

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

R.Y.R.S.

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN

Recurrido

KLRA202000198

REVISIÓN

ADMINISTRATIVA

procedente de
Departamento de
Educación

Caso Núm.:
QEE1920-13-08-00119

Sobre: Compra de
Servicios
Educativos

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Birriel Cardona, el Juez Bonilla Ortiz y la Jueza Cortés González.

Bonilla Ortiz, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de noviembre de 2020.

Comparece el menor RYSR, representado por sus padres, la Sra. Carmen J. Sanabria Alvarado y el Sr. Ricardo Rubio Reyes (en conjunto, Recurrente), mediante recurso de revisión judicial, presentado el 15 de julio de 2020. Solicita la revisión de la *Resolución Final* emitida el 5 de abril de 2020, en la *Querella 1920-12-08-00119* por el Foro Administrativo de Educación Especial del Departamento de Educación. En virtud del referido dictamen, la agencia recurrida ordenó el cierre y archivo de la referida querella.

Por los motivos que expondremos a continuación, **REVOCAMOS** la determinación administrativa recurrida.

-I-

Surge del expediente que, el 1 de agosto de 2019, la Recurrente presentó la *Querella Núm. 1920-12-08-00119*. Alegó, en esencia, que durante los pasados tres años, a RYRS no se le había realizado un Programa Educativo Individualizado (PEI) que midiera su

funcionamiento académico y que cumpliera con los requisitos de la *Individuals with Disabilities Education Improvement Act* (IDEA, *infra*). Añadió que el Departamento de Educación (DE) nunca había individualizado las fortalezas y necesidades de RYRS ni le había ofrecido alternativas de ubicación escolar. Además, sostuvo que, desde mayo del 2018, el menor no recibía terapias del habla conforme a la intensidad recomendada y nunca había recibido terapia ocupacional. En vista de lo anterior, exigió el pago incurrido por los gastos académicos correspondientes a los años escolares 2017-2018 y 2018-2019 (evaluaciones, terapias, matrículas, mensualidades y libros) y la compra de servicios por reembolsos correspondiente al año escolar 2019-2020. También, solicitó una reunión con el Comité de Programación y Ubicación (COMPU).

El 29 de agosto de 2019, el DE presentó Contestación a *querrela & moción de desestimación por falta de jurisdicción bajo la ley IDEA*. Adujo que, para los años escolares 2017-2018 y 2018-2019, la Recurrente rechazó las alternativas de ubicación pública por encontrarse el menor matriculado en una institución privada. En cuanto al año escolar 2019-2020, el DE sostuvo que realizó múltiples intentos para comunicarse con la Recurrente con el fin de revisar el PEI correspondiente a dicho año. No obstante, sus esfuerzos resultaron infructuosos. En vista de lo anterior, negó haber incumplido con su deber de ofrecer una educación pública, gratuita y apropiada. Por último, sostuvo que el foro administrativo carecía de jurisdicción para atender el reclamo de la Recurrente por tratarse de una ubicación unilateral.

El 4 de septiembre de 2019, se celebró la *Vista Administrativa*. Tras evaluar los testimonios y la prueba documental sometida por las partes, el Foro Administrativo emitió una *Resolución parcial, orden urgente vista y notificación de extensión de términos*. En lo pertinente, el foro recurrido concluyó que el DE incumplió con la ley y la reglamentación federal y estatal al no preparar un PEI educativo ni ofrecer alternativas de ubicación para el estudiante para los años escolares 2017-2018 y 2018-2019. Además, sostuvo que la institución privada ofreció al menor servicios académicos que redundaron en beneficio educativo y que respondían a sus necesidades escolares. Cónsono con lo anterior, declaró ha lugar parcialmente la *Querrela* y ordenó el reembolso de los servicios educativos para los años escolares 2017-2018 y 2018-2019.

