

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL de SAN JUAN - FAJARDO
PANEL IV

E. L. C. G.

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN

Recurrido

KLRA201601080

REVISIÓN
procedente del
Departamento
de Educación

Querrela Núm.:
2016-020-005

Educación
Especial

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Cintrón Cintrón, la Juez Rivera Marchand y el Juez Sánchez Ramos. La Jueza Jiménez Velázquez no interviene.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 07 de marzo de 2017.

Ante este foro apelativo compareció la menor E.L.C.G., representada por su madre Rosa M. Cotto González, (Recurrente) en aras de que revisemos y revoquemos la *Resolución* que el Departamento de Educación emitió el 22 de agosto de 2016. Por virtud del dictamen recurrido la agencia denegó la solicitud de pago directo que presentó la aquí compareciente por medio de querrela, ante el hecho de que esta no presentó prueba de que la Carta Circular Núm. 09-2014-2015 del Departamento de Educación¹ fuese arbitraria, no tuviera nexo racional con la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y que dichas directrices afectaron el derecho de su hija a disfrutar de una educación pública, gratuita y apropiada.

Con el beneficio de la comparecencia del Procurador General, damos por sometida la causa y procedemos a resolver en los méritos.

¹ La referida Carta Circular se titula *Política Pública para el reembolso de gastos educativos y relacionados a estudiantes de educación pública, gratuita y apropiada según requerido por IDEIA.*

I

El 31 de marzo de 2016 la madre de la Recurrente instó querrela ante el Departamento de Educación, en la que sostuvo que desde el año escolar 2013-2014 su hija E.L.C.G. recibe servicios educativos y relacionados ante un diagnóstico de retardo mental leve y problemas específicos de aprendizaje. Estos son provistos por el Colegio Girasol mediante la compra de servicios educativos que fue aprobada por el Departamento de Educación. Los costos de matrícula, libros y mensualidades por educación y servicios relacionados se tramitarían por medio de reembolso. Arguyó que en un principio no confrontó inconveniente alguno con los reembolsos, sin embargo, para el año escolar 2015-2016 solo ha recibido el reembolso correspondiente para el mes de mayo de 2015. Sostuvo que debido al incumplimiento del Departamento de Educación con los pagos, el Colegio Girasol le suspendió a la menor los servicios relacionados afectándose de esta manera el progreso alcanzado. Añadió que se encuentra incapacitada de costear los gastos educativos y relacionados del semestre pasado y el semestre en curso, los cuales alegadamente ascienden a \$19,530.00, pues depende del reembolso para poder efectuar los pagos al Colegio. Por lo anterior, solicitó al Departamento de Educación el pago directo de la deuda que se tiene en el Colegio Girasol por los servicios educativos y relacionados provistos a su hija E.L.C.G.

El Departamento de Educación, por su parte, contestó la querrela y negó todas las alegaciones allí efectuadas. De igual forma, sostuvo que la menor no fue referida por el Departamento de Educación a recibir los servicios educativos en el Colegio Girasol, sino que fueron los padres de esta los que seleccionaron dicha institución ante la alegada ausencia de una educación pública, gratuita y apropiada. Ante ello y la falta de una relación

contractual entre la agencia y el Colegio Girasol, adujo que el Estado se encontraba impedido de realizar el pago directo de la deuda con fondos públicos, por lo que solo procedía el reembolso conforme lo dispone el “Individual with Disabilities Education Act” (IDEA), 20 U.S.C. sec. 1400 *et seq.* y la Carta Circular Núm. 09-2014-2015.

Así las cosas, el 12 de mayo de 2016 el Departamento de Educación celebró vista administrativa. Una vez aquilatadas las contenciones de las partes, la prueba presentada, y los memorandos de derecho, el ente administrativo emitió la resolución objeto aquí de revisión. Como adelantamos, el Departamento de Educación denegó la querrela por entender que:

[l]a querellante no presentó prueba de que las directrices contenidas en la Carta Circular de referencia fuesen altamente arbitrarias o que no tuviesen un nexo racional con la política pública establecida por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Tampoco, probó con especificidad, cómo las directrices enumeradas en la Carta Circular, habían afectado el derecho de la querellante a disfrutar de una educación pública, gratuita y apropiada.

La aquí Recurrente, insatisfecha, solicitó infructuosamente la reconsideración del dictamen. Ante el rechazo de plano de la petición instada, la Recurrente compareció ante nos en recurso de revisión judicial en la que le imputó al Departamento de Educación la comisión de los siguientes errores:

Erró el Departamento de Educación al excluir en su determinación las disposiciones constitucionales respecto al derecho a la educación.

Erró el Departamento de Educación al no reconocer la supremacía de las leyes federales y estatales sobre la Carta Circular 09-2014-2015 promulgada por la agencia administrativa.

Erró el Departamento de Educación al determinar que la Carta Circular 09-2014-2015 emitida por la agencia administrativa no contraviene las leyes federales y estatales aplicables a los estudiantes de educación especial.

Erró el Departamento de Educación al determinar que la parte recurrente no probó cómo las directrices

enunciadas en la Carta Circular 09-2014 (sic) habían afectado el derecho de la recurrente a disfrutar de una educación pública, gratuita y apropiada.

Erró el Departamento de Educación al interpretar de manera equívoca las disposiciones de la Ley de Contabilidad del Gobierno, 3 L.P.R.A. sec. 283(B)(K) al denegar el pago directo por servicios educativos a una institución privada que aunque no tiene relación contractual con el gobierno ha sido autorizada por la agencia administrativa a proveer servicios a estudiantes de educación especial.

Erró el Departamento de Educación al brindarle a la recurrente un trato desigual en relación a otros estudiantes ubicados en el Colegio Girasol durante el año escolar 2015-2016 mediante la compra de servicios por pago directo a la institución privada.

El Procurador General, por su parte, expuso en su *Escrito en Cumplimiento de Orden* que no existía controversia en cuanto a la procedencia de la compra de servicios educativos, sino más bien en la manera en que los mismos deben ser pagados. Sobre el particular, adujo que ante la falta de un contrato entre el Departamento de Educación y el Colegio Girasol, el Estado estaba impedido de desembolsar la cuantía reclamada por medio de pago directo. Por lo que concluyó que el reembolso constituía el único mecanismo de pago viable.

II

El derecho de educación se encuentra consagrado en el Art. II, sec. 5 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, al disponer que:

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. Art. II, sec. 5, Const. ELA, L.P.R.A., Tomo 1, ed. 2008, pág. 292.

Ahora bien, como podemos ver este derecho es uno de contornos limitados, pues circunscribe la educación a niveles primarios y la sujeta a que el Estado tenga los recursos necesarios para su implantación. *Asoc. Academias y Col. Cristianos v. E.L.A.*, 135 D.P.R. 150, 168 y 169 (1994).

Cabe resaltar que, en armonía con el mandato constitucional, desde la década de los años 70 se han tomado medidas afirmativas para incorporar a las personas con impedimentos a la comunidad y promover por vía legislativa la educación de estos niños. *Bonilla v. Chardón*, 118 D.P.R. 599, 606 (1987). Por tal razón, los primeros estatutos aprobados en materia de educación especial les *reconocían a los niños y niñas con impedimentos físicos a tener el acceso al sistema de educación pública, mediante un plan de enseñanza individualizado que atienda sus necesidades.* *Declt Ríos v. Dpto. de Educación*, 177 D.P.R. 765, 774 (2009).

Ante los cambios suscitados en este ámbito del derecho, la Asamblea Legislativa atemperó nuestra legislación mediante la aprobación de la Ley Núm. 51—1996, según enmendada, mejor conocida como Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos, 18 L.P.R.A. sec. 1351 *et seq.* Cabe señalar que esta legislación respondía a la necesidad de cumplir con las disposiciones de la ley federal de educación conocida como IDEA, *supra*, pues, en vista de que Puerto Rico se beneficia de fondos federales del Departamento de Educación, estamos compelidos a establecer programas de educación especial pública, gratuita, apropiada y que atiendan las necesidades especiales de cada estudiante. *Declt Ríos v. Dpto. de Educación*, *supra*, a las

págs., 774-776. Todo ello en aras de poder encaminarlos a una vida independiente, así como prepararlos para el ámbito laboral. *Orraca López v. ELA*, 192 D.P.R. 31, 42 (2014).

Según surge del texto de la Ley Núm. 51, *supra*, el Estado reafirmó su compromiso de *promover el derecho constitucional de toda persona a una educación gratuita que propenda al “pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales”*. Art. 3 de la Ley Núm. 51, *supra*, 18 L.P.R.A. sec. 1352. Como parte de esta política pública, el Gobierno de Puerto Rico, garantizará, hasta donde los recursos del Estado lo permitan:

(1) Una educación pública, gratuita y apropiada, en el ambiente menos restrictivo posible, 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 administración del Instituto de Reforma Educativa. Art. 3 de la Ley Núm. 51, supra, 18 L.P.R.A. sec. 1352(1).

Ahora bien, en caso del Estado no contar con facilidades educativas que satisfagan las necesidades del menor con impedimento, ello no necesariamente se traduce en que su derecho a recibir una educación gratuita y apropiada se vería afectado, pues la ley federal IDEA, *supra*, permite que, en ciertas situaciones, el Estado se haga responsable de cubrir los gastos incurridos por los padres en la institución privada a la que tuvieron que recurrir en aras de proveerle unos servicios y educación que atiendan las necesidades de su hijo. Veamos lo que allí se dispone:

(B) Children placed in, or referred to, private schools by public agencies

(i) In general

Children with disabilities in private schools and facilities are provided special education and related

services, in accordance with an individualized education program, at no cost to their parents, if such children are placed in, or referred to, such schools or facilities by the State or appropriate local educational agency as the means of carrying out the requirements of this subchapter or any other applicable law requiring the provision of special education and related services to all children with disabilities within such State.

[...]

(C) Payment for education of children enrolled in private schools without consent of or referral by the public agency

(i) In general

Subject to subparagraph (A), this subchapter does not require a local educational agency to pay for the cost of education, including special education and related services, of a child with a disability at a private school or facility if that agency made a free appropriate public education available to the child and the parents elected to place the child in such private school or facility.

(ii) Reimbursement for private school placement

If the parents of a child with a disability, who previously received special education and related services under the authority of a public agency, enroll the child in a private elementary school or secondary school without the consent of or referral by the public agency, a court or a hearing officer may require the agency to reimburse the parents for the cost of that enrollment if the court or hearing officer finds that the agency had not made a free appropriate public education available to the child in a timely manner prior to that enrollment. 20 U.S.C. sec. 1412.

Como podemos ver, la referida sección precisa que la educación en una institución privada para un niño con impedimento será sin costo a sus padres si el menor fue referido o registrado en ella con el aval del Estado. Por el contrario, de haber sido ubicado unilateralmente por sus padres, a pesar de que el Departamento de Educación le ofreció una alternativa de ubicación apropiada a nivel público, el Gobierno no viene obligado a costear los estudios y servicios en esa institución privada. (Véase también el acápite VII del Manual de Procedimientos Educación Especial del Departamento de Educación de 2008). Ahora bien, si se demuestra que la ubicación unilateral se debió a que el

Departamento de Educación no podía satisfacer las necesidades del estudiante con impedimento, el Estado está obligado a reembolsar los gastos incurridos en concepto de educación y servicios relacionados.

Sin embargo, hemos de destacar que tanto el Tribunal Supremo de los Estados Unidos como los foros inferiores se han negado a interpretar restrictivamente la precitada sección y a limitar, por tanto, los remedios a conceder al amparo de IDEA, pues entienden que conforme a la sección 1415(i)(2)(C)(iii)² de dicho estatuto ellos están autorizados a otorgar el remedio más apropiado para el caso ante su consideración. Ante ello y conforme a la norma sentada en *Sch. Comm. Of the Town of Burlington v. Dep't of Educ.*, 471 U.S. 359 (1985) y su progenie, los tribunales han determinado que IDEA permite el reembolso de los costos de educación privada incurridos por los padres del menor cuando el Estado no cuenta con una ubicación apropiada y el pago directo prospectivo a la institución privada. El razonamiento utilizado para la concesión de dichos remedios estribó en el deseo de salvaguardar la intención del estatuto de proveer acceso a todos los niños con impedimento a una educación pública, gratuita y apropiada, así como en la necesidad de evitar que se favorezca a aquellos padres acaudalados sobre los de recursos económicos limitados.

Por otro lado, “United States District Court Southern District of New York”, luego de auscultar las múltiples expresiones sobre la materia, los remedios ya reconocidos bajo IDEA, y el espíritu de la ley, autorizó en *Mr. and Mrs. A, ex rel. D.A. v. New York City Department of Educ.*, 769 F. Supp. 2d 403 (2011), el pago directo retroactivo a la institución educativa privada. La referida curia no encontró base o justificación alguna para determinar que el pago

² 20 U.S.C. sec. 1415(i)(2)(C)(iii).

directo retroactivo no estaba disponible como remedio apropiado. Añadió que resolver lo contrario implicaría no solo favorecer a los padres con recursos económicos suficientes para pagar por adelantado los costos de educación de sus hijos sobre aquellos de escasos recursos, sino también negarle a estos últimos todo tipo de remedio bajo IDEA. Por lo tanto, sostuvo que dicho remedio es cónsono con el propósito de la ley federal de asegurarles a los niños con impedimento más desventajados del país una educación pública, gratuita y apropiada.

III

En el caso de marras, la Recurrente, en esencia, arguyó que el Departamento de Educación erró al no ordenar el pago directo de lo adeudado en el Colegio Girasol por los servicios educativos y relacionados que se le proporcionaron para el año escolar 2015-2016. Le asiste la razón.

Luego de examinar la normativa aplicable no albergamos duda alguna que el proceder del Departamento de Educación no es el adecuado. Las interpretaciones de la ley IDEA claramente precisan que el pago directo retroactivo es un remedio apropiado contemplado por el estatuto federal. Ante la falta de recursos económicos de los padres de la Recurrente para costear por adelantado la educación privada de la niña, la admisión por parte del Estado de la necesidad de la compra de servicios educativos, el hecho de que el Colegio Girasol es la institución apropiada y aceptada por el propio Departamento de Educación para brindarle los servicios educativos y relacionados a la aquí compareciente, no podemos más que determinar que procede el remedio aquí solicitado. La amplia discreción que nos concede la Ley IDEA nos permite así proceder.

Entendemos que avalar la decisión de la agencia equivaldría desprover a la Recurrente de un remedio apropiado al amparo de

IDEA y de una educación pública, gratuita y adecuada, haciéndonos así cómplices de la espinosa y angustiosa batalla que día a día se enfrasca tanto los padres como los niños de educación especial en aras de recibir trato igualitario y una educación y servicios dignos que los ayuden a superar en lo posible sus rezagos y discapacidades. Tal falta de empatía con uno de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad no se nos es permitida. Por lo tanto, procede que la interpretación de IDEA sea una cónsona con su espíritu e intención, más no una restrictiva que mine el derecho constitucional que tiene los niños con discapacidades a una educación. Consecuentemente, corresponderá al Departamento de Educación realizar el pago directo de los gastos educativos y relacionados que el Colegio Girasol le proveyó a la Recurrente durante el año escolar 2015-2016. Solo así la agencia recurrida cumplirá con su deber ministerial de brindar una educación pública, gratuita y apropiada a la aquí compareciente, salvaguardando de esta forma su derecho constitucional.

IV

Por las consideraciones que preceden, revocamos la resolución recurrida y le ordenamos al Departamento de Educación a que realice el pago directo de lo adeudado por concepto de educación y servicios relacionados brindados a la Recurrente en el Colegio Girasol para el año académico 2015-2016. Claro está, ello luego de que esta institución certifique la suma exacta que se le adeuda.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones