

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE Y ABONITO
PANEL IX

JAIME LÓPEZ RIVERA

Recurrido

v.

ADMINISTRACIÓN DE
REHABILITACIÓN
VOCACIONAL

Recurrente

KLRA201700506

Revisión Judicial
procedente de la
Defensoría de las
Personas con
Impedimentos

Querrela Núm.
SU-CAP-2016-10-
0029

Sobre:
Servicios

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres¹, la Jueza Nieves Figueroa, la Jueza Soroeta Kodesh y el Juez Torres Ramírez

Torres Ramírez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2017.

I.

El 12 de junio de 2017 la Administración de Rehabilitación Vocacional (en adelante “ARV” o “la Parte Recurrente”) presentó ante este foro un Recurso de Revisión Judicial. Solicitó la revocación² de una resolución emitida por la “Defensoría de Personas con Impedimentos” (en adelante DPI) el 2 de mayo de 2017, notificada ese mismo día. Mediante ésta, la Agencia Recurrída declaró “Con Lugar” una querrela³ (“Petición”) del Sr. Jaime López Rivera (en adelante el señor López Rivera o el Querellante), en la cual ordenó a ARV que en un término de treinta

¹ El Juez Bermúdez Torres no interviene.

² En la súplica del recurso, en lo que evidentemente es un error oficinesco, la Oficina del Procurador General solicitó que se “confirme la resolución recurrida”.(sic)

³ Véase el Anejo que aparece en la página 21 del Apéndice del Recurso de Revisión Judicial.

(30) días “provea autorización para la compra de un vehículo de motor” al querellante.

II.

El 12 de julio de 2012, el señor López Rivera, quien padece de una condición de cuadriplejía, presentó una querrela ante la Oficina del Procurador de Personas con Impedimentos (en adelante OPPI). Solicitó se le brindaran los servicios de **evaluación** y **adaptación** de un vehículo de motor para este poder desplazarse, trabajar y tener una vida más independiente. El 13 de mayo de 2013 la DPI señaló una vista administrativa donde, entre otras cosas, se realizó una inspección ocular del vehículo de motor del señor López Rivera. Además, se emitió una orden interlocutoria en la que se concedió dos (2) semanas a la parte recurrente para que tomara una decisión en cuanto a la solicitud del señor López Rivera.

Luego de varias incidencias procesales, el 29 de octubre de 2015 el señor López Rivera presentó una nueva querrela. Arguyó que desde el 14 de octubre de 2013 la ARV había estado dilatando los procesos para proveer los servicios de adaptación para un vehículo de motor. Luego de varias transferencias de vista, el 3 de mayo de 2016 se celebró una vista administrativa donde se vertió para récord varios acuerdos. Dichos acuerdos consistieron en que la ARV verificaría con la compañía Equipos Pro Impedimentos si podía realizar las modificaciones al vehículo de motor y si la cotización podía ser igual o a menor precio a lo establecido por la compañía HDS Vans & Mobility radicada en los Estados Unidos.⁴

El 10 de enero de 2017 la ARV presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden* en la cual certifican que la modificación del vehículo de motor podría realizarse en Puerto Rico. El 11 de mayo de 2017 el Oficial examinador de la DPI emitió el *Informe de Caso*

⁴ Sobre el alcance de las estipulaciones, véase entre otros, *Coll v. Picó*, 82 DPR 27 (1960) y *Rivera Menéndez v. Action Services*, 185 DPR 431 (2012).

del Oficial Examinador. En este recomendó se declarara “*Con Lugar*” la querrela presentada por el señor López Rivera y ordenó a la ARV a que en un término de 30 días “provea la autorización requerida para la compra de un vehículo de motor para el querellante”.⁵

El 12 de mayo de 2017, mediante *Resolución*, la DPI acogió el *Informe de Caso del Oficial Examinador* y adoptó las determinaciones realizadas y acogió la recomendación del Oficial Examinador ordenando, en consecuencia, la compra de un vehículo de motor. Inconforme con tal determinación, como dijimos antes, el 12 de junio de 2017 la ARV acudió ante nos en *Recurso de Revisión Administrativo*(sic). En su escrito arguyó que la DPI cometió los siguientes errores:

Erró la DPI al conceder un remedio que no fue el solicitado por el querellante al ARV, toda vez que el querellante solicitó la evaluación y adaptación de un vehículo de motor y la DPI ordenó la autorización para la compra de un vehículo de motor.

Erró la DPI en su determinación de 12 de mayo de 2017, de autorizar la compra de un vehículo de motor al querellante, toda vez que es contraria a la política pública de la ARV, Ello, conforme lo dispone el *Procedimiento para los Servicios de evaluación y Ajuste en Clases de Guiar Adaptadas y Adaptación de Vehículos de Motor con Equipo Asistido en Puerto Rico y Estados Unidos para los Consumidores de Rehabilitación Vocacional*.

Erró gravemente el DPI, y abusó de su discreción al no concederle el debido proceso de ley a la ARV, debido a que celebró la vista administrativa el 25 de octubre de 2016, sin notificarle de su celebración a la ARV, parte indispensable en el caso. (sic)

Examinado el Recurso de Revisión Judicial, a tenor con lo dispuesto en la Regla 64 del Tribunal de Apelaciones, el 21 de julio de 2017 ordenamos a la Defensoría de las Personas con Impedimentos que a más tardar el 13 de julio de 2017 sometiera su Alegato en Oposición. El 14 de julio de 2017, y en cumplimiento con nuestra orden, compareció la DPI mediante escrito que intituló

⁵ Véase el Anejo I, página 12, de la “Moción en Cumplimiento de Orden” sometida por la parte recurrente.

“*Alegato en Oposición*”. Ello provocó otra resolución interlocutoria del foro *ad quem*. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, el estudio del derecho sustantivo atinente, la casuística y la jurisprudencia aplicable, procedemos a resolver.

III.

A.

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 LPRa 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 LPRa 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 LPRa sec. 1065.

En armonía con la autoridad delegada, la ARV aprobó la Comunicación Normativa Núm. 2010-05 conocida como *Procedimiento para los Servicios de Evaluación y Ajuste en Clases de Guiar Adaptadas y Adaptación de Vehículos de Motor con Equipo Asistivo en Puerto Rico y Estados Unidos para Consumidores de la*

Administración de Rehabilitación Vocacional.(sic) Esta reglamentación constituye la guía de aplicación a los casos de consumidores que solicitan servicios de asistencia tecnológica, evaluaciones para clases de guiar, ajuste en clases de guiar y la adaptación de vehículos de motor con equipo asistido. En su Art. IV acápite A intitulado *Servicios de Adaptación de Vehículo de Motor con Equipo Asistivo* (sic) detalla lo siguiente:

- A. El servicio de adaptación de vehículos de motor se ofrece para que un familiar traslade al consumidor o para que el consumidor pueda manejar su propio vehículo. **El consumidor/ familia tiene que tener el vehículo de motor o uno disponible para que la ARV pueda proveer el servicio de adaptación de vehículo de motor para que un familiar o el consumidor lo conduzca.** La ARV es responsable de ofrecer esta orientación al consumidor /familia/representante y no referirá a ningún consumidor para este servicio que no cumpla con este requisito. (Énfasis Nuestro)

Del mismo modo, en el antes mencionado Art. IV inciso 2(d) dispone lo siguiente:

- 2.) Adaptación de vehículo de motor con el equipo asistivo (sic) como un servicio de asistencia tecnológica para permitir al consumidor manejar su propio vehículo. A. este servicio solo se ofrece a consumidores para obtener o retener un empleo... **d) la ARV no compra vehículos de motor.** (Énfasis Nuestro).

B.

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 DPR 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 DPR 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 DPR 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 LPRA sec. 2175, delimita la facultad que tienen los tribunales para revisar las decisiones administrativas. *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 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 DPR 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 DPR 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 DPR 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 DPR 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 DPR 310, 323 (2006).

Ahora bien, **cuando se trate de conclusiones de derecho** que no involucren interpretaciones efectuadas dentro del ámbito de especialización de la agencia, éstas serán revisables por los tribunales sin circunscribirse al razonamiento que haya hecho la agencia. *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450 (1997). Cuando se trate de la revisión de determinaciones que estén entremezcladas con conclusiones de derecho, el foro judicial tendrá amplia facultad de revisión, como si se tratara de una cuestión de derecho propiamente. *Id.*, pág. 461. Es norma trillada en nuestro ordenamiento jurídico que en el proceso de revisión judicial los tribunales poseen facultad para revocar al foro administrativo en materias jurídicas. En palabras del profesor Demetrio Fernández: “[e]sa función no puede ser renunciada y se impone llevarla a cabo cuando el organismo administrativo ha fallado, errado en la aplicación de la ley.” D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3era ed., Colombia, 2013, sec. 9.4, pág. 722.

IV.

A tenor con las normas jurídicas y la casuística antes mencionadas, evaluaremos la corrección de la *resolución* recurrida. Según surge del expediente ante nuestra consideración, durante

todo el proceso llevado acabo contra la ARV --vistas administrativas, declaraciones juradas y documentos-- **siempre se discutió la modificación** del vehículo de motor. Nunca llegó a discutirse la compra de un vehículo de motor para el señor López Rivera. De hecho, en la vista del 3 de mayo de 2016 las partes acordaron que la ARV verificaría con la compañía Equipos Pro Impedimentos si podía realizar **las modificaciones al vehículo de** motor y si la cotización podía ser igual o a menor precio a lo establecido por la compañía HDS Vans & Mobility radicada en los Estados Unidos.⁶ Además, surge del expediente la cotización de la adaptabilidad al vehículo de motor realizada por HDS Vans & Mobility ascendente a ciento dieciséis mil ochocientos veinte nueve dólares con tres centavos (\$116,829.03). No es hasta que el Oficial Examinador sometiera su informe que surgió por **vez primera** la idea de ordenar la compra de un vehículo de motor para el señor López Rivera. De igual forma, mediante *Resolución*, la DPI acogió el *Informe de Caso del Oficial Examinador* y adoptó las mismas determinaciones realizadas por el Oficial Examinador en donde se ordenaba la compra de un vehículo de motor. Así, no podemos más que concluir que incidió el foro administrativo al ordenar la compra del vehículo de motor en contravención de la política pública de la agencia y de la Comunicación Normativa Núm. 2010-05.

V.

Por los fundamentos antes expresados, se *modifica* la *Resolución* objeto del presente recurso de revisión judicial a los fines de que se *ordene a la ARV* realice la adaptación al vehículo de motor

⁶ En otra vertiente tomamos conocimiento judicial que para el 14 de octubre de 2010 el señor López Rivera fue evaluado para el Informe de Cernimiento de Prescripción de Equipo. El señor López Rivera deseaba adquirir una Toyota Sienna para que le otorgaran el equipo asistido para el vehículo. Sin embargo, por las condiciones específicas del señor López Rivera ese modelo no era apto para él. Ante ello, el señor López Rivera solicitó ser evaluado con otro modelo, una Dodge Caravan. A lo cual le indicaron que tendría que ser evaluado en los Estados Unidos por no tener disponible ese modelo. Véase Regla 201 de las de evidencia. 32 LPRA Ap. VI, R. 201

que adquirirá el señor López Rivera. La Parte Recurrente, a su vez, a tenor con la política pública de la “Ley de Rehabilitación Vocacional de Puerto Rico”, debe asumir el costo de la adaptación del vehículo aludido con el equipo de asistencia (tal y como se estipuló) sin dilación.⁷

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

⁷ Es indispensable que todos los actores en el trámite cobren consciencia de que la solicitud original fue presentada por el señor López Rivera en el 2007 Anejo I, página 102, de la “Moción en Cumplimiento de Orden” sometida por la parte recurrente.