

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

G.A.S.T.
Recurrente
v.
DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN
Recurrida

KLRA201400969

Revisión
procedente del
Departamento
de Educación
Caso Núm.:
2013-101-054
Sobre:
Compra de
Servicios

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 31 de agosto de 2015.

Comparece ante nos la menor G.A.S.T. (en adelante la recurrente) quien nos solicita la revisión de una Resolución emitida el 30 de marzo de 2014 y notificada el 19 de agosto de 2014, por el Departamento de Educación (en adelante el recurrido). Mediante dicho dictamen, el Departamento de Educación declaró NO HA LUGAR la querrela número 2013-101-054 en el caso G.A.S.T. v. Departamento de Educación.

Luego de varios trámites procesales, incluyendo la reproducción de una transcripción, el caso se perfeccionó el pasado 27 de mayo de 2015, por lo que posteriormente, pasó a la consideración del panel de Jueces que suscribe.

Por los fundamentos que pasamos a exponer, se revoca la determinación recurrida.

I.

G.A.S.T. es una estudiante inscrita en el Programa de Educación Especial del Departamento de Educación desde el 5 de febrero de 2009. En la actualidad, tiene un diagnóstico de desorden pervasivo del desarrollo - autismo atípico (PDD/NOS).

Durante el año escolar 2011-2012, la recurrente asistió al Colegio Piaget en Carolina. Para ese año escolar, el Departamento de Educación aprobó la compra de servicios educativos en el referido colegio a favor de G.S.T.

Posteriormente, el 24 de marzo de 2012, la madre de la recurrente¹ presentó una querrela ante la Unidad de Querellas y Remedio Provisional del Programa de Educación Especial en el Departamento de Educación. Mediante la misma, solicitó la compra de servicios educativos en el Colegio Piaget para el año escolar 2012-2013. Mientras se dilucidaba la querrela, el 24 de octubre de 2012, se reunió el Comité de Programación y Ubicación (COMPU) de la menor y revisó su Programa Educativo Individualizado (PEI) para ese año escolar. Durante la reunión celebrada, el Departamento de Educación le ofreció a la madre de G.A.S.T. varias escuelas como alternativas para ubicar a la recurrente.

El 27 de febrero de 2013, el foro administrativo emitió una Resolución mediante la cual determinó que la Escuela Ramón Mellado Parsons era una ubicación apropiada para la estudiante. Sin embargo, le ordenó al Departamento de Educación el reembolso de los gastos incurridos por los padres de la menor en el Colegio Piaget desde agosto de 2012 hasta febrero de 2013, en virtud de la cláusula "Stay Put"². Además, estableció que el ofrecimiento de la ubicación apropiada para G.S.T. resultó tardío ya que no fue hasta el 24 de octubre de 2014 que el Departamento de Educación ofreció la Escuela Ramón Mellado para ubicar a la recurrente. Por ende, el curso escolar ya había comenzado. De esta manera, estableció que procedía el reembolso de los gastos incurridos por los padres de la estudiante, desde agosto de 2012 hasta febrero de 2013, fecha en que se notificó la Resolución que puso fin a la querrela.

¹ El nombre de la menor y el de su progenitora han sido excluidos con el propósito de proteger la identidad de la menor.

² During the pendency of any proceeding conducted pursuant to the Act, unless the state or local educational agency and the parents otherwise agree, a student with a disability shall remain in his or her then-current educational placement. (IDEA "stay put provision" as codified in 20 U.S.C. §1415(j).)

El 30 de mayo de 2013, el COMPU se reunió para redactar el PEI correspondiente al año escolar 2013-2014. Se determinó que la estudiante participaría de un currículo regular y debía ser ubicada en un salón regular con servicios de salón recurso de segundo grado así como la necesidad de que se le proveyera un asistente de servicio³. Además, se descartó la alternativa de ubicar a la menor en un salón especial en una escuela regular al concluir que la misma es muy restrictiva. Durante la reunión, el Departamento de Educación ofreció ubicar a G.A.S.T. en una de las siguientes escuelas: Pedro Mocsó, Ramón Mellado Parsons, María Teresa Serrano y Juana A. Méndez.

Posteriormente, el 3 de julio de 2013, se llegó a un acuerdo final durante un proceso de mediación, mediante el cual las partes acordaron que la recurrente iba a ser ubicada en la escuela Juana A. Méndez en el segundo grado con recurso. El acuerdo expresó que la madre de la recurrente sería responsable por la matrícula en la escuela seleccionada⁴.

Sin embargo, el 22 de agosto de 2013, la madre de la estudiante presentó una nueva querrela ante la Unidad de Querellas y Remedio Provisional del Programa de Educación Especial en el Departamento de Educación. Alegó que el COMPU que celebró la reunión el 30 de mayo de 2013 no estuvo constituido conforme a derecho y que visitó todas las escuelas ofrecidas por el Departamento de Educación y ninguna era apta para ubicar a la menor. Señaló, que “todas las escuelas están en plan de mejoramiento, la matrícula para los grupos de segundo grado excede los 21 estudiantes y no cuentan con asistente de servicios...”⁵. De esta manera, solicitó la compra de servicios educativos en el Colegio Piaget para el año escolar 2013-2014.

En atención a ello, el 26 de septiembre de 2013, el Departamento de Educación presentó su contestación. Sostuvo que no procede la compra de servicios educativos en el mercado privado, toda vez que el Departamento de Educación realizó ofrecimientos educativos apropiados.

³ Apéndice de la recurrente a la página 65.

⁴ Apéndice de la recurrente a la página 82.

⁵ Apéndice de la recurrente a la página 4.

Luego de varios trámites procesales, el 14 de noviembre de 2013, comenzó la vista administrativa. Esta continuó el 13 de diciembre de 2013 y terminó el 28 de enero de 2014. Durante la vista, ambas partes presentaron prueba testifical y documental. Al concluir, el foro administrativo señaló una inspección ocular, para el 13 de febrero de 2014, en el Colegio Piaget y en la Escuela Ramón Mellado Parsons. Por consiguiente, el 13 de febrero de 2014 se llevó a cabo la inspección ocular programada. La Jueza Administrativa visitó ambos planteles escolares.

Un tiempo después, la recurrente presentó “Solicitud de Notificación de Resolución” el 15 de julio de 2014 y “Segunda Solicitud de Notificación de Resolución” el 8 de agosto de 2014, toda vez que no había recibido Resolución alguna de parte del foro administrativo.

Finalmente, el 19 de agosto de 2014 se notificó la Resolución que declaró NO HA LUGAR la querrela con fecha de 30 de marzo de 2014. Concluyó el *foro a quo*, que la recurrente no derrotó la presunción existente a favor del Departamento de Educación y que no se demostró que la alternativa de ubicación más adecuada para G.A.S.T es el Colegio Piaget, ya que no se pudo probar que la misma es adecuada con las necesidades que la estudiante presenta.

Inconforme con el aludido dictamen, el 17 de septiembre de 2015, G.A.S.T. acudió ante nos en recurso de revisión judicial. Señala los siguientes errores:

Primer error: Erró el Foro Administrativo al aplicar el quantum de preponderancia de la prueba, en lugar de evidencia sustancial que surge del expediente, como grado de prueba necesario para derrotar la presunción de alternativa apropiada.

Segundo error: Erró el Foro Administrativo al concluir que la ubicación privada que ofrece al Colegio Piaget, no cumple con ofrecerle los servicios que atienden las necesidades que la estudiante querellante necesita.

Con el beneficio de ambas comparecencias, procedemos a resolver.

II.

-A-

En nuestro ordenamiento jurídico es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos conceder gran deferencia a las determinaciones de las agencias administrativas, esto por razón de la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, 179 D.P.R. 923, 940 (2010). Por esa razón, las determinaciones de las agencias poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas. Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 D.P.R. 206 (2012). Esto significa que quien impugne la decisión administrativa tiene que presentar evidencia suficiente para derrotar esa presunción y no puede descansar en meras alegaciones. Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409, 431 (2003).

La Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (L.P.A.U.), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. § 2175, delimita la facultad que tienen los tribunales para revisar las decisiones administrativas. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 D.P.R. 386, 396 (2011). En particular, esa disposición establece lo siguiente:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio. Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Mediante la revisión judicial de las decisiones administrativas, los tribunales debemos limitarnos a considerar los siguientes tres aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad; y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo

fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. Pagán Santiago et al. v. ASR, 185 D.P.R. 341 (2012).

Conforme a la L.P.A.U., las determinaciones de hecho de una agencia se sostendrán si estas se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Torres Santiago v. Depto. Justicia, 181 D.P.R. 969, 1003 (2011). Para tales fines, la evidencia sustancial es aquella prueba relevante que una mente racional podría considerar como adecuada para sostener una conclusión. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177, 187 (2009). En varias ocasiones el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha indicado que el propósito de la regla de evidencia sustancial, aplicable a las determinaciones de hecho, es "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor". P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 D.P.R. 269, 282 (2000).

Asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que el principio rector en la revisión judicial de las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el criterio de la razonabilidad de la actuación de la agencia recurrida. Mun. San Juan v. Plaza Las Américas, 169 D.P.R. 310, 323 (2006). La deferencia que se reconoce a las decisiones de las agencias administrativas cederá *cuando no se fundamente en evidencia sustancial*, cuando la agencia se equivoque en la aplicación de una ley o cuando la actuación sea arbitraria, irrazonable o ilegal. OCS v. Universal, 187 D.P.R. 164, 179 (2012).

Por su parte, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. En cuanto a ello, la Sección 4.5 de la L.P.A.U., supra, dispone que estas "serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal", ello sin ataduras a norma o criterio alguno. No obstante, esto no significa que "el tribunal pueda descartar ligeramente las conclusiones e interpretaciones de la agencia gubernamental, sustituyendo el criterio de ésta por el propio". Calderón Otero v. C.F.S.E.,

supra, pág. 397. Las conclusiones de derecho del ente administrativo deben ser conforme al mandato de la ley y si así ocurre entonces deben ser sostenidas por el foro revisor. Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64, 133 (1998).

En cuanto al quantum de prueba necesario para probar un caso en la esfera administrativa, el Tribunal Supremo ha establecido que, de ordinario, aplica el de **preponderancia de la prueba**. Pagán Hernandez v. U.P.R., 107 D.P.R. 720, 749 (1978). Esto no contradice el estándar de revisión de “razonabilidad de la decisión” siempre que esta esté sostenida en la evidencia sustancial que obra en el expediente, pues el quantum de la prueba requerida en un proceso administrativo es cosa distinta al estándar de revisión.

-B-

Sabido es que en Puerto Rico el derecho a la educación tiene rango constitucional. A tales efectos, la Sec. 5 de la Carta de Derechos de nuestra Constitución establece, en lo pertinente, que: “[t]oda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.” Art. II, Sec. 5, Const. E.L.A., Tomo 1, ed. 2008, pág. 292. El propósito principal de este precepto “es definir las aspiraciones colectivas sobre la educación y crear un sistema de enseñanza pública a niveles primario y secundario exclusivamente ... sujeto a que el Estado tenga los recursos necesarios para su implantación”. (Escolio omitido.) Declet Rios v. Dpto. de Educacion, 177 D.P.R. 765, 772, (2009) citando a Academias y Col. Cristianos v. E.L.A., 135 D.P.R. 150, 168–169 (1994).

Respecto a las personas con impedimentos, el estado moderno ha tomado medidas afirmativas a fin de incorporarlos a la comunidad desde los años setenta. “Entre los cambios más notables se destac[ó] el reconocimiento de su derecho a recibir y reclamar judicialmente

educación remedial.” Bonilla v. Chardón, 118 D.P.R. 599, 605–606 (1987).

En cumplimiento con el mandato constitucional y las exigencias de la Ley Federal de Educación Especial, conocida como Individuals with Disabilities Education Act, 20 U.S.C.A. sec. 1401 et seq. (IDEA), se aprobó la Ley Núm. 51–1996, Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos (Ley 51), 18 LPRA sec. 1351 et seq. La citada Ley y sus reglamentos, “responden a la obligación del Estado de cumplir con la Ley Federal de Educación Especial y sus reglamentos”.

Declet Ríos v. Dpto. de Educación, supra, 775. Dicho estatuto federal:

[R]equiere, *inter alia*, que los estados que se beneficien de fondos federales del Departamento de Educación establezcan programas de educación especial pública, gratuita, apropiada y que atiendan las necesidades especiales de cada estudiante.

Id., a la pág. 776.

La Ley 51 establece, además, que forma parte de la política pública sobre las personas con impedimentos, hasta donde los recursos del Estado lo permitan, garantizar:

Una educación pública, gratuita y apropiada, en el **ambiente menos restrictivo posible**⁶, especialmente diseñada de acuerdo a las necesidades individuales de las personas con impedimentos y **con todos los servicios relacionados indispensables para su desarrollo**, según se establezca en su plan individualizado de servicios, y lo más cerca posible de las demás personas sin impedimentos. Esto aplica tanto a las escuelas públicas del Departamento de Educación como a las Escuelas de la Comunidad bajo la administración del Instituto de Reforma Educativa. (Énfasis suplido)

(18 L.P.R.A. sec. 1352)

Para viabilizar la implantación de la Ley 51, se aprobó el Manual de Procedimientos de Educación Especial (Manual de Procedimientos), mediante la Carta Circular Núm. 5–2004–2005, de 3 de septiembre de 2004.

⁶ La Ley 51 lo define como: Ubicación que propicia que la persona con impedimentos se eduque entre personas sin impedimentos. Cuando las condiciones o necesidades de la persona no lo permitan, aún con la utilización de ayudas y servicios suplementarios, tendrá derecho a una ubicación apropiada de acuerdo al continuo de servicios y a la reglamentación vigente. (18 L.P.R.A. sec. 1351)

Dicho Manual establece que, “[a] todo niño o joven que resulte elegible para servicios de educación especial se le preparará un programa educativo individualizado (PEI)”. Véase, Manual de Procedimientos, a la pág. 35. Mediante el PEI, se establecen “los servicios educativos y relacionados que habrán de constituir el programa educativo del niño o joven por un periodo no mayor de un año”. Id.

El PEI debe contener, entre otras cosas, una indicación del nivel de funcionamiento educativo del niño. Además, metas anuales medibles y objetivos a corto plazo dirigidas a llenar aquellas necesidades del niño que resultan de su impedimento de forma que le permitan participar y progresar en el currículo general así como llenar el resto de las necesidades educativas del niño que resultan de su impedimento.

Por otra parte, el PEI tiene que ser preparado por un grupo de personas que conformen el Comité de Programación y Ubicación (COMPU). El mismo estará compuesto por:

(a) los padres del niño; (b) al menos un maestro regular del niño; (c) al menos un maestro de educación especial; (d) un representante de la agencia pública que pueda proveer o supervisar la prestación de los servicios de educación especial y que tenga conocimientos sobre el currículo general y conozca la disponibilidad de recursos; (e) una persona que pueda interpretar las implicaciones educativas de los resultados de las evaluaciones (puede ser una de las personas enumeradas de la b a la f); (f) otras personas que conozcan o tengan experiencia relacionada con las necesidades del niño o joven, a discreción de los padres o la agencia, y (g) el estudiante, de ser apropiado.

Una vez completado la preparación del PEI, el COMPU analizará las posibles alternativas de ubicación. Evaluará las alternativas a la luz de las necesidades del estudiante contenidas en el PEI, los recursos y facilidades existentes en cada una de estas, dando además especial atención a las oportunidades que cada una brinda para educar al estudiante junto a otros que no tienen impedimentos. Véase, Manual de Procedimientos, a la pág. 51.

Como hemos mencionado, constituye un requisito el que todo estudiante elegible para servicios de educación especial se ubique en la

alternativa menos restrictiva. Consonó con lo anterior, el Manual de Procedimientos añade que:

Al seleccionar la alternativa menos restrictiva para un estudiante, se deberá considerar cualquier daño potencial al niño o joven o a la calidad de los servicios que este necesita.

Id.

Por otro lado, el Manual de Procedimientos abarca lo relacionado a la ubicación unilateral. Cabe señalar que:

[C]uando los distritos escolares han identificado una alternativa de ubicación apropiada a nivel público para implantar el PEI del estudiante, pero el padre opta por matricularlo en una escuela o institución privada, el Departamento de Educación no tiene la obligación de pagar por la educación del estudiante en la escuela privada. Tampoco tiene la obligación de pagar el servicio educativo privado cuando el estudiante ha estado matriculado en la escuela privada y luego del proceso de registro, identificación, evaluación y determinación de elegibilidad, el distrito escolar ha ofrecido los servicios en escuelas públicas donde puede implantarse apropiadamente el PEI y estos son rechazados por los padres.

Id., a la pág. 59.

Sin embargo, se ha reconocido como un remedio autorizado por la IDEA el reembolso de los gastos educativos incurridos en instituciones privadas cuando el plan educativo propuesto por la agencia no es el apropiado para el niño. Bonilla v. Chardón, *supra*. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha resuelto que procede el reembolso del costo de los servicios privados de educación especial que adquirieron para el menor si los padres demuestran que la ubicación o los servicios propuestos por el Departamento eran inapropiados, que el Departamento no cumplió con las disposiciones de la IDEA y que los servicios adquiridos unilateralmente por los padres eran los apropiados para el menor. Florence County School District Four v. Carter, 510 U.S. 7, 15 (1993).

III.

Por estar íntimamente relacionados entre sí, discutiremos los señalamientos de error de manera conjunta.

La controversia ante nos gira en torno a determinar si incidió el Departamento de Educación al concluir que no procede la compra de

servicios para el año escolar 2013-2014 en el Colegio Piaget, por entender que le proveyó a la recurrente una alternativa adecuada de ubicación para ese año escolar.

Como cuestión de umbral, el Tribunal Supremo ha sido enfático al especificar que el quantum de prueba necesario para probar un caso en la esfera administrativa, es, el de preponderancia de la prueba. Pagán Hernandez v. U.P.R., supra. Distinto es el estándar de revisión donde se exige que la determinación esté basada en la evidencia sustancial que obra en el expediente. Por tanto, no le asiste la razón a la recurrente en cuanto al primer señalamiento de error presentado.

Sin embargo, un minucioso estudio del expediente revela que la alternativa presentada por el Departamento de Educación estuvo en abierta contravención con el ordenamiento jurídico anteriormente esbozado. Veamos.

Sabido es que la política pública encarnada en la Ley 51 determina que el estado tiene el deber de proveer a todo estudiante de educación especial una educación pública, gratuita y apropiada y en el ambiente menos restrictivo posible, entiéndase, que debe proveer aquella ubicación que propicia que la persona con impedimentos se eduque entre personas sin impedimentos. (18 L.P.R.A. sec. 1351).

En el caso ante nuestra consideración el PEI de la recurrente establece que la alternativa de un salón especial en escuela regular representaba la alternativa más restrictiva. De hecho, es por esta razón que la referida alternativa fue descartada.

Sin embargo, el Departamento de Educación propuso ubicar a la menor en la escuela Ramón Mellado Parsons, escuela que ofreció ubicación en un salón de autismo a tiempo completo. Somos de la opinión que dicha propuesta vulnera el principio de ambiente menos restrictivo posible y la alternativa menos restrictiva que se establece en el PEI.

Por otro lado, se ha reconocido como un remedio autorizado por la IDEA el reembolso de los gastos educativos incurridos en instituciones

privadas cuando el plan educativo propuesto por la agencia no es el apropiado para el niño. Bonilla v. Chardón, supra. Ciertamente, la alternativa propuesta por el Departamento de Educación no fue la más apropiada para la recurrente. Conforme hemos visto, el PEI establece de manera clara que la alternativa de un salón especial en escuela regular representaba una alternativa muy restrictiva.

Por su parte, el Colegio Piaget proveyó una alternativa en concordancia con el PEI y las necesidades de la recurrente. Este Colegio ofreció ayuda individualizada, la ubicación en grupo pequeño y en un salón regular con servicios de salón recurso. De esta manera, le proveyó a la menor una educación apropiada y en el ambiente menos restrictivo, permitiéndole así desarrollarse en el ambiente que atendía todas sus necesidades.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que erró el foro recurrido al determinar que no procede la compra de servicios en el Colegio Piaget para el año escolar en cuestión. Por último, nuestra determinación no se debe traducir en una justificación para que los padres de estudiantes de educación especial los ubiquen unilateralmente en colegios privados con cargo a fondos públicos. Este tipo de controversia se atenderá caso a caso.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la resolución recurrida y se ordena al Departamento de Educación realizar el reembolso correspondiente a los gastos incurridos por los padres de G.A.S.T. para el año escolar 2013-2014 en el Colegio Piaget.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones