

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

GINALISSE VÉLEZ  
SÁNCHEZ

Demandante - Recurrída

v.

ESTADO LIBRE  
ASOCIADO DE PUERTO  
RICO, DEPARTAMENTO  
DE EDUCACIÓN

Demandada - Peticionaria

KLCE201800073

*Certiorari*  
procedente del  
Tribunal de Primera  
Instancia, Sala de  
San Juan

Civil núm.:  
K CD2017-0646  
(901)

Sobre:  
Reclamación de  
Honorarios de  
Abogado

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Soroeta Kodesh y la Jueza Romero García.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2018.

El Tribunal de Primera Instancia (“TPI”) determinó que no procedía la paralización automática, bajo PROMESA, *infra*, de una reclamación por el pago de honorarios de abogado bajo la “*Individuals with Disabilities Education Act*” (“IDEA”). Por los fundamentos que expondremos a continuación, expedimos el recurso de *certiorari* y confirmamos el dictamen del TPI.

I.

En junio de 2016, la Sa. Ginalisse Nieves Sánchez (la “Recurrída”), por sí y en representación de una menor, presentó una querrela ante el Departamento de Educación (“Educación”), mediante la cual solicitó que se autorizara el pago de ciertos servicios educativos privados para beneficio de la menor. Además, solicitó el reembolso de las sumas ya pagadas en el mercado privado por los servicios suplementarios que no brindó Educación y el cumplimiento de dicha agencia con varias de sus obligaciones. Luego de varios incidentes procesales, y la celebración de dos vistas,

el 8 de septiembre de 2016, el foro administrativo otorgó los remedios solicitados en la querella.

El 11 de abril de 2017, la Recurrída instó una demanda contra el Estado Libre Asociado (el “ELA”); solicitó se ordenase al ELA pagar honorarios bajo la sección 1415(i)(3)(B)(I) de IDEA, ascendientes a \$3,812.50.

Por su parte, el ELA presentó un “Aviso de Paralización de los Procedimientos por Virtud de la Presentación de la Petición Presentada por el Gobierno de Puerto Rico bajo el Título III de PROMESA” (“el Aviso”). El ELA planteó que, de conformidad con las secciones 362 (a) y 922 (a) del Código de Quiebras Federal, *infra*, incorporadas en la sección 301 de PROMESA, *infra*, la demanda por reclamación de honorarios bajo IDEA estaba paralizada a raíz de la presentación por el ELA de una petición en la Corte de Distrito de los Estados Unidos bajo el Título III de PROMESA, *infra*.

La Recurrída se opuso a la paralización solicitada; arguyó que su reclamación, de honorarios bajo IDEA, estaba exenta de paralización por virtud de lo dispuesto en PROMESA, *infra*. Adujo que la paralización de estas reclamaciones privaría a los padres y madres de niños de educación especial de defender los derechos de sus hijos, pues no tendrían acceso a obtener representación legal. El ELA replicó; sostuvo que únicamente reclamaciones bajo leyes federales que implanten programas relacionados con salud, seguridad y medioambiente están exentas de la paralización, mas no IDEA, pues el estatuto se relaciona, en vez, con educación. Además, señaló que el cobro de honorarios es una acción pecuniaria independiente, ya que los honorarios se sufragan de fondos estatales; por ser fondos estatales, arguyó, el cobro está paralizado.

Inicialmente, el TPI, mediante una Sentencia, accedió a la petición del ELA de paralizar el caso; no obstante, luego de considerar una moción de reconsideración de la Recurrída,

mediante una Resolución notificada el 23 de octubre de 2017, el TPI dejó sin efecto la paralización antes decretada, por entender que la misma era contraria a la sección 304(h) de PROMESA, *infra*. El ELA solicitó reconsideración, lo cual fue denegado mediante una Resolución notificada el 13 de diciembre de 2017. Inconforme, el 12 de enero de 2018, el ELA presentó el recurso de referencia. De conformidad con la discreción que nos confiere la Regla 7(B)(5) de nuestro Reglamento, resolvemos sin trámite ulterior. 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 7(B)(5).

## II.

### A.

En el 2004, el Congreso de los Estados Unidos aprobó IDEA, para enmendar la ley anterior de 1975, conocida como *Education for All Handicapped Children Act*. Su propósito fue asegurar que todos los niños y niñas con impedimentos tengan acceso a una educación pública, gratuita y apropiada (FAPE, por sus siglas en inglés) que se enfoque en la educación especial y los servicios relacionados, diseñados para atender sus necesidades particulares, con el fin de prepararlos para estudios, empleo y una vida independiente. 20 USC sec. 1400 (d). Además, tiene los siguientes objetivos: asegurar que los derechos de los niños y niñas con impedimentos sean protegidos; asistir a los estados, localidades y agencias en la provisión de servicios y educación; asegurar que los educadores y los padres tengan las herramientas necesarias para mejorar los resultados educativos de los estudiantes de educación especial; y medir y asegurar la efectividad de los esfuerzos por educar a niños y niñas con impedimentos. *Íd.*

La ley define a los niños con impedimentos como aquellos que tienen impedimentos intelectuales, auditivos, del habla o de lenguaje, visuales, ortopédicos u otros, así como disturbios emocionales severos, autismo o algún daño cerebral traumático y

que, por dicha razón, necesitan educación especial y servicios relacionados. 20 USC sec. 1401 (3). IDEA provee para que los estados reciban fondos federales siempre que cumplan con las condiciones que impone la ley en la sección 1412, la cual dispone (20 USC sec. 1412 (a), énfasis suplido):

1412. State eligibility

(a) In general

A State is eligible for assistance under this subchapter for a fiscal year if the State submits a plan that provides assurances to the Secretary that the State has in effect policies and procedures to ensure that the State meets each of the following conditions:

(6) *Procedural safeguards*

(A) In general

Children with disabilities and their parents are afforded the procedural safeguards required **by section 1415 of this title.**

Una de esas garantías procesales es el pago de honorarios de abogado:

§1415. Procedural safeguards

(i) Administrative procedures

(3) Jurisdiction of district courts; attorneys' fees

(B) In any action or proceeding brought under this section, the court, in its discretion, may award reasonable attorneys' fees as part of the costs –

(I) to a prevailing party who is the parent of a child with a disability. 20 USC sec. 1415 (i)(3)(B)(I)

Esta subsección fue añadida en el 1986 al *Education for All Handicapped Children Act*, precursora de IDEA. El propósito fue aclarar la intención original del Congreso y revertir una decisión de la Corte Suprema federal que había concluido que el estatuto original no permitía una reclamación por honorarios de abogados. El Congreso tenía el propósito firme de garantizar que los niños y niñas de escasos recursos pudieran tener la misma oportunidad de reclamar sus derechos que aquellos que fácilmente pueden pagarle a un abogado. A tales efectos, el historial de esta medida refleja lo siguiente que (99 Cong. Rec. 16823 (1986) (Sen. Weicker), énfasis suplido):

What we do here today is to make the Education of the Handicapped Act consistent with more than 130 other fee shifting statutes which provide for the award of attorneys' fees to parties who prevail in court to obtain what is guaranteed to them by law. **Without this remedy, many of our civil rights would be hollow pronouncements available only to those who could afford to sue for enforcement of their rights.**

Además, en el historial se consignó que (99 Cong. Rec. 16824 (1986)

(Sen. Kerry), énfasis suplido):

By limiting the availability of reasonable attorneys' fees to parents and/or legal guardians who prevail in civil actions, the Court greatly misinterpreted the intent of Congress when it passed Public Law 94-142. Endorsing the conference report before us today, **will allow Congress to clarify its views in this regard and to reaffirm its commitment to ensuring that all handicapped children have a right to a public education.**

This conference report represents a victory in **protecting the educational rights of all handicapped children regardless of their economic situation.**

#### B.

Por otra parte, la Constitución del ELA establece 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”. Art. II, Sec. 5, Const. ELA, Tomo 1, ed. 2008, pág. 292. A tono con esta disposición constitucional, y con el estatuto federal, se aprobó la “Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos”, Ley 51-1996, 18 LPRC sec. 1351 *et seq.* La misma adopta la política pública federal en educación especial: garantizar “[u]na 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 para su desarrollo...” 18 LPRC sec. 1352. Véase 20 USC sec. 1400 (d), *supra*. La Ley 51-1996 fue aprobada como parte de la “obligación del Estado de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Educación Especial, conocida

[anteriormente] como *Individuals with Disabilities Education Act*”, actualmente IDEA. *Orraca López v. ELA*, 192 DPR 31, 41 (2014).

Desde los años setenta, Puerto Rico se ha beneficiado de los fondos federales que se otorgan al amparo de IDEA, y sus precursoras. *Decler Ríos v. Departamento de Educación*, 177 DPR 765, 776 (2009). Para estar en cumplimiento con las leyes federales, “las agencias beneficiarias del programa federal tienen que proveer garantías procesales a los padres y niños, tanto para la reclamación como para la protección de los derechos adquiridos”. *Bonilla v. Chardón*, 118 DPR 599, 608 (1987). Como parte del esquema legal promulgado por el Congreso, en el 1986, se autorizó la concesión de honorarios a la parte prevaleciente en el procedimiento administrativo. *Orraca López*, 192 DPR en las págs. 41-43. La concesión de honorarios de abogado que autoriza IDEA no es una sanción, sino que tiene el propósito de “posibilitar que los padres o tutores de menores con necesidades especiales puedan vindicar los derechos de estos últimos”. *Íd.* en las págs. 42-44. *Decler Ríos*, 177 DPR en la pág. 778.

### C.

El 3 de mayo de 2017, la Junta de Supervisión y Administración Financiera de Puerto Rico (“Junta”) presentó una petición de quiebra ante la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, a nombre del ELA (la “Petición”), bajo las disposiciones del Título III de PROMESA (48 USC sec. 2101 *et seq.*). La paralización automática (la “Paralización”) provista por las secciones 362 y 922 del Código de Quiebras federal se activó a raíz de la presentación de la Petición. Véase, 48 USC sec. 2161(a); 11 USC secs. 362 y 922. En general, y sujeto a ciertas excepciones y condiciones, la Paralización tiene el efecto de congelar toda acción pendiente contra el ELA, así como de evitar el inicio de acciones nuevas contra dicha parte.

No obstante, PROMESA provee unas excepciones a la Paralización. Por ejemplo, su sección 7 (48 USC sec. 2107, o “Sección 7”) dispone (énfasis suplido):

Except as otherwise provided in this Act, nothing in this Act shall be construed as impairing or in any manner relieving a territorial government, or any territorial instrumentality thereof, **from compliance with Federal laws or requirements** or territorial laws and requirements implementing a federally authorized or federally delegated program protecting the health, safety, and environment of persons in such territory.

Así pues, la Sección 7 contempla que el ELA viene obligado, independientemente de la Paralización, a continuar cumpliendo con: (i) leyes o requerimientos *federales* y (ii) leyes y requerimientos *territoriales* que implantan programas federales en protección de la salud, seguridad y el ambiente de las personas.

Además, PROMESA dispone que (48 USC sec. 2164(h) o “Sección 304(h)”, énfasis suplido):

(h) PUBLIC SAFETY.—**This Act may not be construed to permit the discharge of obligations arising under Federal police or regulatory laws**, including laws relating to the environment, public health or safety, or territorial laws implementing such Federal legal provisions. This includes compliance obligations, requirements under consent decrees or judicial orders, and obligations to pay associated administrative, civil, or other penalties.

Se reitera, así pues, que nada de lo dispuesto en PROMESA exime al ELA de cumplir con sus obligaciones bajo leyes federales, lo cual incluye, *pero no se limita a*, leyes relacionadas con el ambiente, salud pública o seguridad.

De forma similar, la sección 204 (d) establece la misma prohibición en cuanto a las actuaciones permisibles de la Junta (48 USC sec. 2144 (d), énfasis suplido):

(d) Implementation of Federal programs. In taking actions under this chapter, the Oversight Board shall not exercise applicable authorities to impede territorial actions taken to—  
 (1) comply with a court-issued consent decree or injunction, or an administrative order or settlement with a Federal agency, with respect to Federal programs;

(2) **implement a federally authorized or federally delegated program;**

(3) implement territorial laws, which are consistent with a certified Fiscal Plan, that execute Federal requirements and standards; or

(4) preserve and maintain federally funded mass transportation assets.

### III.

Así pues, del texto claro de PROMESA, surge que dicho estatuto no le permite al ELA dejar de cumplir con sus obligaciones y deberes bajo leyes federales que establecen programas para el bienestar público, ni se pretendió paralizar acciones dirigidas a exigir tal cumplimiento.

Los honorarios que pueden solicitarse bajo IDEA son parte integral del esquema mediante el cual, a cambio de recibir una considerable cantidad de fondos federales, el ELA tiene que garantizar que los niños y niñas de educación especial tengan acceso a una educación pública, gratuita, adecuada y ajustada a sus necesidades. Nada de lo dispuesto en PROMESA, por tanto, exime al ELA de tener que responder por una reclamación de honorarios bajo la sección 1415 (i)(3)(B)(I) de IDEA.

De conformidad, y contrario a lo que sostiene el ELA, no es posible separar la concesión de honorarios bajo IDEA, de los otros derechos sustantivos y procesales contemplados por dicha legislación. Como reseñamos arriba, el Congreso consideró que era de crucial importancia, para vindicar y hacer valer lo provisto en IDEA (y sus precursoras), que el tribunal pudiese condenar a los estados a pagar honorarios de abogado. Ello porque, de otra forma, difícilmente un estudiante de escasos recursos podría obtener representación legal para reclamar al respecto. Tampoco es pertinente que el tribunal tenga discreción, para caso a caso, considerar si se van a conceder honorarios; lo determinante es que se concedió el derecho a solicitar al tribunal que ejerza su discreción para ordenar dicho pago.



Por otra parte, y contrario a lo que plantea el ELA, la excepción a la paralización automática no se limita exclusivamente a leyes que protegen la salud, la seguridad y el ambiente. Tanto el lenguaje de la Sección 7, como el de la Sección 304 (h), es claro en que se trata de toda ley o requerimiento federal en el campo del bienestar público.

De todas maneras, aun de aceptarse la teoría del ELA (a los efectos de que la excepción solo alcanza leyes federales que protegen la salud, seguridad y ambiente), concluiríamos que actuó correctamente el TPI. Ello pues IDEA es una ley abarcadora, la cual, al garantizar los derechos de niños y niñas a una educación adecuada, protege su salud, así como nuestro ambiente y seguridad colectiva. Adviértase que IDEA persigue que se provean servicios de educación que tomen en consideración, y se ajusten a, las condiciones particulares de *salud* de estos, para así promover que se conviertan en adultos que contribuyan de forma *segura* a nuestra sociedad. Es decir, una educación adecuada inevitablemente debe tomar en consideración las necesidades particulares que surgen a raíz de la salud de los estudiantes y está inextricablemente ligada a la meta de mantener una sociedad segura.

#### IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se expide el auto de *certiorari* y se confirma la determinación recurrida.

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

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