Tras varios incidentes procesales, el 5 de abril de 2020, el foro recurrido emitió una *Resolución Final*. Surge de dicha determinación que, el 28 de enero de 2020, se celebró una segunda vista administrativa. En dicha vista las partes informaron los siguientes acuerdos: la Recurrente sometería una propuesta de servicios educativos actualizada; se celebraría una reunión de COMPU en la que se discutirían las evaluaciones realizadas al menor, la propuesta de servicio y se establecería la ubicación adecuada del estudiante. Posteriormente, el DE presentaría su posición al respecto y, de ser necesario, se solicitaría la celebración de una vista de seguimiento.

De la resolución recurrida surge a su vez que, el 4 de febrero de 2020, se celebró la reunión del COMPU. En dicha reunión las partes llegaron a acuerdos en torno

a la ubicación del menor y la compra de los servicios educativos para el estudiante en la institución privada para el año escolar 2019-2020. En vista de lo anterior, el foro administrativo concluyó que dichos acuerdos ponían fin a las controversias entre las partes y procedió a decretar el cierre y archivo de la *Querrela* de epígrafe.

No conteste con lo anterior, la Recurrente instó este recurso de revisión judicial y formuló los siguientes señalamientos de error:

ERRÓ LA HONORABLE JUEZA ADMINISTRATIVA DEL FORO ADMINISTRATIVO DE EDUCACIÓN AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN FINAL SIN HACER DETERMINACIONES DE HECHOS.

ERRÓ LA HONORABLE JUEZA ADMINISTRATIVA DEL FORO ADMINISTRATIVO DE EDUCACIÓN AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN EN LA CUAL NO SE DISPONE DE LA TOTALIDAD DE LAS CONTROVERSIAS PRESENTADAS EN LA QUERRELLA, ESPECÍFICAMENTE LO RELACIONADO A LA COMPRA DE SERVICIOS PARA EL AÑO 2019-2020.

El 19 de agosto de 2020, tras señalar el alegado incumplimiento de la parte recurrida con los términos reglamentarios, la Recurrente compareció y solicitó que se diera por sometido el recurso. El 27 de agosto de 2020, emitimos una *Resolución* en la que le concedimos un término al Procurador General para que se expresara sobre los méritos del recurso.

El 22 de septiembre de 2020, el Procurador General compareció mediante un *Escrito en cumplimiento de orden*. Señaló que en el presente caso existían controversias pendientes de ser resueltas. Además, precisó la necesidad de celebrar una vista para determinar la procedencia de la compra de servicios para el año escolar 2019-2020. Por lo que, contando con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver.

-A-

La Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 201-2003, establece que como Tribunal de Apelaciones estamos facultados para revisar las "decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas". Véase: Artículo 4006(c), 4 LPRA sec. 24(y) (c).

La Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), delimita el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas. La Sección 4.2 de la LPAU, establece que la revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones se hará respecto a las órdenes o resoluciones finales, luego de que el recurrente haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente.

La LPAU no define expresamente el término "orden o resolución final", sin embargo, si contiene una descripción de lo que tiene que incluir una "orden o resolución final". A esos efectos, orden o resolución final debe incluir determinaciones de hecho y las conclusiones de derecho que fundamentan la adjudicación y la advertencia del derecho a solicitar una reconsideración o revisión, según sea el caso. Véase: Sec. 3.14 de la LPAU; *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 489-490 (1997).

A su vez, la Sección 1.3 de la LPAU, define *Orden o Resolución parcial* como "la acción agencial que adjudique algún derecho u obligación que no ponga fin a la controversia total sino a un aspecto específico de la misma". También define una *Orden interlocutoria* como

"aquella acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto meramente procesal"

Cónsono con lo anterior, la revisión judicial únicamente puede efectuarse sobre una decisión final de la agencia. *Comisionado Seguros v. Universal*, supra. No obstante, la Sección 4.2 de la LPAU reconoció el derecho de una parte afectada a plantear como error las decisiones interlocutorias adversas. A esos efectos, en lo pertinente la citada sección dispone que "[l]a disposición interlocutoria de la agencia podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia".

Por lo tanto, para que una orden emitida por una agencia pueda ser revisada ante el Tribunal de Apelaciones, debe: 1) haberse agotado todos los remedios provistos por la agencia y (ii) que la resolución sea final y no interlocutoria. *Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño*, 168 DPR 527, 543 (2006).

-B-

El debido proceso de ley es un derecho fundamental consagrado tanto en nuestra Constitución, como en la Constitución Federal. Artículo II, Sec. 7, Const. ELA, LPRA, Tomo 1; Emda. V y XIV, Const. EE.UU. Dicha garantía tiene dos vertientes, a saber, la sustantiva y la procesal. *Domínguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1, 36 (2010).

El debido proceso de ley sustantivo tiene como objetivo proteger y salvaguardar los derechos fundamentales de las personas al requerirle al Estado justificación al intervenir con los mismos. De otro lado, en su vertiente procesal el debido proceso de ley busca asegurar que la interferencia con los intereses de

libertad o propiedad de las personas se lleve a cabo a través de un procedimiento justo e imparcial. *Id.* a la pág. 47.

La jurisprudencia ha establecido varios requisitos que todo procedimiento adversativo debe cumplir para satisfacer las exigencias mínimas del debido proceso de ley, a saber: 1) notificación adecuada del proceso; 2) oportunidad de ser oído; 3) procedimiento ante un juzgador imparcial; 4) el derecho a contrainterrogar a los testigos y a examinar la evidencia presentada en su contra; 5) que la decisión se fundamente en la evidencia presentada y admitida; 6) tener asistencia de abogado. *Hernández v. Secretario*, 164 DPR 390, 395-396 (2005); *McConnell V. Palau*, 161 DPR 734, 759 (2004).

En lo pertinente, la sección 3.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2151. establece los parámetros mínimos del debido proceso de ley. Dicha sección establece que:

En todo procedimiento adjudicativo formal ante una agencia se salvaguardarán los siguientes derechos: (A) Derecho a notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte; (B) Derecho a presentar evidencia; (C) Derecho a una adjudicación imparcial; (D) Derecho a que la decisión sea basada en el expediente.

-C-

La ley federal conocida como Individuals with Disabilities Education Act (IDEA), 20 USC 1400 et seq., busca garantizar el acceso a una educación pública, gratuita y apropiada,¹ que atienda las necesidades

¹ La Ley IDEA define la educación pública, gratuita y apropiada de la siguiente manera:

(9) Free appropriate public education

The term "free appropriate public education" means special education and related services that -

(A) have been provided at public expense, under public supervision and direction, and without charge;

especiales de aquellos niños y jóvenes que padecen de algún tipo impedimento, al tiempo de proteger los derechos de éstos, así como los de sus padres. En virtud de las disposiciones de esta ley federal, y condicionado al cumplimiento de un conjunto de metas y procedimientos, las agencias locales y estatales se benefician de fondos federales que contribuyen a la educación de los estudiantes con impedimentos. *Arlington Cent. School Dist. v. Murphy*, 548 US 291, 295 (2006).

Puerto Rico es beneficiario de los referidos fondos federales. Por ello, está obligado a establecer "programas de educación especial pública, gratuita, apropiada y que atiendan las necesidades especiales de cada estudiante". *Declet Ríos v. Dpto. de Educación*, 177 DPR 765, 776 (2009).

Según dispuesto por la IDEA, *supra*, si la educación pública no logra satisfacer las necesidades del niño o joven con impedimento, ello no necesariamente afecta su derecho a recibir una educación gratuita y apropiada. Así, en ciertas situaciones, el Estado será responsable de cubrir los gastos en los que incurran los padres que han tenido que recurrir a instituciones privadas con el fin de proveer al estudiante con una educación que atienda sus necesidades especiales.

Cónsono con ello, y en cumplimiento con el mandato constitucional y las exigencias de los estatutos federales, se aprobó la Ley Núm. 51-1996, *Ley de*

(B) meet the standards of the State educational agency;

(C) include an appropriate preschool, elementary school, or secondary school education in the State involved; and

(D) are provided in conformity with the individualized education program required under section 1414(d) of this title.

Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos (Ley 51), 18 LPRA sec. 1351 et seq. La precitada Ley y sus reglamentos "responden a la obligación del Estado de cumplir con la Ley Federal de Educación Especial y sus reglamentos". *Declet Ríos v. Dpto. de Educación*, 177 DPR, a la pág. 775. Dicho estatuto federal:

[R]equiere, *inter alia*, que los estados que se beneficien de fondos federales del Departamento de Educación establezcan programas de educación especial pública, gratuita, apropiada y que atiendan las necesidades especiales de cada estudiante.

Id., a la pág. 776.

Para viabilizar la implantación de la Ley 51, se aprobó el *Manual de Procedimientos de Educación Especial (Manual de Procedimientos)*, mediante la Carta Circular Núm. 5-2004-2005, de 3 de septiembre de 2004.

Dicho Manual establece que, "[a] todo niño o joven que resulte elegible para servicios de educación especial se le preparará un PEI". Véase, *Manual de Procedimientos*, a la pág. 35. Mediante el PEI, se establecen "los servicios educativos y relacionados que habrán de constituir el programa educativo del niño o joven por un periodo no mayor de un año". *Id.*

De otra parte, el COMPU es el grupo de personas que preparan el PEI. Véase, *Manual de Procedimientos*, a la pág. 37. El COMPU estará compuesto por:

(a) los padres del niño; (b) al menos un maestro regular del niño; (c) al menos un maestro de educación especial; (d) un representante de la agencia pública que pueda proveer o supervisar la prestación de los servicios de educación especial y que tenga conocimientos sobre el currículo general y conozca la disponibilidad de recursos; (e) una persona que pueda interpretar las implicaciones educativas de los resultados de las evaluaciones (puede ser una de las personas enumeradas de la b a la f); (f) otras

personas que conozcan o tengan experiencia relacionada con las necesidades del niño o joven, a discreción de los padres o la agencia, y (g) el estudiante, de ser apropiado.

Id.

Una vez completado el PEI, el COMPU analizará las alternativas de ubicación para su mejor implantación.

Véase, Manual de Procedimientos, a la pág. 51. Para ello:

evaluará las alternativas a la luz de las necesidades del estudiante contenidas en el PEI, los recursos y facilidades existentes en cada una de estas, dando además especial atención a las oportunidades que cada una brinda para educar al estudiante junto a otros que no tienen impedimentos.

Constituye un requisito el que todo estudiante elegible para servicios de educación especial se ubique en la alternativa menos restrictiva^[2], o sea, en aquella donde puedan atenderse sus necesidades educativas particulares, manteniéndose a su vez lo más integrado posible con los estudiantes sin impedimentos en actividades tanto académicas, no académicas, así como extracurriculares [...].

Manual de Procedimientos, a la pág. 51.

Cabe señalar que el PEI se revisará, al menos, una vez al año. Véase, Manual de Procedimientos, a la pág. 48. La revisión la efectuará el COMPU en el núcleo escolar o institución a la que asiste el estudiante. *Id.* De otra parte, y siempre que responda a las necesidades contenidas en el PEI, se harán las gestiones necesarias para que el niño o joven con impedimentos sea ubicado cerca de su residencia y en la escuela a la que habría

² La Ley 51 define "ambiente menos restrictivo" de la siguiente manera:

Ubicación que propicia que la persona con impedimentos se eduque entre personas sin impedimentos. Cuando las condiciones o necesidades de la persona no lo permitan, aún con la utilización de ayudas y servicios suplementarios, tendrá derecho a una ubicación apropiada de acuerdo al continuo de servicios y a la reglamentación vigente.

asistido de no tener impedimentos. *Id.*, a la pág. 52. Si los padres objetan la ubicación según dispuesto en el PEI, podrán solicitar la celebración de una reunión de mediación o vista administrativa. *Id.*, a la pág. 54.

