

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

YARELIS M. DUMENG SANTIAGO

Recurrente

v.

ADMINISTRACIÓN DE  
REHABILITACIÓN VOCACIONAL

Recurrida

KLRA201500948

*Revisión*  
procedente de la  
Junta de  
Apelaciones de  
la Administración  
de Rehabilitación  
Vocacional

Caso Núm.:  
ARV-AG-14-035

Sobre:  
Denegación de  
Beneficios

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 29 de febrero de 2016.

Comparece ante nos Yarelis Dumeng Corchado (en adelante señorita Dumeng o la recurrente) quien nos solicita la revisión de una determinación emitida el 16 de julio de 2015 por la Junta de Apelaciones de la Administración de Rehabilitación Vocacional (en adelante ARV o la recurrida). Mediante dicho dictamen la Junta de Apelaciones declaró No Ha Lugar el recurso de apelación incoado por la señorita Dumeng, tras determinar que la ARV actuó correctamente al denegar el servicio para estudios solicitado.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, revocamos la determinación recurrida.

**I.**

El 18 de agosto de 2009, la señorita Dumeng solicitó los auspicios que ofrece la ARV. El 13 de octubre de 2009 fue certificada elegible al Programa de Rehabilitación Vocacional por una condición visual. Esto, con la meta de completar una profesión en el campo de la medicina. Como resultado de su elegibilidad, el 9 de noviembre de 2009, la ARV

realizó el Plan Individualizado para Empleo (PIPE). En el mismo se acordó que la meta ocupacional de la recurrente es convertirse en Médico Generalista. Cónsono con dicho fin, la señorita Dumeng comenzó a cursar un bachillerato en Biomédica en la facultad de Ciencias Naturales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Aguadilla.

Desde enero de 2010 comenzó a recibir beneficios de la ARV, y durante el año 2011 y hasta mayo de 2014 recibió servicios complementarios por parte de la agencia tales como pago por diferencia de matrícula, consejería y orientación, manutención, transportación y libros.

Durante los primeros meses del año 2014, la señorita Dumeng realizó ciertos trámites necesarios para tomar el examen de admisión a las Escuelas de Medicina, conocido como el MCAT por sus siglas en inglés, en el cual obtuvo una puntuación de 15 puntos. Con la referida puntuación solicitó admisión a las distintas Escuelas de Medicina de Puerto Rico. Como parte de sus gestiones, atendió a orientaciones de otras escuelas acreditadas en el extranjero, como Ross University en la isla de Dominica y University of Medicine and Health Sciences (“UMHS”) en la isla de St. Kitts.

Debido al interés manifestado sobre estudios graduados en medicina fuera de Puerto Rico, el 21 de febrero de 2014 se realizó una reunión en la cual el consejero de Rehabilitación Vocacional le informó a la señorita Dumeng y su madre, la Sra. Miriam Santiago Guzmán, sobre la Normativa Núm. 2007-06 de fecha 8 de agosto de 2006, según enmendada: Procedimiento para Recomendar el Servicio de Adiestramiento Fuera de Puerto Rico bajo los auspicios de la ARV.

Una vez concluido el proceso de admisiones, la recurrente no recibió ninguna oferta de aceptación en las Escuelas de Medicina de Puerto Rico. Siendo esto así, la señorita Dumeng solicitó admisión a la Escuela de Medicina de la UMHS en St. Kitts, de la cual recibió una oferta

de aceptación a principios de 2014 para comenzar en septiembre del mismo año.<sup>1</sup>

Una vez culminado su bachillerato y al haber sido aceptada a la Escuela de Medicina de la UMHS, la señorita Dumeng solicitó a la ARV la autorización de servicios de adiestramiento fuera de la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Así pues, el consejero de Rehabilitación Vocacional sometió el caso al Comité Asesor Regional para evaluar la petición.

La solicitud fue denegada verbalmente el 9 de julio de 2014. No obstante, el 10 de julio de 2014, la señorita Dumeng, a través de su madre y apoderada, la Sra. Santiago Guzmán, presentó su oposición a la decisión y solicitó que conforme al debido proceso de ley, se notificara por escrito la determinación.

Así las cosas, el 20 de agosto de 2014, la ARV notificó que el Comité Asesor Regional no endosó la prestación del servicio de medicina fuera de Puerto Rico. El dictamen estuvo basado en la Normativa Núm. 2011-27 de fecha 29 de junio de 2011, la que a su vez enmendó la Normativa Núm. 2007-06, para auspicios de estudios en Escuelas de Medicina fuera de Puerto Rico. La misma indica que: “El consumidor debe tener aprobado el Medical College Admission Test (MCAT) con una puntuación no menor de 22.”

No conteste con tal determinación, la señorita Dumeng presentó una “Apelación” ante la Junta de Apelaciones de la ARV. Mediante su solicitud, la recurrente impugnó la determinación de la ARV de no auspiciar servicios. Así, el 23 de febrero de 2015 se celebró una vista administrativa formal en la Oficina Satélite de Aguadilla de la Administración de Rehabilitación Vocacional.

Luego de celebrada la audiencia, el 16 de junio de 2015 la Junta de Apelaciones de ARV, emitió una Resolución a través de la cual

---

<sup>1</sup> Según se desprende del recurso de Revisión Judicial presentado, la fecha de la notificación de aceptación fue el 6 de febrero de 2014. El Escrito en Cumplimiento de Orden presentado por la parte recurrida sostiene que la fecha de la referida notificación fue el 16 de enero de 2014.

confirmó la denegatoria del servicio tras determinar que la joven no cumplió con el requisito mínimo de la puntuación requerida.

Inconforme aun, la señorita Dumeng acude ante nos en recurso de Revision Judicial. Señala los siguientes errores:

Erró "la Junta" al confirmar la denegatoria de servicios de adiestramientos fuera de Puerto Rico basándose en la normativa 2011-27, cuando dicha normativa es arbitraria, selectiva y discriminatoria.

Erró "La Junta" al resolver que la normativa 2011-27 no es contraria a derecho puesto que se trata de una Regla interpretativa que [no] requiere el procedimiento formal de la LPAU.

Por su parte, la ARV, a través de la Oficina de la Procuradora General, compareció ante nos el 22 de octubre de 2015. Sostiene que actuó correctamente al denegar la solicitud de auspicio, toda vez que entiende que la Comunicación Normativa Núm. 2011-27 es una regla interpretativa de la agencia. Sobre el particular añadió:

Al analizar la totalidad del expediente, es evidente que la decisión de la Junta de Apelaciones de la Administración de Rehabilitación Vocacional fue correcta y no existen las circunstancias extraordinarias para alterarla.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, resolvemos.

## 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 (LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 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).

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).

**-B-**

La Ley de Rehabilitación de 1973 (Rehabilitation Act of 1973, 29 U.S.C.A. sec. 701 et seq.) tiene como propósito principal asistir a los individuos con impedimentos para maximizar su empleabilidad, su independencia económica y lograr su integración a la sociedad a través de una serie de programas de rehabilitación vocacional avanzados.

El referido estatuto, autoriza la concesión de fondos federales para asistir a los estados, incluyendo a Puerto Rico, a proveer servicios de rehabilitación vocacional a personas con impedimentos. 29 U.S.C.A. sec. 720(b). La participación estatal en estos programas es voluntaria, y aquellos estados que deciden recibir dichos fondos deben comprometerse a cumplir las obligaciones establecidas en el estatuto y sus reglamentos. 29 U.S.C.A. sec. 721.

Los servicios de rehabilitación vocacional que los estados deben facilitar al amparo de dicha ley son aquellos servicios necesarios para asistir a un individuo con impedimentos “a prepararse, asegurar, retener, o recobrar un empleo que sea consistente con sus fuerzas, recursos, prioridades, preocupaciones, habilidades, capacidades, intereses, y con la decisión informada del individuo”. 29 U.S.C.A. sec. 7211.

La Administración de Rehabilitación Vocacional es, en Puerto Rico, la entidad designada, conforme con la Ley de Rehabilitación Vocacional de 1973, supra, para determinar el uso y desembolso de los fondos federales destinados a servicios de rehabilitación vocacional.

