II* para llegar a la determinación de que la Asociación no posee legitimación activa, lo hace basándose únicamente en que se demuestre un daño claro, palpable, inmediato y preciso.¹⁴⁰ Por lo tanto, no analiza la doctrina que acarrea el reconocer que la legitimación de la Asociación de Maestros proviene de la excepción al *pleito de contribuyente* bajo las cláusulas de establecimiento, sino que indicó que dicha determinación resuelta en *Asociación de Maestros I* “adolece de varios defectos”.¹⁴¹ Como ya se había indicado, el juez asociado Martínez Torres es el único que concluyó que la Asociación de Maestros *no* poseía legitimación activa. Las opiniones emitidas por los otros jueces determinaron lo contrario.¹⁴²

¹³⁶ *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1962).

¹³⁷ *Id.* en las págs. 102-03.

¹³⁸ *AMPR v. Srio. Educ.*, 137 DPR 528, 542 (1994).

¹³⁹ *Id.* en la pág. 540.

¹⁴⁰ *AMPR v. Depto. Educ.*, 2018 TSPR 150, en la pág. 2 (*citando a Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593, 599 (1992) (citas omitidas)) (Martínez Torres, opinión de conformidad).

¹⁴¹ *Id.* en la pág. 1.

¹⁴² *Id.* en la pág. 13; *Id.* en la pág. 13 (La juez asociada Rodríguez Rodríguez, por su parte, determinó que la Asociación de Maestros poseía legitimación activa basándose en la doctrina regular en cuanto a organizaciones y no en la excepción a raíz de las cláusulas de establecimiento y sostenimiento) (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

Ahora bien, al enfrentarnos a una *sentencia* que *no* crea precedente en cuanto a la legitimación activa de organizaciones como la Asociación de Maestros, cabe preguntarse qué otra asociación puede impugnar la constitucionalidad de la Ley Núm. 85-2018 bajo la excepción a los pleitos de contribuyentes. En Puerto Rico existen otras organizaciones de índole similar como: (1) Frente Amplio en Defensa de la Escuela Pública (FADEP); (2) Educadores Puertorriqueños en Acción (EPA); (3) Educadores por la Democracia, Unidad, Cambio, Militancia y Organización Sindical (EDUCAMOS); (4) Federación de Maestros (FMPR); (5) Organización de Directores y Administradores Escolares (ODAE); (6) Organización Nacional de Directores de Escuela (ONDEPR), y (7) Unión Nacional de Educadores y Trabajadores de la Educación (UNETE). Por lo tanto, cabe la posibilidad de llegar a concluir que alguna de estas organizaciones podrá volver a impugnar la constitucionalidad de la ley. Sin embargo, es difícil precisar qué sucedería en cuanto a la otra parte del pleito: el Departamento de Educación.

Aunque existe la posibilidad de que otra organización pueda impugnar la constitucionalidad de esta ley, ante la vinculación del Departamento, la sentencia de *Asociación de Maestros II* aparentemente cobra fuerza de opinión. Un examen más cuidadoso de esta situación revela que los efectos reales de esta sentencia van mucho más allá de los efectos prácticos de una sentencia regular. Ello es así porque la sentencia aquí discutida vincula al Departamento de Educación, en otras palabras, *vincula* al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por tanto, aunque se supone que en nuestro ordenamiento rija el precedente pautado en *Asociación de Maestros I* respecto a la inconstitucionalidad del Programa de Becas, es posible especular que la misma ya no aplica al Departamento puesto que la sentencia de *Asociación de Maestros II* ha determinado lo contrario en cuanto a una ley virtualmente idéntica. Aun cuando es sabido que solo una opinión puede revocar una opinión anterior, en términos de efectos reales, parecería que la sentencia del Tribunal Supremo en cuanto a la validez constitucional del Programa de Libre Selección — por haber vinculado a una entidad tan comprendedora como lo es el Departamento de Educación— tiene la autoridad de dejar sin efecto una norma que se pautó mediante opinión. ¿Servirá el mecanismo de sentencia para dejar sin efecto normas jurídicas vertidas mediante opiniones? Como vemos, anticipar las posibles consecuencias de esta sentencia tan excepcional resulta en una tarea que atrae serias y alarmantes preocupaciones sobre el Derecho Constitucional.

A forma de comentario final, es posible encontrar cierto consuelo en el ejercicio de precisar todos los factores que debieron coincidir para que surgiera un fenómeno como lo es la sentencia de *Asociación de Maestros II*. En primer lugar, debieron coincidir dos panoramas sociales lo suficientemente competentes como para activar una reforma. Por un lado, la necesidad de estudiar y actualizar el sistema educativo que surgió en la década de 1990 y, por otro, la crisis fiscal y los estragos tras el paso del huracán María en la actualidad. En segundo lugar, debieron coincidir dos gobernaciones interesadas en la implementación de vales educativos. En tercer y último lugar, debieron surgir razones de peso para que uno de

los jueces debiera inhibirse.¹⁴³ Esto resultaría en la insuficiencia de los votos necesarios para revocar el precedente anterior por mayoría conforme es constitucionalmente requerido.¹⁴⁴

CONCLUSIÓN

A nuestro entender, la recién determinación del Tribunal Supremo es contraria al derecho puertorriqueño. No es posible que la nueva ley de 2018, que para efectos prácticos es idéntica a la de 1993, sea ahora constitucional sin elegir obviar un claro precedente que no estaba manifestamente erróneo. De hecho, la inconstitucionalidad de los vales educativos es irrefutable. La Convención Constituyente incorporó la *enmienda Blaine* a nuestra Constitución para evitar precisamente la implementación de los vales instituidos en la nueva reforma educativa porque la cláusula de sostenimiento local es de restricción máxima. Así pues, cuando en 1994 el Tribunal Supremo de Puerto Rico declaró su inconstitucionalidad, dicho precedente se sentó como manifestación clara de esa intención original.

Aunque la doctrina de *stare decisis* halla su génesis en el *common law*, no es irrazonable plantear que, aun cuando el sistema predominante en Puerto Rico sea el civil, su principio de conservar la *coherencia* en el desarrollo del ordenamiento jurídico es un fundamento básico y esencial si los tribunales han de clarificar y uniformar el derecho. Sin embargo, a través de la sentencia de *Asociación de Maestros II*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico obvió tal doctrina. Con ello, en cambio, generó una confusión jurídica.

Por ende, la sentencia de *Asociación de Maestros II*, más allá de tener importantes implicaciones en cuanto a la política pública de la actual administración, genera serias preocupaciones para el Derecho Constitucional puertorriqueño.

¹⁴³ Véase *Asoc. de Maestros I*, 137 DPR en la pág. 529; Hon. Roberto Feliberti Cintrón, LA RAMA JUDICIAL DE PUERTO RICO, <http://www.ramajudicial.pr/sistema/supremo/biofeliberti.htm> (última visita 2 de abril de 2019) (Nótese que el juez asociado Feliberti Cintrón trabajó para el bufete que representó a la Asociación de Maestros en la litigación de 1994. Por tal razón se inhibió del caso en cuestión).

¹⁴⁴ CONST. PR art. V, § 4.