Con relación a la ubicación unilateral, en la que los padres optan por servicios privados, cabe señalar que:

[C]uando los distritos escolares han identificado una alternativa de ubicación apropiada a nivel público para implantar el PEI del estudiante, pero el padre opta por matricularlo en una escuela o institución privada, el Departamento de Educación no tiene la obligación de pagar por la educación del estudiante en la escuela privada. [...]

Id., a la pág. 59.

Al interpretar lo que se considera una ubicación apropiada, el Tribunal Supremo Federal opinó en *Board of Educ. of Henrick Hudson Central School Dist. v. Rowley*, 458 US 176, 203 (1982), que:

[W]e hold that it satisfies the requirement by providing personalized instruction with sufficient support services to permit the child to benefit educationally from that instruction. Such instruction and services must be provided at public expense, meet the State's educational standards, must approximate the grade levels used in the State's regular education, and must comport with the child's IEP. [...]

Id.

De otra parte, de surgir una controversia relacionada al PEI, se podría recurrir a servicios de educación privada. No obstante, el reembolso de la ubicación unilateral por parte de los padres, o la compra de servicios educativos por parte del Estado, dependerá de que se cumplan ciertos requisitos.

Según mencionáramos, el DE recibe asistencia económica del gobierno federal para lograr los objetivos de la ley IDEA. Por ello, está bajo la jurisdicción de

los procedimientos que prescribe dicha ley federal. En lo pertinente, la sección 1415 de la Ley, dispone las siguientes salvaguardas procesales:

(i) Administrative procedures

(1) In general

(A) Decision made in hearing

A decision made in a hearing conducted pursuant to subsection (f) or (k) shall be final, except that any party involved in such hearing may appeal such decision under the provisions of subsection (g) and paragraph (2).

(B) Decision made at appeal

A decision made under subsection (g) shall be final, except that any party may bring an action under paragraph (2).

(2) Right to bring civil action

(A) In general

Any party aggrieved by the findings and decision made under subsection (f) or (k) who does not have the right to an appeal under subsection (g), and any party aggrieved by the findings and decision made under this subsection, shall have the right to bring a civil action with respect to the complaint presented pursuant to this section, which action may be brought in any State court of competent jurisdiction or in a district court of the United States, without regard to the amount in controversy.

-III-

Un examen de la *Resolución* recurrida revela que, más allá de un recuento del tracto procesal de la *Querrela* hasta ese momento, esta no contiene determinaciones de hecho ni derecho. Y si bien el dictamen impugnando se refiere a los acuerdos a los que llegaron las partes, lo cierto es que estos no se hicieron formar parte de la *Resolución* recurrida.

Como norma general, este Tribunal estaría impedido de revisar el dictamen aquí recurrido. Ello, debido a que este carece de los elementos que exige el Art. 3.14 de la LPAU para ser considerado una "orden o resolución

final" y por ende susceptible de nuestra función revisora. A pesar de dichas deficiencias, la ley IDEA confiere carácter de finalidad a los dictámenes emitidos como parte de una vista administrativa celebrada al amparo de dicha ley. Así pues, estando en posición de revisar la *Resolución* recurrida, es forzoso concluir que la misma no dispone de la totalidad de las controversias que estuvieron ante la consideración del foro. Ello, ya que quedan asuntos pendientes de ser adjudicados, como por ejemplo la compra de servicios para el Año Escolar 2019-2020. Siendo ello así, no procedía el cierre y archivo de la *Querrela* de epígrafe, por lo que, es forzoso concluir que los errores señalados se cometieron.

-IV-

En virtud de los fundamentos antes expuestos, **REVOCAMOS** la *Resolución* recurrida. En consecuencia, se devuelve el caso a la agencia para que emita una *Resolución* fundamentada en derecho, la cual deberá adoptar todos los acuerdos existentes entre las partes. Además, se ordena la celebración de una *Vista administrativa* con el fin de disponer de cualquier controversia pendiente de adjudicación, en particular la procedencia de la compra de servicios para el Año Escolar 2019-2020.

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