



Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA  
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

LCDO. CÉSAR R. MIRANDA  
SECRETARIO DE JUSTICIA

TEL (787) 721-7700  
FAX (787) 724-4770

17 de noviembre de 2014

Sr. David Báez Dávila  
Director Ejecutivo Interino  
Consejo de Educación de Puerto Rico  
PO Box 19900  
San Juan, Puerto Rico 00910-1900

Consulta Núm. 14-35-B

Estimado señor Director Interino:

## **I. INTRODUCCIÓN**

Atendemos su comunicación mediante la cual nos consulta sobre el alcance de la Ley Núm. 82 de 19 de julio de 1995, la cual excluye del requisito de licenciamiento del Consejo de Educación de Puerto Rico a las Iglesias-Escuela, estableciendo en cuanto a éstas una regulación específica y diferente a la de las demás instituciones educativas. Concretamente, manifiesta su preocupación respecto a que instituciones educativas que verdaderamente no cualifiquen bajo el concepto de "iglesias-escuelas" acudan al Consejo de Educación solicitando las exenciones que la Ley Núm. 82 establece, dado que no tienen manera de corroborar que en efecto se trata de "iglesias-escuelas". Así pues, nos consulta si existe una agencia u organismo con facultad para certificarlas como tales. Por otro lado, solicita nuestra opinión en cuanto a si la Ley Núm. 82 continúa vigente, ya que su objetivo fue enmendar la Ley Núm. 68-1990, que fue derogada por la Ley Núm. 149-1999.

Expuesta a grandes rasgos la controversia presentada, pasamos entonces a su discusión y análisis.

## **II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS**

A fin de poder evaluar la controversia presentada ante nuestra consideración, debemos hacer un estudio de los antecedentes legislativos del Plan de Reorganización Núm. 1 de 2010, estatuto que

rige actualmente el funcionamiento del Consejo de Educación. Una vez realizada dicha evaluación, podremos determinar si la Ley Núm. 82 continúa realmente vigente, asunto esencial para resolver el asunto ante nos. Veamos.

En 1976, la Asamblea Legislativa, mediante la Ley Núm. 31 de 10 de mayo de 1976 ("Ley Núm. 31"), que reglamentaba la operación de instituciones educativas de carácter privado, estableció por primera vez en nuestra jurisdicción el requisito de obtención y tenencia de una licencia para que una institución educativa privada, en cualquiera de sus niveles educativos, pudiera operar en Puerto Rico. Dicho estatuto se aprobó para reglamentar la operación de las escuelas pre-escolares, primarias y secundarias académicas, vocacionales, técnicas y de altas destrezas, de carácter privado, establecidas en Puerto Rico. Además, impuso el requisito de licencia para su operación, autorizando al entonces Secretario de Instrucción Pública en cuanto al nivel pre-escolar, primario y secundario, y al Consejo de Educación Superior a nivel post-secundario o de educación superior, a establecer las reglas para expedir y cancelar estas licencias. Expresaba la Ley Núm. 31 que ninguna persona natural o jurídica podría operar una institución educativa sin estar autorizada mediante la correspondiente licencia, expedida al efecto por el Secretario de Instrucción Pública o por el Consejo de Educación Superior, según fuere el caso. **No se excluía ningún tipo de institución educativa.**

Posteriormente, la Ley Núm. 49 de 30 de junio de 1988, enmendó la Ley Núm. 31 dividiéndola en dos capítulos, dedicados el primero al Consejo de Educación Superior y a su jurisdicción sobre las instituciones educativas privadas de nivel universitario, y el segundo a la jurisdicción del Secretario de Instrucción Pública sobre instituciones educativas de nivel pre-escolar, elemental, secundario, vocacional, técnico o post-secundario no universitario. Ambas entidades mantuvieron autoridad exclusiva para conceder licencias en sus respectivas áreas.

Ahora bien, en 1990 se aprobó la Ley Núm. 68 de 28 de agosto de 1990, conocida como "Ley Orgánica del Departamento de Educación", que estableció la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en materia de educación; red denominó el Departamento de Instrucción Pública como Departamento de Educación; llevó a cabo ciertos cambios en la organización del sistema que se entendían facilitaban el proceso de renovación educativa; y estableció el Consejo General de Educación, entre otras cosas. El Artículo 7.07 de este estatuto otorgaba la facultad de expedir licencias para operar cualquier institución educacional, pública o privada, del nivel elemental, secundario y especial en Puerto Rico, al Consejo General de Educación. Este artículo **no hacía mención expresa en ningún sentido y con ninguna finalidad, a las Iglesias-Escuelas.** Concretamente, y en lo que aquí nos es pertinente, el inciso (5) de dicho Artículo establecía que sería facultad del Consejo General de Educación, la siguiente:

(5) Extender licencias y autorizar el establecimiento y operación en Puerto Rico de las instituciones educativas públicas y privadas en los niveles preescolar, elemental, secundario, especial, vocacional, técnico y de altas destrezas y postsecundario no universitario, de conformidad con el Capítulo II de la Ley Núm. 31 de 10 de mayo de 1976, según enmendada.

*Id.*

Así las cosas, mediante la Ley Núm. 82 de 19 de julio de 1995 ("Ley Núm. 82"), se enmendó el mencionado Artículo. 7.07 para eximir a ciertas escuelas del requisito de licencia que éste establecía, disponiendo, concretamente lo siguiente:

El Consejo General de Educación tendrá los siguientes poderes y deberes:

1) ...

(5) Extender licencias y autorizar el establecimiento y operación en Puerto Rico a las instituciones educativas públicas y privadas en los niveles preescolar, elemental, secundario y especial, de conformidad con el Capítulo II de la Ley Núm. 31 de 19 de mayo de 1976, según enmendada. Estarán exentas de la licencia expedida por el Consejo General de Educación las escuelas familiares donde los padres o tutores sean los maestros de sus hijos o dependientes siguiendo el método de enseñanza diseñado a estos efectos para la educación en el hogar. También quedarán exentas las iglesias-escuelas.

*Id.*

Como podemos observar, mediante esta enmienda se excluyó expresamente a las iglesias-escuela del requisito de licencia. La Ley Núm. 82 definió el término Iglesias-Escuelas como **aquellas iglesias** para las cuales **sus prácticas religiosas incluyen ofrecimientos académicos** y religiosos de manera tal, que ambas actividades, son inseparables, conservando así la fe y creencias como elemento fundamental en el sistema de enseñanza, percibiendo que el aula, es una extensión y espacio de adoración familiar y del ministerio de la iglesia.

En adición, la Ley Núm. 82 incluyó varias disposiciones normativas, no enmendatorias, estableciendo un procedimiento para que los estudiantes procedentes de iglesias-escuela, pudieran ser matriculados en una escuela del Estado. Además, dispuso, en otro de sus artículos, que las iglesias-escuelas no podrían operar a no ser que poseyeran o estuvieran en proceso de conseguir de buena fe los permisos expedidos por el Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico, Administración de Reglamentos y Permisos y Departamento de Salud y tuvieran una póliza o seguro de responsabilidad pública, entre otras cosas. Por último, estableció que las iglesias-escuelas estarían exentas de pagar al Departamento de Hacienda el cargo correspondiente a la operación de un establecimiento escolar.

De esta manera, y a partir de la aprobación de la Ley Núm. 82, las Iglesias-Escuela quedaban reguladas por dos textos normativos: (1) el Artículo 7.07 de la Ley Núm. 68, que las eximía del requisito de licencia expedida por el Consejo de Educación; y (2) las disposiciones normativas contenidas en la propia Ley Núm. 82, que regulaban su funcionamiento. Técnicamente, estas disposiciones normativas debieron haber sido incluidas también como una enmienda a la Ley Núm. 68, ya que contenían las facultades limitadas que el Consejo General de Educación

ostentaba en cuanto a las iglesias-escuela y, además, porque dichas disposiciones sólo tenían sentido al existir la exención de éstas en cuanto al requisito de licencia.

Como vemos, la Asamblea Legislativa entendió en un momento histórico determinado que era recomendable y conveniente excluir a las Iglesias-Escuela del requisito de licenciamiento del Consejo General de Educación. Al así hacerlo, ejerció su facultad legislativa emitiendo una disposición que expresamente excluía de manera clara y explícita a este tipo de establecimiento educativo del requisito mencionado.

Ahora bien, el 15 de julio de 1999 se aprobaron dos textos legislativos: la Ley Núm. 148-1999, conocida como "Ley del Consejo General de Educación Puerto Rico de 1999" y la Ley Núm. 149-1999, **que derogaba la Ley Núm. 68** y establecía una nueva "Ley Orgánica para el Departamento de Educación Pública de Puerto Rico."

De esta forma, el Consejo General de Educación quedaba regulado por un estatuto específico, distinto y separado de la Ley Orgánica del Departamento de Educación. Según expresaba su Exposición de Motivos, la Ley Núm. 148 modificaba las funciones del Consejo General de Educación y rediseñaba su estructura. Sin embargo, entre sus facultades, se mantuvieron la de licenciar y acreditar escuelas bajo su jurisdicción. De esta manera, el Artículo 4 de dicho estatuto estableció lo siguiente:

Las disposiciones que se establecen en esta Ley serán aplicables a **toda persona natural o jurídica que opere en Puerto Rico** una institución educativa de nivel preescolar, elemental, secundario, vocacional, técnico y de altas destrezas, y post secundario de carácter no universitario. Serán de aplicación también a **cualquier persona natural o jurídica** que de algún modo declare, prometa, anuncie, ofrezca o exprese la intención de otorgar en Puerto Rico algún grado, diploma, certificado, título o cualquier otro reconocimiento académico por estudios de carácter no universitario.

Esta ley no aplicará a personas naturales o jurídicas que ofrezcan cursos o programas de estudios con el fin de capacitar estudiantes para desempeñarse en oficios u ocupaciones de carácter religioso.

*Id.* (Énfasis suplido).

En definitiva, la Ley Núm. 148 utilizó un lenguaje similar al que establecía la Ley Núm. 68 antes de la enmienda introducida por la Ley Núm. 82. En el texto del artículo mencionado **no se excluyen las iglesias-escuela**, de la misma manera que tampoco se excluían en el texto del artículo original de la Ley Núm. 68. Además, la Ley Núm. 148 deroga expresamente el Capítulo

VII de la Ley Núm. 68, según enmendado por la Ley Núm. 82, aunque por otro lado, la Ley Núm. 149 derogó la totalidad de la Ley Núm. 68. En definitiva, entendemos que tanto la Ley Núm. 68, Capítulo VII incluido, como toda disposición, legal o reglamentaria a éste relacionada y de éste dependiente, **quedó derogada y sin efecto con la aprobación de las Leyes Núm. 148 y 149.** De igual modo, debemos concluir que el “*Reglamento para Registro de Iglesias-Escuelas*”, aprobado, conforme su propio Artículo 2 indica -en virtud de la autoridad conferida por la Ley Núm. 82- carecía al momento de su aprobación, en el año 2012, de una base legal que lo sustentase, y por tanto, debe considerarse inválido.

De este modo, de 1999 en adelante, la Ley Núm. 148 pasaría a regular de manera exclusiva el funcionamiento del Consejo General de Educación, como estatuto independiente de la Ley de Educación (Ley Núm. 149), determinando cuáles serían, a partir de esa fecha, las facultades y obligaciones de dicho Consejo. Entre sus funciones se hallaba también la de emitir las licencias para instituciones educativas de nivel preescolar, elemental, secundario, vocacional, técnico y de altas destrezas, y post secundario de carácter no universitario, aclarando expresamente dicho estatuto que sus disposiciones serían de aplicación también a cualquier persona natural o jurídica **que de algún modo declare, prometa, anuncie, ofrezca o exprese la intención de otorgar en Puerto Rico algún grado, diploma, certificado, título o cualquier otro reconocimiento académico por estudios de carácter no universitario, sin establecer excepciones.**

Únicamente se excluyeron los cursos o programas de estudios dirigidos a capacitar estudiantes **para desempeñarse en oficios u ocupaciones de carácter religioso.** Estas instituciones no son iglesias-escuela, sino centros de enseñanza teológica y religiosa destinados a la formación de oficios religiosos.

Consideramos, por tanto, que a partir de la Ley Núm. 148, la regulación de los requisitos de licenciamiento de instituciones educativas, con sus exigencias, sus procedimientos y sus excepciones, venían exclusivamente regulados por dicho estatuto, por lo que las iglesias escuela **ya no estaban exentas de este requerimiento.**

Finalmente, y en cuanto al derecho actualmente aplicable, el Plan de Reorganización Núm. 1 de 2010, derogó la Ley Núm. 148 y consolidó en un solo “Consejo de Educación” al Consejo de Educación Superior de Puerto Rico y el Consejo General de Educación de Puerto Rico, estableciendo sus poderes, facultades, responsabilidades, funciones y jurisdicción. Este Plan de Reorganización, en su Artículo 10 establece que el Director Ejecutivo del Consejo tendrá entre sus funciones y deberes establecer una unidad especializada para atender los procesos de otorgamiento de licencias de autorización a las instituciones de educación básica y superior, así como para atender las acreditaciones solicitadas por las instituciones de educación básica.

Por otra parte, el Artículo 11 del Plan de Reorganización Núm. 1 de 2010 dispone, en cuanto al licenciamiento de instituciones de educación básica, lo siguiente:

Ninguna persona, natural o jurídica, podrá operar una Institución de Educación Básica dentro de los límites territoriales de Puerto Rico, ni podrá prometer, anunciar, ofrecer o expresar la intención de otorgar en Puerto Rico, grados, certificados, diplomas o reconocimientos de aprobación de programas de estudios de acuerdo al nivel académico establecido, sin una licencia expedida por el Consejo de Educación para tales fines. El Consejo de Educación velará por que las Instituciones de Educación Básica cumplan con los requisitos mínimos de calidad para el licenciamiento incluidos en este Plan, leyes y reglamentos adoptados al amparo del mismo. El Consejo podrá, previa la correspondiente presentación de querrela y celebración de vista administrativa, suspender, cancelar y modificar o enmendar los términos de una licencia cuando sus tenedores violaren la ley o dejaren de cumplir las condiciones bajo la cual ésta fue expedida. No obstante, el Consejo concederá a la institución concernida un periodo de seis (6) meses para corregir las fallas, que de no ser corregidas de conformidad con el reglamento, justificará la cancelación, suspensión o modificación de la licencia. El Consejo de Educación facultará mediante la expedición de una Licencia de Autorización, el establecimiento y operación de Instituciones de Educación Básica. Dicha licencia será válida por un término de cinco (5) años y podrá ser renovada luego del proceso de evaluación correspondiente. La Licencia de Renovación expedida por el Consejo de Educación a Instituciones de Educación Básica también tendrá validez por un término de cinco (5) años.

A estos efectos, el Plan de Reorganización Núm. 1 de 2010 define “institución de educación básica” como aquella institución educativa pública, privada o municipal con ofrecimientos académicos de nivel preescolar, elemental, secundario, vocacional, técnico, de altas destrezas y post secundario de carácter no universitario.

Por otro lado, el Artículo 12 del Plan de Reorganización Núm. 1 de 2010 establece igualmente la necesidad de licenciamiento para las Instituciones de Educación Superior, sin excepciones.

Este Plan de Reorganización, al igual que la Ley Núm. 148, **nada dispone en cuanto a las iglesias-escuela**, y de ninguna forma las regula o excluye del requisito de licenciamiento. De hecho, su Artículo 14 establece la aplicabilidad del Plan, indicando que sus disposiciones serán aplicables a toda persona natural o jurídica, o grupo de ellas, que opere en Puerto Rico una Institución de Educación Superior o Institución de Educación Básica o que de algún modo declare, prometa, anuncie, o exprese la intención de otorgar en Puerto Rico grados, diplomas, certificados, títulos u otros reconocimientos académicos oficiales. Expresamente dispone este artículo, sin embargo, que el Plan no aplicará a los cursos y programas conducentes a grados religiosos, cuyo único propósito sea capacitar a los estudiantes para obtener puestos o desempeñarse en ocupaciones de la religión o denominación hacia la cual estén orientados.

Debemos mencionar, nuevamente, que las instituciones que ofrecen cursos y programas conducentes a grados religiosos dirigidos a capacitar estudiantes **para desempeñarse en oficios u ocupaciones de carácter religioso no son iglesias-escuela**, sino centros de enseñanza teológica y religiosa destinados a la formación de oficios religiosos.

De igual manera, especifica el Artículo 14 que el Consejo de Educación no ejercerá jurisdicción sobre los ofrecimientos de instituciones que ofrezcan servicios educativos conducentes a grados de educación superior dentro de establecimientos militares de las Fuerzas Armadas, si los mismos se circunscriben a estudiantes en servicio militar activo.

Como vemos, el Plan de Reorganización Núm. 1 de 2010 expresamente recoge las exclusiones a la aplicabilidad de sus disposiciones. No obstante, como hemos visto, ninguna exclusión dispone en cuanto a las iglesias escuela, y de ninguna forma las regula de forma diferente ni establece su falta de jurisdicción sobre éstas. En consecuencia, debiendo las excepciones surgir claramente de la ley, al no eximir dicho estatuto a las iglesias-escuela de la aplicabilidad de sus disposiciones ni del requisito de licenciamiento, estamos obligados a concluir que la intención de incluirlas bajo su jurisdicción, al igual que a las demás instituciones educativas constituye un acto voluntario, intencional y afirmativo de la Asamblea Legislativa, que no consideró excluirlas esta vez de la regulación general, ni establecer un régimen específico para este tipo de institución educativa.

En este sentido, debemos recordar que, cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, su letra no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu. Art. 14 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. § 14. Así, cuando el legislador se ha manifestado en lenguaje claro e inequívoco, el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda intención legislativa. Romero Barceló v. E.L.A., 169 D.P.R. 460 (2006). De este modo, el lenguaje sencillo y absoluto de un estatuto no debe ser interpretado **como que provee algo que el legislador no intentó proveer**, pues así hacerlo equivaldría a invadir las funciones de la Asamblea Legislativa. Por tanto, **donde la ley no distingue o excluye, no procede distinguir**. Sevilla Rivera v. Santa Marina, S.E., 159 D.P.R. 684, 692 (2003).

El legislador incluyó expresamente las excepciones a la aplicación de la ley en el Artículo 14 del Plan de Reorganización, por lo que no podemos concluir que el haber omitido la inclusión de las iglesias-escuela entre sus excepciones pueda obedecer a un error u olvido involuntario. Por el contrario, la inclusión de estas instituciones bajo la jurisdicción del Consejo de Educación es compatible y coherente con la política pública perseguida en el ámbito de la Educación, la cual surge claramente del Artículo 2 del Plan de Reorganización, cuando establece que:

... [l]a función del Estado es velar porque esa oferta cumpla con requisitos de rigurosidad que permitan a los egresados tener la confianza de que han sido preparados debidamente para enfrentar un mundo cambiante. Es de esa comunidad académica y del mundo donde han de desempeñarse los egresados de donde la entidad reglamentadora debe obtener los criterios de calidad y adecuación. Nuestro Gobierno reafirma dicha política pública y establece que el

poder estatal regulador será ejercido de forma tal que propicie una relación dinámica entre el Gobierno, las instituciones y la sociedad, permitiendo el desarrollo de las Instituciones de Educación. Como parte de sus facultades, el Estado requerirá a estas instituciones que cumplan con unos requisitos de licenciamiento, con el propósito de proteger el interés público...

### III. CONCLUSIÓN

En virtud del derecho expuesto, debemos concluir que la Ley Núm. 82, se encuentra actualmente derogada y que, bajo el estado de derecho vigente y actualmente aplicable, las iglesias-escuelas no están excluidas del requisito de licenciamiento ni se regulan de una forma específica o diferente a las de las demás instituciones de educación básica bajo la jurisdicción del Consejo de Educación. En consecuencia, deberán recibir el mismo trato y cumplir con los mismos requisitos que cualquier otra institución educativa, afirmación que dispone del asunto ante nuestra consideración.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,

  
César R. Miranda

2014 NOV 24 AM 9:04

CONSEJO DE EDUCACIÓN P.R.  
PRESIDENCIA Y DIRECCIÓN  
EJECUTIVA