Así, la Ley Núm. 97-2000, Ley de Rehabilitación Vocacional de Puerto Rico, 18 L.P.R.A. sec. 1064, trasladó la Administración de Rehabilitación Vocacional que existía bajo el Departamento de la Familia al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. El Artículo 2 de dicha Ley dispone y citamos:

Es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que la ARV fomente la selección y transferencia de poderes, según este término está definido en la Ley Pública 93-112, según enmendada, conocida como “Ley de Rehabilitación de 1973”, a las personas con impedimentos físicos o mentales, mediante la prestación de servicios de rehabilitación vocacional consistentes con sus fortalezas, recursos, prioridades, intereses, habilidades y capacidades para ayudarlos a lograr un empleo remunerado, mejorar su calidad de vida, autosuficiencia y autoestima, con el propósito de integrarlos a la comunidad conforme a los parámetros de la “Ley de Rehabilitación de 1973”. 18 L.P.R.A. sec. 1064

Del mismo modo, el Artículo 5 establece los objetivos y funciones de la ARV. En específico dispone que la ARV tendrá entre sus objetivos y funciones los siguientes:

(a) Desarrollar aquellos programas, facilidades y servicios que sean necesarios para lograr los propósitos establecidos por ley.

[...]

(d) Establecer las normas y reglamentación internas necesarias para su operación y funcionamiento y para que los servicios de rehabilitación vocacional se provean en una forma ágil y rápida, a tenor con lo requerido por las leyes federales aplicables.

[...]

(i) Adoptar, enmendar y derogar reglas y reglamentos para regir las normas de sus actividades en general y para ejercer y desempeñar los poderes y deberes que por ley se le conceden.

[...]

18 L.P.R.A. sec. 1065.

En armonía con la autoridad delegada, la ARV aprobó la Comunicación Normativa 2007-06 y posteriormente promulgó la Comunicación Normativa 2011-27 para enmendar la anterior. Esta reglamentación constituye la guía de aplicación a los casos de consumidores que solicitan auspicio a servicios de adiestramiento fuera de Puerto Rico. Como parte de la política pública de la agencia expone lo siguiente:

La ARV establece como política pública que el Consejero en Rehabilitación Vocacional, previo a establecer acuerdos sobre cursos y adiestramientos fuera de Puerto Rico, tendrá que canalizar junto al Comité Asesor Regional (CAR) esta solicitud y justificar que es la única alterativa del consumidor para lograr su meta de empleo.<sup>2</sup>

-C-

La LPAU, supra, exige que las agencias administrativas cumplan con determinados requisitos al momento de aprobar, enmendar o derogar una reglamentación. 3 L.P.R.A. secs. 2121–2141. Así, el concepto “regla o reglamento” se define como “cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general, que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia”. 3 L.P.R.A. sec. 2102(l). Asoc. de Maestros v. Com. Rel. Trabajo, 159 D.P.R. 81, 92 (2003).

Esta reglamentación se clasifica en reglas legislativas y las reglas no legislativas. Ramírez et al. v. Jta. Planificación, 185 D.P.R. 748, (2012). Una regla legislativa es aquella que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. Id; Asoc. de Maestros v. Com. Rel. Trabajo, supra. La regla legislativa impacta directamente a los ciudadanos en general y obliga con fuerza de ley a la agencia. Ramírez et al. v. Jta. Planificación, supra. Ante ello, las

<sup>2</sup> Véase: Resolución, Apéndice del recurso a la pág. 8.



agencias deben seguir el procedimiento formal establecido por la L.P.A.U. para la aprobación de este tipo de regla. Id.; Tosado v. A.E.E., 165 D.P.R. 377, 390 (2005); Asoc. de Maestros v. Com. Rel. Trabajo, supra, a la pág. 95.

Por otra parte, una regla interpretativa, es una expresión de la agencia que ofrece una aclaración de la ley que administra, o de sus reglas y reglamentos. Id. En Mun. de San Juan v. J.C.A., 152 D.P.R. 673, 692 (2000), nuestro más alto foro señaló que las reglas interpretativas se crean cuando las agencias administrativas aprueban directrices u otras reglamentaciones informales con el propósito de darle uniformidad a sus propios procesos, pautar la discreción administrativa u otros fines internos.

Las reglas interpretativas pueden ser de gran valor, ya que permiten a las agencias pautar la discreción administrativa de una manera más informal, y facilitan que las agencias le informen a la ciudadanía el contenido preciso de sus derechos y deberes bajo la ley que administra esa agencia o comisión. Id. Véase Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud, 156 D.P.R. 105 (2002).

### III.

Por estar íntimamente relacionados discutiremos los dos señalamientos de error de manera conjunta.

En este caso, la parte recurrente arguye que erró la Junta de Apelaciones de la ARV al confirmar la denegatoria de servicios de adiestramientos fuera de Puerto Rico al amparo de la Comunicación Normativa Núm. 2011-27, pues entiende que dicha normativa es arbitraria, selectiva y discriminatoria. Además, sostiene que se trata de una regla legislativa que requiere el procedimiento formal estatuido en la LPAU. Le asiste la razón. Veamos.

En este caso, la señorita Dumeng planificó, junto con los Consejeros en Rehabilitación Vocacional, su meta de empleo de doctor en medicina. Así, fue aceptada en la Universidad UMHS de St. Kitts. Cabe

señalar que esta institución universitaria cuenta con más de un 90% de aprobación en las pruebas conocidas como “United States Medical Licensing Examination” o USMLE.<sup>3</sup> No obstante, la ARV le denegó su solicitud de servicios para estudiar fuera de la jurisdicción de Puerto Rico a base de lo estatuido en la Comunicación Normativa 2011-27. Como hemos mencionado, esta reglamentación enmendó la Comunicación Normativa 2007-006, específicamente en cuanto al requisito de puntuación en el MCAT para consumidores cuya meta de empleo es doctor en medicina y no son aceptados en las Escuelas de Puerto Rico, de una puntuación no menor de 16 a una puntuación no menor de 22.

Es la contención de la Junta de Apelaciones que la señorita Dumeng “no cumplió con el requisito de la puntuación en el MCAT para recibir el auspicio de adiestramiento de medicina según la normativa aplicable.”

Luego de estudiar de manera minuciosa el expediente ante nos, concluimos que la Comunicación Normativa 2011-27 es una regla legislativa que tiene el efecto de imponer una obligación a los consumidores cuyo objetivo sea culminar estudios en medicina con miras a conseguir un empleo dentro de ese campo. Tanto la ARV como la Junta de Apelaciones aplican de forma obligatoria la normativa en cuestión, tal como se aplica una regla legislativa.

De esta manera, la ARV venía obligada a cumplir con el procedimiento de reglamentación estatuido en la LPAU. Sabido es que este procedimiento requiere notificar a la ciudadanía la intención de adoptar o modificar una regla o reglamento. Así pues,

[l]a notificación se efectuará mediante la publicación de un resumen de la propuesta regla o reglamento en un diario de circulación general, y la concesión de un plazo razonable para que los ciudadanos sometan sus comentarios por escrito. Una vez la agencia adopta la regla o reglamento, es requisito indispensable presentarlo ante el Departamento de Estado, el cual posee la facultad de rechazarlo, enmendarlo

---

<sup>3</sup> Este hecho fue traído ante nuestra consideración por la recurrente y el mismo no fue controvertido por la recurrida. Hemos corroborado la información a través de la página de internet de la Universidad, <http://www.umhs-sk.org/index.php/table/academics/>. Revisado por última vez el 29 de febrero de 2016.

o aprobarlo sin más. Si el Secretario de Estado aprueba el reglamento, entonces se debe publicar en un diario una síntesis de éste. Dicho reglamento comenzará a regir, de ordinario, pasados treinta días de su presentación. 3 L.P.R.A. sec. 2128. Asoc. de Maestros v. Com. Rel. Trabajo, supra, a la pág. 93.

En el presente caso es un hecho incontrovertido que la ARV no cumplió con el referido proceso de reglamentación al momento de promulgar la Comunicación Normativa 2011-27. Finalmente, no podemos obviar el hecho de que la Universidad UMHS de St. Kitts concluyó que la recurrente está capacitada para cursar estudios en medicina. Así, no podemos más que concluir que incidió el foro administrativo al denegar los servicios de adiestramiento para estudios de medicina fuera de Puerto Rico a la recurrente al amparo de la Comunicación Normativa 2011-27.

Por tanto, revocamos la determinación recurrida.

#### IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la Resolución recurrida y se ordena a la Administración de Rehabilitación Vocacional a que se le provean los servicios de adiestramiento para estudios de medicina fuera de Puerto a la señorita Yarelis Dumeng Santiago.

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

Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones