

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL IV

K. S. G. P. Recurrente V DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Recurrido	KLRA201401310	REVISIÓN procedente del Departamento de Educación SOBRE: MOCIÓN SOMETIDA / COMPRA DE SERVICIOS EDUCATIVOS Querella Núm. 2014-064-082
--	---------------	--

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, el Juez Hernández Sánchez y la Jueza Soroeta Kodesh.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 25 de febrero de 2015.

K.S.G.P. (recurrente) solicitó la revisión de una *Resolución* dictada el 28 de octubre de 2014 por la Jueza Administrativa del Programa de Educación Especial del Departamento de Educación (agencia). Por medio de este dictamen, desestimó la querella presentada por la recurrente al concluir que carece de jurisdicción para otorgar el remedio solicitado.

Por los fundamentos expuestos, confirmamos la resolución objeto de revisión.

I.

Los hechos que anteceden y que motivaron la presentación del recurso se exponen a continuación.

El 18 de junio de 2014 la recurrente presentó la *Querella* de epígrafe en contra de la agencia.¹ Por medio de dicho escrito, alegó que el 10 de diciembre de 2012 fue inscrita en el Programa de Educación Especial del distrito escolar San Juan 5 por “problemas de salud”.² Adujo que, al ser registrada, sometió los siguientes documentos: una carta del Dr. Eric Martínez Colón en la que certificó que esta tenía diagnóstico de Déficit de Atención con Hiperactividad, que estaba medicada con Focalin y Tofranil y que debía recibir acomodos razonables; una evaluación psicométrica; una evaluación neurológica y una evaluación psicoeducativa. Planteó que esta última evaluación, certificó el diagnóstico y que sus limitaciones “...interfieren con su aprendizaje...”.

La recurrente informó que el 17 de enero de 2013, tras celebrar una vista de elegibilidad, la agencia determinó que no tenía necesidades especiales y que no era elegible para recibir los servicios del Programa. Ante esta situación, los padres de la recurrente la matricularon en “Pathways Program”, un programa privado de educación especial ofrecido por Robinson School. En síntesis, la recurrente solicitó que se le ordenara a la agencia a comprar los servicios educativos en el sector privado y a que se le reembolsara la inversión que los padres han realizado en el programa de Robinson School.

El 23 de junio de 2014 la agencia presentó la *Contestación a la Querella*.³ Planteó que carecía de jurisdicción para atender los reclamos propuestos por la recurrente, debido a que esta no era elegible para formar

¹ Págs. 1-3 del Apéndice del Recurso

parte del Programa de Educación Especial. Bajo este fundamento, solicitó el cierre y archivo de la querrela administrativa. Del mismo modo, expresó que el procedimiento disponible para la recurrente es solicitar nuevamente una Reunión de Elegibilidad en el Centro de Servicios de San Juan y demostrar que el impedimento afecta adversamente su aprovechamiento académico.

Luego de que la querellante se opuso a la solicitud de desestimación y pretendió que la agencia sometiera una contestación conforme a la ley, la agencia emitió una *Orden Urgente*.⁴ Mediante esta orden, informó que existía una controversia en cuanto a “si este foro administrativo tiene jurisdicción sobre una controversia traída por un/a estudiante que se ha determinado no elegible al Programa de Educación Especial.” Así pues, ordenó a las partes a someter un Memorando de Derecho sobre dicha controversia. La querellante acató la orden e insistió que el foro administrativo goza de jurisdicción para atender el asunto y otorgar remedios sobre la determinación de inelegibilidad para el programa de educación especial.⁵

Luego de varios trámites procesales, el 28 de octubre de 2014 la Jueza Administrativa de la agencia dictó la *Resolución* objeto de revisión.⁶ Mediante este dictamen, ordenó el cierre y archivo de la querrela. En atención a las alegaciones de la querellante, la Jueza sostuvo lo siguiente:

“... el Manual de Procedimientos de Educación Especial del Departamento de Educación, en la página 34, sobre el **Resumen del Proceso a Partir del Registro**, expone: “..... Si el COMPU determina que el niño o

² Esta inscripción constituye la gestión inicial para solicitar servicios del Programa bajo la ley federal titulada “Individuals with Disabilities Act”, Public Law 108-446 de 3 de diciembre de 2004, 20 U.S.C. 1400 et seq., (IDEA).

³ Págs. 4-7 del Apéndice del Recurso

⁴ Págs. 19-20 del Apéndice del Recurso

⁵ Págs. 21-25 del Apéndice del Recurso

⁶ Págs. 31-33 del Apéndice del Recurso

joven no es elegible así lo indicará en el Informe de Determinación de Elegibilidad. ... Si el padre no está de acuerdo con la decisión del COMPU, puede solicitar una reunión de Medicación o Vista Administrativa siguiendo el procedimiento establecido más adelante en este Manual.”

Por lo que en efecto, si surge una discrepancia o inconformidad en cuanto a la determinación de elegibilidad, los padres tienen a su disposición el Procedimiento de Querellas Administrativas para resolver esta controversia. Este foro tiene jurisdicción para dirimir una controversia sobre la determinación o la no determinación de elegibilidad al Programa de Educación Especial.”

Sin embargo, la Jueza aclaró que **no** tiene jurisdicción para otorgar como remedio la compra de unos servicios educativos en una institución privada a favor de una estudiante que no ha sido determinada elegible para el Programa de Educación Especial. Inconforme con la desestimación de la querella, el 28 de noviembre de 2014 la recurrente compareció ante nosotros por medio de recurso de revisión judicial y planteó los siguientes señalamientos de errores:

(1) Erró la Jueza Administrativa al declarar *no ha lugar* la Querella, toda vez que dicha determinación no está sostenida por la totalidad del récord, según requiere la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

(2) Erró la Jueza Administrativa al desestimar sumariamente la querella por entender que ella no puede conceder el remedio solicitado por la parte querellante, aplicando de este modo un estándar que es contrario a derecho.

Por su parte, el 22 de enero de 2015 la agencia presentó el alegato correspondiente. Una vez examinados los hechos de este caso y la copia certificada del expediente administrativo, junto con el beneficio de los alegatos de ambas partes, procedemos a exponer el derecho aplicable.

II.**-A-**

La Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2171, permite que se solicite al Tribunal de Apelaciones la revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas. Dicha revisión tiene como propósito limitar la discreción de las agencias y asegurarse de que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 D.P.R. 870, 891-892 (2008); *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 D.P.R. 696, 707 (2004).

Sin embargo, los tribunales apelativos han de otorgar gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado de la agencia. *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 D.P.R. 70, 80 (1999); *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 D.P.R. 866, 879 (1993). Además, es norma de derecho claramente establecida que las decisiones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección. *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 D.P.R. 692, 716-717 (2010). Esta presunción de regularidad y corrección “debe ser respetada mientras la parte que la impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla”. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 D.P.R. 116, 123 (2000); *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 D.P.R. 194, 210 (1987). La persona que impugne la regularidad o corrección tendrá que presentar evidencia suficiente para derrotar tal presunción, no pudiendo descansar únicamente en meras alegaciones. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 D.P.R. 263, 280 (1999).

El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 727 (2005). La revisión judicial se limita a evaluar si actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. *Torres v. Junta de Ingenieros*, supra, 708; *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, supra. Al desempeñar su función revisora, el tribunal está obligado a considerar la especialización y experiencia de la agencia, diferenciando entre las cuestiones de interpretación estatutaria, área de especialidad de los tribunales, y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Id.*

El alcance de revisión de las determinaciones administrativas, se ciñe a determinar: 1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; 3) y si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 D.P.R. 409, 431 (2003); 3 L.P.R.A. sec. 2175.

Las determinaciones de hecho serán sostenidas por los tribunales, en tanto y en cuanto obre evidencia suficiente en el expediente de la agencia para sustentarla. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, supra. De existir más de una interpretación razonable de los hechos, prevalecerá la seleccionada por el organismo administrativo, siempre que la misma esté apoyada por evidencia sustancial que forme parte de la totalidad del expediente. La evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonable puede aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Otero v. Toyota*, supra, 727-729.

Por otro lado, las conclusiones de derecho podrán ser revisadas por el tribunal “en todos sus aspectos”, sin sujeción a norma o criterio alguno. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69, 76 (2004). En fin, la revisión judicial ha de limitarse a cuestiones de derecho y a la determinación de si existe o no evidencia sustancial para sostener las conclusiones de hecho de la agencia. *Torres v. Junta Ingenieros*, supra, 707.

Cabe destacar, que el tribunal no debe utilizar como criterio si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor. El análisis del tribunal debe ser si la interpretación de la agencia es una razonable. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, supra. En fin, el tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio solamente cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. *Misión Ind. P. R. v. J. P.*, 146 D.P.R. 64, 134-135 (1998).

-B-

En Puerto Rico el derecho a la educación tiene rango constitucional. A tales efectos, la sección 5 de la Carta de Derechos de nuestra Constitución, Art. II, Sec. 5, Const. E.L.A., Tomo 1, ed. 2008 establece lo siguiente:

Toda 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. **Habrá un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario. La enseñanza será gratuita en la escuela primaria y secundaria y hasta donde las facilidades del Estado lo permitan**, se hará obligatoria para la escuela primaria. La asistencia obligatoria a las escuelas públicas primarias, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, según se dispone en la presente, no se interpretará como aplicable a aquellos que reciban instrucción primaria en escuelas establecidas bajo auspicios no gubernamentales. No se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas

que no sean las del Estado. Nada de lo contenido en esta disposición impedirá que el Estado pueda prestar a cualquier niño servicios no educativos establecidos por ley para protección o bienestar de la niñez. (Énfasis suplido.)

El propósito principal de este precepto constitucional 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. *Declet Ríos v. Depto. de Educación*, 177 D.P.R. 765, 773 (2009); *Asoc. Academias y Col. Cristianos v. E.L.A.*, 135 D.P.R. 150, 168-169 (1994).

Desde los años setenta, el estado moderno ha tomado medidas afirmativas con el propósito de incorporar en la comunidad a las personas con impedimentos. Entre los cambios más notables está el reconocimiento de su derecho a recibir y reclamar judicialmente educación remedial. *Declet Ríos v. Depto. de Educación*, supra; *Bonilla v. Chardón*, 118 D.P.R. 599, 605-06 (1987), citando a H. Quiñones Echevarría, *Educación para niños con impedimentos: Análisis de legislación y jurisprudencia*, 17 Rev. Jur. U.I. 365 (1983).

En vista de lo anterior, se creó la Ley Núm. 51 de 7 de junio de 1996, conocida como la “Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos”, 18 L.P.R.A. sec. 1351 *et seq.* Este precepto local responde a la obligación del Estado de cumplir con la ley federal de educación especial, la Ley Núm. 105-17 de 1997, conocida como “Individual with Disabilities in Education Act” (IDEA), 20 U.S.C.A. sec. 1400. Como parte de sus propósitos, la IDEA pretende: (1) asegurar que los niños con impedimentos reciban una educación pública, apropiada, gratuita y que atienda las necesidades

especiales de cada estudiante; (2) asegurar que los derechos de los menores con impedimentos y de sus padres sean protegidos; y (3) evaluar y asegurar la efectividad de los esfuerzos para educarlos. 20 U.S.C.A. sec. 1400(d)(1),(2) y (4)(2004).

Por su parte, la Sección III(A) del Manual de Procedimientos de Educación Especial del Departamento de Educación (Manual) define la *determinación de elegibilidad* para recibir servicios de educación especial como “el proceso mediante el cual se analiza la información disponible sobre un niño o joven, producto de evaluaciones formales, informales y observaciones de los profesionales y los padres, con el fin de determinar si éste es un niño o joven con impedimentos con necesidad de educación especial, según lo define la ley “Individuals with Disabilities Education Improvement Act” (IDEIA, 2004) y la Ley 51 de Puerto Rico.”

En cuanto a los criterios de elegibilidad, la Sección III(B) del referido Manual dispone lo siguiente:

La elegibilidad para recibir servicios de educación especial se establece cuando se determina que:

- La persona tiene un impedimento, según es definido por la legislación federal y estatal aplicable y el impedimento identificado afecta adversamente su aprendizaje y su aprovechamiento escolar (en niños de edad escolar) o su desarrollo y participación en actividades propias de su edad en niños en edad preescolar. Por tal razón, necesita educación especial y servicios relacionados.” Pág. 24 del Manual. (Énfasis suplido.)

Asimismo, la Sección VII del Manual expone lo relativo a la ubicación unilateral de los estudiantes. A esos efectos, versa de la siguiente manera:

Cuando se ha determinado que el niño o joven es elegible para servicios de educación especial, el

COMPU deberá reunirse para separar un Programa Educativo Individualizado (PEI) basado en las necesidades de éste. Este PEI describe los servicios necesarios a ser provistos al niño en el Sistema Público. Si el padre, previo a la preparación del PEI, rechaza la ubicación del Sistema Público y no acepta colaborar para la preparación del mismo, se deberá documentar su rechazo en el expediente del niño. Si el PEI se ha preparado y el padre decide no aceptar los servicios educativos apropiados que el Sistema Público le ha ofrecido, este PEI no se implantará y se documentará el rechazo del padre en el expediente del niño.

Cuando el Departamento de Educación ha identificado una alternativa de ubicación apropiada a nivel público para implantar el PEI del niño, pero el padre opta por matricularlo en una escuela o institución privada, el Departamento no tiene la obligación de pagar por la educación en la escuela privada. De igual forma, cuando el niño ha estado matriculado en la escuela privada y luego del proceso de registro, identificación, evaluación y determinación de elegibilidad, el distrito ha ofrecido los servicios en el Sistema Público donde se puede implantar el PEI y el padre los rechaza, el Departamento de Educación no viene obligado a pagar por dichos servicios. En ambas circunstancias, se considerará que el niño ha sido ubicado unilateralmente por sus padres en una escuela o institución privada.

(Énfasis suplido.)

III.

En este caso la recurrente está inconforme con la determinación de la agencia al ordenar el cierre y archivo de la querrela. La agencia concluyó que no posee jurisdicción para otorgar como remedio la compra de unos servicios educativos en una institución privada a favor de una estudiante que no ha sido determinada elegible para el Programa de Educación Especial. Luego de un ponderado análisis de la totalidad del expediente, concluimos que la determinación del foro recurrido fue correcta.

Como vimos, la Sección III(B) del Manual inicia disponiendo que “[l]a elegibilidad para recibir servicios de educación especial se establece cuando se determina que: (...)”. (Énfasis suplido.) Mientras que el segundo párrafo de la Sección VII del Manual, el cual dispone lo relativo a la ubicación unilateral de los estudiantes, comienza de la siguiente manera: “[c]uando se ha determinado que el niño o joven es elegible para servicios de educación especial, (...)” (Énfasis suplido.)

Del texto antes citado, se desprende el prerrequisito de que el niño o joven sea determinado elegible para participar del programa. Entendemos que la ley presupone que para que un estudiante pueda recibir los servicios de educación especial, incluyendo la compra de servicios educativos en el sector privado y el reembolso del gasto incurrido por los padres en un programa privado, este tiene que haber sido determinado elegible para participar en dicho programa. Este no fue el caso de la recurrente. Según surge del expediente, el 17 de enero de 2013, tras celebrar una vista de elegibilidad, la agencia determinó que la recurrente no tenía necesidades especiales y que no era elegible para recibir los servicios del Programa de Educación Especial. Como consecuencia, la agencia no tiene jurisdicción para conceder unos remedios concedidos por una ley que ni tan siquiera cobija a la recurrente.

Nuestro criterio rector al momento de pasar juicio sobre la determinación de la agencia es la razonabilidad de su actuación. *Otero v. Toyota*, supra. El ejercicio de revisión judicial se limita a evaluar si el foro recurrido actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. En fin, estamos limitados a determinar si existe o no evidencia sustancial para sostener las conclusiones de la agencia.

Torres v. Junta Ingenieros, supra, 707; *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 D.P.R. 85, 93, 95 (1997).

Ante la ausencia de prueba que establezca que el foro recurrido actuó de forma arbitraria, ilegal, irrazonable, fuera de contexto o huérfana de evidencia sustancial, estamos obligados a reconocer la deferencia que merece la agencia al declararse sin jurisdicción por entender que está imposibilitada de conceder como remedio la compra de unos servicios educativos en una institución privada a favor de la recurrente, ya que esta **no** ha sido determinada elegible para el Programa de Educación Especial.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la resolución emitida por la Jueza Administrativa del Programa de Educación Especial del Departamento de Educación.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones