

## FUNDAMENTO JURIDICO DEL SISTEMA ESCOLAR PUERTORRIQUEÑO

### II

#### LOS PODERES DEL COMISIONADO DE INSTRUCCION

LA Ley Foraker, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en abril de 1900, para establecer con carácter temporal un gobierno civil en Puerto Rico, fué reemplazada por la Ley Jones en marzo de 1917. La sección 17 de la nueva Carta Orgánica amplió los poderes otorgados en la Ley Foraker al Comisionado de Instrucción, funcionario de nombramiento presidencial, y le confirió plena autoridad en la administración y supervisión de la instrucción pública. La autoridad otorgada al Comisionado de Instrucción en la Ley de 1917 podría resumirse en las siguientes obligaciones:

1. Desempeñar la superintendencia de la instrucción pública.
2. Aprobar los desembolsos para instrucción pública.

3. Preparar y autorizar los programas de estudio, sujetos éstos a la confirmación del Gobernador, cuando dicho funcionario optara por intervenir.
4. Preparar reglas y reglamentos para la selección de maestros.
5. Aprobar los nombramientos de maestros hechos por las juntas o funcionarios locales.
6. Desempeñar otros deberes prescritos por ley que no conflictasen con los otorgados expresamente en la Ley Orgánica.

Al examinar detenidamente la naturaleza y la significación de cada una de estas obligaciones, veremos que todas son de un alcance extraordinario. De ahí el poder casi absoluto que ha ejercido el Comisionado de Instrucción Pública de Puerto Rico en el desarrollo y la orientación de nuestro sistema educativo.

#### LA SUPERINTENDENCIA ESCOLAR

¿Qué autoridad confiere la superintendencia de un sistema escolar público?

Para conocer la naturaleza y la significación de este poder otorgado en la Carta Orgánica al Comisionado de Instrucción Pública de Puerto Rico, debemos comenzar por determinar la intención del legislador norteamericano cuando usó en la Ley la expresión inglesa "to superintend", que en español significa, actuar de superintendente. Siendo como es la Ley Orgánica un estatuto de origen norteamericano, su interpretación debe hacerse a la luz de la jurisprudencia dictaminada por tribunales de los Estados Unidos.<sup>1</sup>

En el caso de *Dantzler vs. de Bardeleben Coal and Iron Company*, encontramos una hábil explicación de la expresión "to superintend".<sup>2</sup> La opinión de la Corte dice así:

Según el Diccionario Webster: 'Superintendente': Ejercer custodia, o estar a cargo de, vigilar; vigilar con el poder de dirigir; cuidar

<sup>1</sup> *Díaz vs. Puerto Rico Railway, Light and Power Company*, 21 p. R. R. 73.

<sup>2</sup> *Dantzler vs. de Bardeleben Coal and Iron Company*, 101 Alabama 308 L. R. A. 361 (1893), p. 63.

ejerciendo autoridad, como el funcionario que actúa de superintendente en la fabricación de un barco o en la construcción de una fortaleza; Dios ejerce solícita vigilancia sobre todas Sus criaturas. 'Superintendencia'; El acto de superentender; cuidar y vigilar con el propósito de guiar, con la autoridad de dirigir. Sinónimos: inspeccionar, vigilar, cuidar, dirigir, controlar, orientar. Según el Diccionario Worcester: 'Superentender': *super*, sobre, y *entender*, ocuparse en una cosa, darle atención; guiar, mirar desde lo alto, tener cuidado y dirección de. 'Superintendencia': El acto de superentender, vigilancia, cuidado superior, dirección, inspección. Lo siguiente aparece en el Diccionario Century: 'Superentender': Estar a cargo de y tener la dirección de, como en el caso de una escuela; dirigir el curso y vigilar los detalles de (algún trabajo como la construcción de un edificio o un monumento, o en el caso de un ejército); reglamentar con autoridad, dirigir. Robert and Wallace en su obra acerca de los *Deberes y Responsabilidad de los Patronos*, dicen: 'La palabra superentender implica más bien el ejercicio de alguna autoridad o dominio sobre las personas o cosas objetos de vigilancia'.\*

El vocablo *superentender* conlleva, por consiguiente, el poder de hacerse cargo de una cosa —un sitio, una institución, una empresa— con autoridad para dirigirla y gobernarla. Los elementos esenciales son: la inspección, la dirección y el gobierno.

X ¿Qué quiso significar el legislador cuando usó la expresión, primero, en el Acta Foraker, y luego, en la Ley Orgánica de 1917?

¿Intentó darle al vocablo toda la amplitud y la significa-

\* En inglés lee así: We find this in Webster's Dictionary: "Superintendent": To have or exercise the charge and oversight of; to oversee with the power of direction, to take care of with authority — as, "an officer superintends the building of a ship or the construction of a fort; God exercises superintending care over all His creatures—" "Superintendence" ... The act of superintendence; care and oversight for the purpose of direction and with authority to direct. Synonyms: Inspection; oversight; care; direction; control; guidance. And this in Worcester's Dictionary: "Superintend: *super*, over, and *intends*, to direct one's attention to; (in; to, toward, and tendo; to stretch) to oversee, to overlook, to have the care and direction of; "Superintendence": The act of superintending; oversight, superior care; direction; inspection. The following from the Century Dictionary: "Superintend": to have charge and direction of, as of a school; direct the course and oversee the details of (some work as the construction of a building or a monument, as of an army); regulate with authority, manage. And Robert and Wallace in their work on the *Duty and Liability of Employers* say: The word superintendence seems properly to imply the exercise of some authority or control over the person or thing subjected to oversight.

ción implícitas en la decisión de la Corte de Alabama, que hemos citado anteriormente, y significa que el Comisionado de Instrucción fué investido de los poderes y la autoridad que en aquella época correspondían a los superintendentes de escuelas en los Estados Unidos?

Esta posibilidad nos obliga a hacer un análisis de la naturaleza del cargo de superintendente de escuelas en los Estados Unidos de Norteamérica.

Existen en el sistema escolar norteamericano distintos tipos de superintendentes de escuela: el superintendente del Estado, el superintendente del condado, el superintendente de un distrito y el superintendente de escuelas de ciudad. Vamos a seleccionar entre esos diversos tipos al superintendente de escuelas de ciudad, por entender que sus poderes, su jurisdicción y su autoridad sobre las escuelas de la ciudad pueden compararse favorablemente con los poderes, la jurisdicción y la autoridad del Comisionado de Instrucción de Puerto Rico sobre las escuelas de la Isla. El propio Comisionado de Instrucción estableció la comparación en uno de sus informes anuales. Dijo así el Comisionado de Instrucción:

El sistema escolar de Puerto Rico es una organización muy centralizada. El Departamento Insular de Instrucción dirigido por el Comisionado, que es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos, no corresponde en lo que se refiere a funciones y responsabilidades, a los Departamentos Estatales de Educación de los Estados Unidos. La autoridad y jurisdicción del Comisionado de Instrucción con respecto a las escuelas de Puerto Rico —rurales tanto como urbanas— son semejantes a la autoridad y jurisdicción del superintendente de escuelas de una ciudad con respecto a las escuelas de la ciudad.<sup>3</sup>

*El Superintendente de escuelas de ciudad:* El origen del cargo de superintendente de escuelas de ciudad se remonta al año 1771, cuando Carlos III, de España, creó el cargo de director de escuelas en la ciudad de Nueva Orleans.<sup>4</sup> Al admitirse

<sup>3</sup> *Informe Anual del Comisionado de Instrucción de Puerto Rico, 1930-1931*, p. 38, Departamento de Instrucción, San Juan, Puerto Rico.

<sup>4</sup> Departamento de Superintendencia, N.E.A., "Liderato educativo", *XI Anuario*, p. 31, Washington, D. C., 1933.

a Louisiana como Estado de la Unión Americana en 1826, la Legislatura Estatal colocó las escuelas de Nueva Orleans "bajo la administración de una Junta de Regentes que a su vez tenía autoridad para nombrar a un director con el encargo de supervisar las escuelas primarias y examinar y promover a los estudiantes a las escuelas secundarias".<sup>5</sup>

Buffalo nombró su primer superintendente de escuelas, sin sueldo, en 1837. Varios meses más tarde le asignaron un sueldo de \$75 anuales a dicha plaza.<sup>6</sup> En 1836 la ciudad de Cambridge, Massachusetts, nombró un superintendente de escuelas con deberes idénticos a los del *Visitador* corriente de Nueva Inglaterra.<sup>7</sup> El estado de Kentucky autorizó por ley a las ciudades en 1838 a nombrar agentes de escuelas públicas. La ciudad de Providence, Rhode Island, seleccionó a Natham Bishop, en 1839, como primer superintendente de escuelas con sueldo anual de \$1250. El señor Bishop renunció en 1851 para aceptar igual cargo en la ciudad de Boston.

Diez ciudades tenían superintendentes escolares en 1850; y en 1876, de las 145 ciudades con población de 8,000 o más habitantes, 142 habían creado dicho cargo. Más tarde, y debido al crecimiento de las ciudades y de los sistemas educativos, se autorizó el nombramiento de superintendentes auxiliares, supervisores y directores de escuelas para ayudar al superintendente en la administración y supervisión de la enseñanza pública.<sup>8</sup>

*Deberes de los superintendentes de escuelas a principios del siglo XX:* Al comenzar el siglo xx las juntas escolares municipales y de distrito en los Estados Unidos desempeñaban a la vez funciones y deberes de carácter legislativo y ejecutivo. Las juntas delegaban algunos de sus poderes en el superintendente de escuelas, pero debido a la diversidad de política administrativa de las juntas, los poderes conferidos a los superintendentes de escuelas eran muy diferentes. En algunas ciudades el superintendente era un mero empleado de la junta, encargado

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 32-33.

de hacer cumplir sus acuerdos y pasar sus órdenes al magisterio, mientras que en otras ciudades poseía poderes plenos y actuaba independientemente de la junta.<sup>9</sup> La autoridad conferida al superintendente era distinta también en cuanto a diversas fases del trabajo. Con relación a ciertos asuntos, su autoridad era indiscutible y sus decisiones, finales; en otros asuntos asumía responsabilidad conjuntamente con la junta, mientras que en otras cuestiones era simplemente el consultor de la junta.<sup>10</sup> Según explica Balliet:

Hay quien dedica tiempo al estudio de la arquitectura escolar y dedica muchas horas de su trabajo y de su esfuerzo a la tarea de convencer a los miembros de la junta sobre la necesidad de construir buenos edificios escolares; hay quienes emplean casi todo su tiempo en trabajos de rutina en la oficina, principalmente acumulando y clasificando datos estadísticos; y otros dedican buena parte de su tiempo al estudio de la organización y los trabajos de las escuelas, trazando planes para una mejor promoción de alumnos y una mejor administración de exámenes; mientras otros dan atención primordial a una fase determinada de la función docente, esto es, a la enseñanza de la historia, o de la geografía, o de las artes manuales, o de la lengua.<sup>11</sup>

Blodgett<sup>12</sup> divide las obligaciones principales del superintendente de ciudad en dos categorías: las que tienen relación con el aspecto administrativo y las de carácter puramente docente. En la primera división incluye:

1. Adoctrinar a los miembros de la Junta con respecto a sus deberes y responsabilidades en la dirección y administración de la instrucción.
2. Presentar y defender sus puntos de vista con respecto a asuntos que estén bajo la consideración de la Junta.
3. Orientar y aconsejar a la Junta en el estudio de asuntos de carácter profesional.

<sup>9</sup> Dutton, S. T. y Snedden, *The Administration of Public Education in the United States*, p. 230, New York, The Macmillan Co., 1908.

<sup>10</sup> Blodgett, A. B., "The most effective use of a superintendent's time", *Journal of Proceedings and Addresses*, p. 224, N. E. A., 1903.

<sup>11</sup> Balliet, T. M., "The work of the city superintendent", *Proceedings of the Department of Superintendence*. Negociado de Educación, Circular de Información Número 2. 1889.

<sup>12</sup> Blodgett, *op. cit.*

A la segunda división corresponden:

1. Fomentar y dirigir proyectos y actividades que tengan como propósito el crecimiento profesional del personal docente.
2. Delegar poderes específicos a supervisores, directores de escuelas y otros funcionarios y empleados administrativos, a fin de facilitar y mejorar la administración y dirección del trabajo.
3. Celebrar reuniones profesionales con el personal docente y administrativo.
4. Visitar las escuelas.
5. Fomentar las buenas relaciones humanas con el personal docente y administrativo.
6. Seleccionar candidatos para plazas docentes y recomendar sus nombramientos a la Junta.

Allá por el 1903 el superintendente de escuelas de Cleveland, Ohio, era reputado como el superintendente de mayor autoridad en la administración y dirección de sus escuelas, porque “no sólo ejercía poder absoluto sobre todos los asuntos relacionados con la docencia, sino que también tenía el poder de seleccionar, nombrar y despedir a los maestros.”<sup>13</sup>

La autoridad del superintendente de escuelas puede apreciarse mejor si se conocen las facultades que poseían las juntas escolares en aquellas épocas con respecto a la Instrucción Pública. Las juntas escolares de principios de siglo generalmente poseían plena autoridad para organizar, mantener y gobernar la instrucción pública dentro de sus respectivas jurisdicciones. En el desempeño de esta responsabilidad las juntas ejercían poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. El derecho a ejercer plena autoridad, libre de toda restricción, se fundamentaba en el hecho de que las juntas eran creación del poder legislativo y sus miembros eran electos por el voto popular; es decir, en

<sup>13</sup> Hannicker, B. F., “School boards: their functions: legislative, executive and judicial”, *Journal of Proceedings and Addresses*, p. 9-14, N.E.A., 1903, Washington, D. C.

materia de administración escolar, la junta era la representación del pueblo.<sup>14</sup>

Ya en el 1903, sin embargo, se notaba una creciente tendencia a colocar las funciones ejecutivas en manos de funcionarios permanentes al servicio de las Juntas. Esta tendencia se manifiesta en la siguiente declaración del Presidente del Comité Escolar de Boston, Massachusetts, ante una asamblea de la Asociación Educativa Nacional. Decía así el Presidente del Comité Escolar de Boston:

Creo que el deber principal de una junta escolar es —o debiera ser— determinar la política general a seguir y velar por que dicha política se cumpla. Los detalles deben ponerse en manos de empleados remunerados. Todos los nombramientos de maestros deben hacerse por el superintendente de escuelas, sujetos a la aprobación de la junta escolar y los candidatos deben escogerse hasta donde sea posible, de una lista clasificada de elegibles. El uso de la lista clasificada de elegibles no es la mejor práctica, pero resulta, sin embargo, un gran valladar a nuestras fallas humanas. No conozco nada más perjudicial a la instrucción que la intervención individual de los miembros de las juntas en la selección y nombramiento de maestros. Este procedimiento es contrario a los mejores intereses de la enseñanza y lleva fácilmente al favoritismo y a la desorganización del servicio. La ejecución del programa educativo adoptado por la junta debe hacerse por funcionarios permanentes bajo la vigilancia y supervisión de la junta. Desgraciadamente las juntas a menudo insisten en intervenir directamente en la ejecución y administración del programa. No saben delegar poderes. Esta es una de las fallas de las juntas, especialmente de las formadas por muchos miembros. Los miembros se asignan a sí mismos responsabilidades innecesarias, a veces guiados por el deseo de cumplir con su deber, y a veces porque desean ejercer autoridad. En el caso de juntas de pocos miembros, sus obligaciones generales de supervisión les impiden realizar otras de carácter ejecutivo. Si es correcta nuestra opinión sobre los poderes inherentes a una junta escolar —esto es, que la junta escolar debe solamente intervenir en la formulación y aprobación de la política educativa general de su distrito y vigilar por que dicha política sea desarrollada en forma adecuada a los mejores intereses de la comunidad y delegar la ejecución del programa educativo en funcionarios permanentes al servicio de la

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*

junta—, podríamos afirmar que las juntas escolares son muy parecidas en cuanto a su autoridad y responsabilidad, a la Junta de Directores, a una Junta de Síndicos o al Gabinete del Presidente de los Estados Unidos.<sup>15</sup>

En la segunda década del presente siglo fué acentuándose la práctica de conceder por ley al superintendente de escuelas, amplios poderes en la dirección de las escuelas a su cargo. Esto es, el principio enunciado por Cushing en 1903 fué logrando aceptación por las juntas escolares a medida que el tiempo transcurría. En el 1917, cuando se aprobó la nueva Carta Orgánica para Puerto Rico al superintendente de escuelas de los Estados Unidos era prácticamente un nuevo funcionario. Este hecho puede que justifique la ampliación de poderes otorgada al Comisionado de Instrucción en la sección 17 de la Ley Jones,

Entre las nuevas funciones importantes desempeñadas por el superintendente de escuelas de los Estados Unidos en la década de 1910 a 1920, podrían enumerarse las siguientes:<sup>16</sup>

1. Certificación, selección y nombramiento de maestros. La participación de la junta en el nombramiento de maestros se limita a aprobar o desaprobar los candidatos recomendados por el superintendente.
2. Despido de maestros por justa causa.
3. Preparación de cursos de estudios.
4. Selección de libros de texto.
5. Reglamentación, con la aprobación de la Junta, de normas sobre asistencia escolar.
6. Ejecución de los acuerdos aprobados por la junta sobre política general escolar.

Sabemos, sin embargo, que la ampliación de los poderes del Comisionado de Instrucción en la Carta Orgánica de 1917 tuvo, además, una motivación política. De acuerdo con la declaración del Gobernador Yager en las vistas públicas celebra-

<sup>15</sup> Cushing, Crafton D., "School boards: number of members, term of service and mode of selection", *Journal of Proceedings and Addresses*, p. 906, Asociación Educativa Nacional, Washington, D. C., 1903.

<sup>16</sup> Dutton, S. T. y Snedden, David, *The Administration of Public Education* Cap. XIV, New York, The Macmillan Co., 1913.

das en Washington cuando el Congreso consideraba la aprobación de la nueva Carta Orgánica, el propósito de tal ampliación de poderes fué "poner el control absoluto del sistema educativo de la Isla en manos de un Comisionado de Instrucción norteamericano, consciente de la responsabilidad que se le entregaba y con claro entendimiento de su importancia, que fuese educador, y, por consiguiente, que pudiese evitar que un pequeño grupo de puertorriqueños —con muy buena intención, pero sin preparación— participasen en la administración de la instrucción pública, ya que carecían de la experiencia y, por consiguiente, probablemente no estaban aún en condiciones de apreciar la instrucción pública en todo su valor. . ."

"... El propósito, desde luego, que se persigue al otorgar mayores poderes al Comisionado de Instrucción es garantizarle al pueblo de Puerto Rico un sistema educativo libre de toda influencia política local".<sup>17</sup>

#### APROBACIÓN DE LOS DESEMBOLSOS PARA INSTRUCCIÓN PÚBLICA

Otro poder concedido al Comisionado de Instrucción Pública en el Acta Foraker, que fué luego ratificado en la Ley Jones, es el de aprobar los desembolsos para el sostenimiento de la Instrucción Pública en la isla. Este segundo poder completa y da mayores fuerzas al de ejercer la superintendencia escolar en la isla. En una opinión rendida por el Procurador General de Puerto Rico, interpretando la autoridad del Comisionado de Instrucción con respecto a la aprobación de desembolsos a favor de la instrucción pública, se dice: "Las primeras palabras, 'el Comisionado de Instrucción ejercerá la superintendencia de la instrucción pública en Puerto Rico', están inseparablemente ligadas al resto de la oración y arrojan mucha luz sobre ella y 'todos los desembolsos a favor de la Instrucción Pública deben tener su aprobación'. Un principio cardinal de interpreta-

<sup>17</sup> *Minutas del Congreso*. Vistas públicas celebradas el 15 de enero de 1916, ante el Comité de Asuntos Insulares de la Casa de Representantes del Congreso de Estados Unidos con respecto a la aprobación del Proyecto Jones.

ción estatutoria requiere que para determinar la intención de cualquiera pieza legislativa debe considerarse globalmente el contenido del estatuto. . . Los factores determinantes de la palabra *superentender*, son supervisión, dirección y control. . . Se consideró, por tanto, importante, no solamente proveer expresamente la autoridad del superintendente sobre la Instrucción Pública en Puerto Rico, sino también expresamente garantizar los medios efectivos para ejercer dicha superintendencia, requiriendo que todo desembolso a favor de la instrucción pública fuese aprobado por el Comisionado".<sup>18</sup>

*El poder de aprobar es un poder discrecional:* La autoridad para aprobar los desembolsos no requiere simplemente el desempeño de una función ministerial, sino que concede al Comisionado de Instrucción poder suficiente para aprobar o desaprobar toda erogación mediante el ejercicio de su sana discreción. "No significa que toda erogación debe aprobarse ciegamente y a través de un acto meramente oficinesco, sino que debe utilizarse discreción a fin de que toda erogación que no sea aprobada por el Comisionado en el ejercicio de sus deberes de superintendente resulte ilegal".<sup>19</sup>

Interpretando un estatuto del estado de Kansas en el que se autorizaba a una Junta de Instrucción a imponer una contribución para el sostenimiento de las escuelas, que debía ser aprobada, además, por el Consejo Municipal, la corte declaró:

Se nos requiere que determinemos si el Consejo Municipal viene obligado a aceptar la contribución impuesta por la Junta de Instrucción, sin hacer uso de su sana discreción y buen juicio con respecto a la propiedad y conveniencia de tal contribución; y, más bien, si la aprobación de la contribución no implica el consentimiento del Consejo Municipal. . . En los casos que hemos resuelto hemos decidido que tal aprobación conlleva el ejercicio de una sana discreción y buen juicio.<sup>20</sup>

*Los poderes discrecionales generalmente están libres de in-*

<sup>18</sup> Kern, Howard L., *Opiniones del Procurador General*, Oficina del Procurador General, San Juan, Puerto Rico, 8 de marzo de 1915.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> State vs. Addis, 59 Kan. 762, 54 Pac. 1065.

*tervención judicial:* En el caso de Consuelo Martínez, demandante, contra Juan B. Huyke, Comisionado de Instrucción, demandado, en que la demandante, una maestra de Instrucción Pública, solicitó orden de *Mandamus* para obligar al Comisionado a aprobar el nombramiento de maestra de la demandante, que fuera sometido al Comisionado por el Director Escolar de San Juan, la Corte Suprema de Puerto Rico, dijo:

El poder otorgado por ley al Comisionado de Instrucción de aprobar los nombramientos de maestros hechos por las juntas escolares locales, es discrecional y, por tanto, no puede ser controlado por las cortes. De otra manera, el Comisionado de Instrucción se vería privado del poder en cuestión y estaría obligado a aprobar todos los nombramientos hechos por las juntas locales.<sup>21</sup>

*La aprobación de un presupuesto no impide la subsiguiente aprobación de gastos en forma pormenorizada:* El Comisionado de Instrucción no agota el ejercicio de su discreción cuando aprueba el presupuesto general de una junta escolar. El presupuesto es una relación anticipada de gastos. Luego vienen las asignaciones mediante resoluciones de las juntas. El secretario de una junta expide órdenes de pago correspondientes, y el pago o desembolso de dinero por concepto de dicha orden procede más tarde. Este es el procedimiento que aconseja en una opinión el Procurador General de Puerto Rico, luego de citar el caso de Brown vs. Honiss.

La asignación de fondos públicos y su desembolso son dos actos distintos y separados. La definición que da Webster de "appropriation"—apropiación o asignación—, dice: El acto de separar o asignar un servicio a una persona con exclusión de toda otra; dedicar a un uso o propósito específico como: dinero para llevar a cabo algún objetivo. Desembolso es, desde luego, igual que hacer un pago. En nuestro sistema de gobierno Federal y Estatal las asignaciones o apropiaciones son acompañadas a menudo de alguna condición que requiere cumplimiento después de la aprobación, pero antes del pago.

No hay duda alguna de que al aprobar un desembolso el

---

<sup>21</sup> Consuelo Martínez vs. Juan B. Huyke, Comisionado de Instrucción, 4 P. R. R., No. 4845.

Comisionado de Instrucción debe decidir si las Juntas han seguido el procedimiento requerido por ley, que exige la aprobación de todos los gastos para educación en forma pormenorizada, en documentos adecuados, aun cuando ya haya dado su aprobación al presupuesto general que autoriza los desembolsos.

El Acta Jones de 1917 añade una palabra a la autoridad conferida al Comisionado de Instrucción con respecto a la aprobación de gastos con cargo a la instrucción pública. La enmienda consiste en exigir expresamente la aprobación del Comisionado antes de la acción de gastar. Según el Gobernador Yager, esta enmienda tenía el propósito de evitar el mal hábito, ya en uso en Puerto Rico, de gastar dinero con fines educativos y luego someter la documentación correspondiente al Comisionado para su aprobación.

Este segundo poder concedido al Comisionado de Instrucción en la Carta Orgánica dió al Comisionado mayor autoridad en el ejercicio de su función administradora y supervisora, pues el dinero asignado en los presupuestos municipales e insular tenía que gastarse con su aprobación en beneficio de la enseñanza pública.

#### PREPARACIÓN DE CURSOS DE ESTUDIO

La facultad de preparar los cursos de estudio de las escuelas públicas de Puerto Rico fué otorgada expresamente al Comisionado de Instrucción en la sección 17 de la Carta Orgánica, aprobada en 1917. Esta facultad, al igual que las otras, complementa el poder general de dirigir y supervisar la Instrucción Pública en la Isla. Para mayor claridad, es conveniente unir ambos poderes en uno y decir: "El Comisionado de Instrucción desempeñará la superintendencia de la Instrucción Pública. . . y todos los cursos de estudio serán preparados por él, sujetos a la desaprobación del Gobernador si dicho funcionario opta por intervenir".

*¿Qué es un curso de estudio?:* La llamada escuela tradi-

cional del siglo pasado dedicaba toda su atención a la enseñanza del vernáculo, que incluía: lectura, escritura, gramática y composición, y a la enseñanza de aritmética, geografía e historia. Más tarde se añadieron nuevas asignaturas: educación física, canto, dibujo y moral. El libro de texto para la enseñanza de cada una de estas asignaturas era el curso de estudio. Los maestros y directores escolares bosquejaban el contenido del libro y lo dividían en temas y páginas, de acuerdo con el número de meses, semanas o días del año escolar.

Allá para el año 1880, se inició en el Estado de Massachusetts una campaña, bajo el liderato del Presidente Elliot de la Universidad de Harvard, con el fin de enriquecer el currículo escolar y suplentar el libro de texto como curso de estudio por planes cuidadosamente elaborados, que incluyeran la materia a enseñarse en cada asignatura y en cada grado. recomendaciones sobre el uso de artificios adecuados para cada lección, e ilustraciones de métodos de enseñanza aceptables.<sup>22</sup>

Los cursos de estudio de la escuela moderna forman parte de lo que hoy llamamos los documentos del currículo escolar y el currículo escolar viene a ser la totalidad de las actividades que realiza la escuela, dentro y fuera de la sala de clases, con el fin de lograr sus objetivos. La organización social y las actitudes y hábitos de conducta que surgen como consecuencia de los cambios que se operan en el grupo social son elementos esenciales en un buen curso de estudio. En otras palabras, las actividades de la escuela están íntimamente ligadas a la comunidad que la sostiene y requieren mayor relación con la vida del grupo social. “Educación es vida y no preparación para la vida”.

*La formulación del currículo es gestión de importancia:* El currículo moderno es producto de procesos democráticos en los cuales se utilizan las contribuciones de alumnos, padres, maestros, especialistas, supervisores y administradores escolares—cada grupo aporta sus ideas y realiza las tareas que corresponden a su particular interés. En el proceso de elaboración surgen con frecuencia problemas básicos de sociología y política, de

---

<sup>22</sup> Dutton, Samuel I. y Snedden, D., *op. cit.*, p. 314-320.

administración escolar, de enseñanza y aprendizaje y de filosofía. Por consiguiente, la producción, instalación, evaluación y mejoramiento de los cursos de estudio constituyen gestiones de importancia en la pedagogía y deben, por tanto, estar en manos de personas competentes. Posiblemente esta idea indujo al Congreso de los Estados Unidos a legislar concediendo plena autoridad al Comisionado de Instrucción de Puerto Rico en la preparación de los cursos de estudio para las escuelas de la Isla. Sin embargo, al dar este paso de singular significación, el Congreso no tuvo en cuenta que en Puerto Rico no existían juntas de instrucción que representaran al pueblo en la administración de su sistema educativo. El poder aquí concedido fué inmenso: dió al Comisionado autoridad legal para determinar la orientación del currículo, su contenido y los modos de desarrollarlo. Tanta autoridad localizada en una sola persona de nombramiento presidencial privaba al pueblo de Puerto Rico del derecho de intervenir en tan importante encomienda y evitaba que se lograsen los valores preferidos por el pueblo y sus aspiraciones en cuanto a la educación de la niñez. El resultado inevitable fué la creación de una escuela con fines de preparar al niño para la vida democrática, pero dirigida en forma antidemocrática. Tal vez a esta situación debemos atribuir el grave error de haberse utilizado el inglés como vehículo de enseñanza durante casi cinco décadas.

#### LA SELECCIÓN DE MAESTROS Y LA APROBACIÓN DE NOMBRAMIENTOS HECHOS POR LAS JUNTAS LOCALES

Dos poderes de honda significación en la administración de la enseñanza pública, puestos en manos del Comisionado de Instrucción por la Carta Jones, fueron la selección de los maestros de las escuelas y la aprobación de los nombramientos hechos por las autoridades locales. Con respecto a la selección, el Comisionado quedó investido del poder de preparar las reglas y los reglamentos que debían gobernar tan importante gestión. Estas dos encomiendas otorgan al Comisionado de Instrucción

de Puerto Rico, de una parte, autoridad legislativa —preparación de reglas y reglamentos— y, de otra parte, autoridad ejecutiva —aprobación de nombramientos— con respecto a un mismo asunto. En los Estados Unidos de Norteamérica generalmente el superintendente de escuelas hace la selección de maestros, pero la aprobación final de los candidatos que selecciona el superintendente está en manos de una junta de instrucción pública que representará al pueblo.

El caso resulta más grave aún en Puerto Rico si consideramos que el poder de seleccionar y el de nombrar eran ilimitados y sin restricción legal alguna, ya que de acuerdo con la decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico, en el caso de *Consuelo Martínez vs. Juan B. Huyke*, se presume por ley que el Comisionado de Instrucción actúa siempre en beneficio de los más altos intereses de la educación en Puerto Rico y su acción se acepta como buena, a menos que se pruebe sin lugar a dudas que dicho funcionario, al actuar, ha hecho uso indebido de su discreción.

*El poder de nombrar no incluye el poder de trasladar:* Afortunadamente la autoridad de nombrar maestros no incluye autoridad para trasladarlos sin su consentimiento a otras plazas después de nombrarlos. El traslado es un incidente relativo a la permanencia del maestro en el disfrute del cargo para el cual fué nombrado y, por consiguiente, algo muy diferente al nombramiento en sí. La Carta Orgánica no menciona en la sección 17, ni en ninguna otra sección, el aspecto relativo a los traslados de maestros. En el caso de *Rafael González vs. José M. Gallardo*, Comisionado de Instrucción, nuestro Tribunal Supremo y la Corte de Circuito de Boston expresaron con entera claridad que aquellas cuestiones relacionadas con la organización y administración de nuestra Instrucción Pública, no incluídas expresamente en los poderes conferidos al Comisionado de Instrucción por el Acta Orgánica, fueron reservadas a la Legislatura Insular y, por tanto, constituyen motivos de legislación por la Asamblea Legislativa.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> *Rafael González vs. José M. Gallardo*, Comisionado de Instrucción, 62 P. R. R., 275.

*Otros deberes del Comisionado de Instrucción:* La decisión de nuestra Corte Suprema en el caso de Rafael González vs. José M. Gallardo. Comisionado de Instrucción, explica y justifica la última parte de la sección 17 del Acta Jones que exige al Comisionado de Instrucción el desempeño de cualesquiera otros deberes, no incompatibles con las disposiciones del Acta Jones, que le fueran impuestos por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. En otras palabras, la misma sección 17 de la Ley Orgánica confiere autoridad a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico para legislar con respecto a la Instrucción Pública, pero su mandato no podrá restringir o limitar en forma alguna la autoridad concedida expresamente al Comisionado en el Acta Orgánica. Esta autoridad de la Asamblea Legislativa será motivo de análisis y estudio en capítulo aparte.

FIN