

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

J.A.S. Recurrente v. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Recurrido	KLRA202000199	<i>Revisión Administrativa</i> procedente del Gobierno de Puerto Rico, Foro Administrativo de Educación Especial. Querrela Número: 1920-11-11-00805 Sobre: Compra de servicios educativos, reembolso, COMPU
---	---------------	--

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores, la Juez Nieves Figueroa y la Juez Lebrón Nieves

Nieves Figueroa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de diciembre de 2020.

Comparece ante nosotros, el menor J.A.S. representado por su madre, Joannette Santiago (en adelante, “señora Santiago” o “recurrente”) mediante recurso de revisión judicial. Solicita que se revoque la *Resolución Final y Orden* emitida por el Foro Administrativo de Educación Especial (en adelante “FAEE”), a través de la cual declaró Ha Lugar la solicitud de reembolso de los servicios educativos para el año escolar 2018-2019 en la institución privada y declaró No Ha Lugar el reembolso para el año escolar 2019-2020.

Examinado el recurso presentado, así como el derecho aplicable, procedemos a revocar la *Resolución Final y Orden*.

I.

Surge del expediente que el 8 de noviembre de 2019, la parte recurrente presentó una *Querrela* ante el FAEE. En síntesis, planteó que el menor J.A.S. era un niño con impedimentos, diagnosticado con problemas del habla y lenguaje, registrado para recibir servicios de educación especial en el Departamento de Educación (en adelante “DE” O “recurrido”). Indicó que el DE le aplicó una política discriminatoria institucionalizada en la etapa de registro y

elegibilidad por estar ubicado en una institución privada. Asimismo, alegó que el DE no desarrolló un Plan Educativo Individualizado (PEI) que calculara razonablemente una oferta de ubicación pública, gratuita y apropiada. La recurrente sostuvo que el DE no realizó un PEI educativo según exige la Ley IDEA. Finalmente, la parte recurrente solicitó el reembolso de los gastos pagados por los servicios educativos de los años escolares 2018-2019 y 2019-2020, ya que el menor recibió su educación en la escuela privada Copek Bilingual School de Salinas.¹

El 18 de noviembre de 2019, el DE contestó la *Querella*. En lo pertinente, sostuvo que: “Es cierto que el menor aún no cuenta con un Programa que detalle los servicios educativos para el menor, a su vez, no es menos cierto que la Ley IDEA [*infra*] provee una excepción al tener que proveer una ubicación pública, gratuita y apropiada para todo estudiante elegible al [P]rograma de [E]ducación [E]special, le da la discreción al Estado en proveer una ubicación a todo estudiante entre las edades de 3 a 5 años.” A esos efectos, el DE alegó que no quedaba obligada en proveer un ofrecimiento de ubicación para todo estudiante entre las edades de 3 a 5 años. Por lo que, luego de examinar la evaluación ocupacional sensorial, la evaluación patológica del habla, el historial del desarrollo y la evaluación de disfagia, los miembros del COMPU determinaron que el menor no requería ser ubicado en una institución educativa pública según lo dispone la sección 20 USC 1412 (B). Por lo tanto, alegaron que no procedía el r²

Luego de varios tramites procesales, el 9 de marzo de 2020, el FAEE emitió una *Resolución Final y Orden*.³ Evaluados los testimonios recibidos, así como la totalidad del expediente, declaró

¹ Véase, apéndice del recurrente, Exhibit I, *Querella*, págs. 1-4.

² *Íd.*, Exhibit II, *Contestación A La Querella*, págs. 5-11.

³ *Íd.*, Exhibit XII, *Resolución Final y Orden*, págs. 44-55.

Ha Lugar la *Querrela* en cuanto al reembolso del año 2018-2019 y No Ha Lugar en cuanto al reembolso del año 2019-2020. El FAEE determinó que el DE incumplió con el debido proceso de ley al celebrar tardíamente, el COMPU para redacción y revisión del PEI. Examinada la Minuta de la COMPU, el FAEE concluye que el DE ofreció ubicación pública, la cual fue rechazada por la madre del menor J.A.S., pues ya lo había matriculado en una institución privada. Debido a la tardía celebración del COMPU y el incumplimiento con el debido proceso de ley, el FAEE determinó que procedía el reembolso del año 2018-2019, sujeto a que la querellante presentase evidencia del beneficio educativo al estudiante.

Por otra parte, el FAEE determinó que el DE cumplió con la celebración del COMPU para la revisión y redacción del PEI del año escolar 2019-2020. A esos efectos, señaló que de la Minuta del COMPU se desprendía que los padres del menor indicaron que harían el proceso de matrícula en Head Start. Así las cosas, dispuso que si los padres indicaban, previo a la redacción del PEI, que ubicarían al menor en una institución privada, el DE sólo venía obligado a redactar un plan de servicios, no un PEI educativo, pues se entiende que se constituyó una ubicación unilateral. Consecuentemente, concluyó que no procedía el reembolso para el año 2019-2020.

Inconforme, la señora Santiago recurre ante esta segunda instancia judicial, el 15 de julio de 2020, imputando a la FAEE los siguientes señalamientos de error:

Erró la Honorable Jueza Administrativa del Foro Administrativo al concluir que el Departamento de Educación no está obligado a confeccionar un plan de servicios individualizados si previo a la redacción de éste los padres indican que ubicarán a su hijo en una institución privada.

Erró la Honorable Jueza Administrativa del Foro Administrativo al concluir que el Departamento de Educación no está obligado a hacer un ofrecimiento de alternativa pública si previo a la redacción del Programa

Educativo Individualizado (PEI) los padres indican que ubicarán a su hijo en una institución privada.

Erró la Honorable Jueza Administrativa del Foro Administrativo al concluir que no procede la compra de servicios para el año escolar 2019-2020 por configurarse una ubicación unilateral.

II.

A. Revisión Judicial

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante “LPAU”), Ley Núm. 38, del 30 de junio de 2017, 3 LPRA sec. 2175, dispone el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias. Tanto la referida Ley como la jurisprudencia aplicable establecen que la función revisora de las decisiones administrativas concedida a los tribunales apelativos consiste esencialmente en determinar si la actuación de la agencia fue dictada dentro de las facultades que le fueron conferidas por ley y si la misma es legal y razonable.⁴

El Tribunal Supremo de Puerto Rico (en adelante “Tribunal Supremo”) ha reiterado que “[l]a doctrina de revisión judicial dispone que, al revisar las determinaciones administrativas, los tribunales tienen la encomienda de auscultar si las mismas fueron emitidas en virtud de los poderes delegados a la agencia y de su política pública”.⁵ Los tribunales revisores “[...] debemos conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas, pues éstas gozan de experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos ante su consideración, lo cual ampara sus dictámenes con una presunción de legalidad y corrección”.⁶ La revisión judicial de las decisiones administrativas comprende 3 aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas

⁴ *T-JAC v. Caguas Centrum*, 148 DPR 70 (1999).

⁵ *Capó Cruz v. Junta de Planificación* 204 DPR __ (2020), 2020 TSPR 68; *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 625-626 (2016); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 279 (1999).

⁶ *Íd.*; *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*, pág. 626.

por evidencia sustancial, y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas.⁷

Por un lado, las determinaciones de hecho se deben sostener si las mismas se basan en evidencia sustancial que surja de la totalidad del expediente administrativo.⁸ A esos fines, evidencia sustancial es aquella prueba relevante que "una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión".⁹ Debido a lo anterior, debemos respetar las resoluciones administrativas hasta tanto no se demuestre mediante evidencia suficiente que la presunción de legalidad ha sido superada o invalidada.¹⁰

Asimismo, al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia.¹¹ Así pues, la revisión judicial se debe limitar a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria o ilegal, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción.¹² Utilizando un criterio de razonabilidad y deferencia, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo "si se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad."¹³

En otras palabras, la parte recurrente viene obligada a derrotar la presunción de corrección de los procesos y de las decisiones administrativas.¹⁴ Para lograr ese objetivo, tiene que demostrar que

⁷ *Íd.*; *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, *supra*, págs. 626-627; *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010).

⁸ *Íd.*; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 36 (2018).

⁹ *Íd.*; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76-77 (2004).

¹⁰ *Íd.*; *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*.

¹¹ *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013); *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 614 (2006). Véase, además, *PCME v. JCA*, 166 DPR 599, 616-617 (2005).

¹² *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, *supra*, pág. 626; *Calderón Otero v. CFSE*, 181 DPR 386, 396 (2011).

¹³ *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, *supra*, pág. 627; *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011).

¹⁴ *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521, 532 (1993).

existe otra prueba en el récord que menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada. Si la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de hechos de una agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor.¹⁵

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.¹⁶ 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.¹⁷ Ante esto, los tribunales no pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia administrativa con el fin de sustituir el criterio de éstas por el propio.¹⁸

En resumen, los tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero tal deferencia cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales.¹⁹ Es importante destacar que, si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de

¹⁵ *Ramírez v. Dpto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

¹⁶ *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450 (1997).

¹⁷ *Íd.*, pág. 461.

¹⁸ *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, *supra*, pág. 627.

¹⁹ *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, *supra*, pág. 628.

los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida.²⁰

B. Derecho a los servicios de educación especial.

En Puerto Rico el derecho a la educación tiene rango constitucional.²¹ A esos efectos, el Artículo II, Sec. 5 de la Constitución del Estado Libre Asociado, LPRA, Tomo 1, ed. 1982, pág. 271, dispone en lo pertinente:

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.²²

El propósito principal de la cláusula es definir las aspiraciones colectivas sobre la educación y crear un sistema de enseñanza pública a niveles primario y secundario exclusivamente. El lenguaje utilizado en el citado artículo y el claro historial de esta disposición en la Convención Constituyente indican, sin lugar a dudas, que el derecho a la educación allí reconocido se limita a la educación a niveles primarios y está sujeto a que el Estado tenga los recursos necesarios para su implantación.²³

En *AMPR v. Srio. Educación*, 178 DPR 253 (2010), nuestro Tribunal Supremo expresó:

El derecho a la educación es de tal importancia que los miembros de la Asamblea Constituyente incluyeron “el afán por la educación” como uno de los factores determinantes en nuestra vida como pueblo democrático.²⁴

Por tal razón, este Tribunal también ha reconocido la importancia que disfruta la educación en nuestra jurisdicción. Así pues, hemos resuelto que

²⁰ *Íd.*

²¹ *Declat Ríos v. Departamento de Educación*, 177 DPR 765, 773 (2009).

²² *Asoc. Académicas y Col. Cristianos v. E.L.A.*, 135 DPR 150, 168 (1994).

²³ *Asoc. Académicas y Col. Cristianos v. E.L.A.*, *supra*, págs. 168-169.

²⁴ Véase, Preámbulo de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo 1; Véase además, *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación*, 137 DPR 528, 569 (1994), (Naveira de Rodón, J., op

el Estado tiene un interés apremiante en que la educación, tanto pública como privada, sea una de excelencia. Además, expresamente hemos apuntalado que “a través de la educación se imparte la preparación necesaria para que los ciudadanos participen en el desarrollo social y económico de nuestra vida colectiva”.²⁵

En consecuencia, debido a las raíces constitucionales que nutren el derecho a la educación, nuestra Asamblea Legislativa ha creado y modificado en varias ocasiones las leyes que buscan hacer realidad dicho derecho. Como hemos mencionado, éste intenta proveer a nuestros niños y adolescentes la oportunidad de recibir una educación de excelencia y que propenda al pleno desarrollo de su personalidad, tal y como anhelaban los miembros de la Asamblea Constituyente.

Así pues, estos principios constituyeron la piedra angular de la Ley Orgánica del Departamento de Educación Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 149, supra, la cual se fundamenta sobre tres premisas básicas:

(1) El estudiante es la razón de ser del sistema educativo y el maestro su recurso principal.

(2) La interacción entre estudiantes y maestros constituye el quehacer principalísimo de la escuela. Las demás actividades escolares, independientemente de su índole, se justifican sólo cuando facilitan la docencia, mejoran la gestión educativa o fortalecen los servicios de la escuela a la comunidad.

(3) Las escuelas pertenecen a las comunidades que sirven y estas deben participar en su gobierno.²⁶

Respecto a las personas con impedimentos, el Tribunal Supremo expresó en *Bonilla v. Chardón*, 118 DPR 599, 605-606 (1978) que: [a]unque por muchos siglos las sociedades han marginado, discriminado y estigmatizado a las personas con impedimentos físicos, en las últimas dos décadas el estado moderno ha tomado medidas afirmativas para incorporarlas a la comunidad. Entre los cambios más notables se destaca el reconocimiento de su derecho a recibir y reclamar judicialmente educación remedial. (Citas omitidas).

²⁵ *Íd.*; Véase, *De Paz Lisk v. Aponte Roque*, 124 DPR 472 (1984).

²⁶ Art. 1.02, secs. (a) y (b) de la Ley Núm. 149 de 15 de julio de 1999, según enmendado.

Con este escenario como norte, para los años setenta la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 21 de 22 de julio de 1977, conocida como Ley del Programa de Educación Especial, 18 LPRA sec. 1331, et. seq. Al aprobarse el estatuto, la Asamblea Legislativa utilizó como modelo la entonces vigente Ley Federal de Educación Especial, Ley Púb. Núm. 94-142²⁷, de 29 de noviembre de 1975 (89 Stat. 773), conocida en inglés como *Education for All Handicapped Children Act of 1975*.²⁸ Ambas leyes, la federal y la estatal, reconocían el derecho de los niños y niñas con impedimentos físicos a tener acceso al sistema de educación pública mediante un plan de enseñanza individualizado que atendiera sus necesidades.²⁹

Luego, en el 1990 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la ley conocida como *Individuals with Disabilities Education Act (IDEA)*. Con posterioridad, la referida legislación se enmendó en el 2004, por la ley federal conocida como *Individuals with Disabilities Education Improvement Act (IDEIA)*.

La Ley Federal de Educación Especial tiene entre sus propósitos asegurar que los niños y las niñas con impedimentos reciban una educación pública, apropiada, gratuita y que atienda las necesidades especiales de cada estudiante; que los derechos de los menores con impedimentos y sus padres sean protegidos, y evaluar y asegurar la efectividad de los esfuerzos para educarlos.³⁰ Para ello, provee una serie de requisitos sustantivos y procesales.³¹

En virtud de lo establecido en estas leyes federales, la Asamblea Legislativa derogó la Ley Núm. 21, *supra*, y aprobó la Ley Núm. 51 de 7 de junio de 1996, conocida como "Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos", 18 LPRA

²⁷ 20 U.S.C. sec. 1400 et seq.

²⁸ *Decler Ríos v. Departamento de Educación, supra*, pág. 774, citando a *Bonilla v. Chardón, supra*.

²⁹ *Íd.*

³⁰ Ley Púb. Núm. 108-446, 20 USCA sec. 1400(d)(1),(2) y (4).

³¹ *Decler Ríos v. Departamento de Educación, supra*, pág. 777.

sec. 1351 et seq. Esta Ley ratifica el derecho de las personas con impedimentos a recibir una educación pública, gratuita y de acuerdo a sus necesidades, que le permita desarrollarse plenamente y convivir con dignidad en la comunidad de la que forman parte. Con este propósito se establecen claramente las responsabilidades y funciones de todas las agencias que deben brindar servicios especializados y profesionales directos o relacionados a este sector de la población.³²

Como parte de la declaración de política pública, dicho estatuto dispone, en su Artículo 3 sec. 1352, lo siguiente:

El Gobierno de Puerto Rico se reafirma en 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". Para el logro de este propósito se trabajará conjuntamente con la familia, ya que el desarrollo integral de la persona con impedimentos debe estar enmarcado en su contexto familiar.

Forma parte de esta política pública sobre las personas con impedimentos, hasta donde los recursos del Estado lo permitan, garantizar:

(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 la administración del Instituto de Reforma Educativa.

(2) Un proceso de identificación, localización, registro y una evaluación por un equipo multidisciplinario debidamente calificado de todas las personas con posibles impedimentos, dentro o fuera de la escuela, desde el nacimiento hasta los veintiún (21) años de edad inclusive.

(3) El diseño de un Programa Educativo Individualizado (PEI) que establezca las metas a

³² Véase: Exposición de Motivos de la "Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos."

largo y corto plazo, los servicios educativos y los servicios relacionados indispensables según lo determine el equipo multidisciplinario.

(4) La confidencialidad de toda información personal.

(5) Un sistema sencillo, rápido y justo de ventilación de querellas.

(6) La participación de los padres en la toma de decisiones en todo proceso relacionado con sus hijos.

[...].

En vista de lo anterior, la Ley Núm. 51, *supra*, y los reglamentos relacionados responden a la obligación del Estado de cumplir con la Ley Federal de Educación Especial, *supra*, y sus reglamentos.³³ El estatuto federal requiere, *inter alia*, que los estados que se benefician de fondos federales del Departamento de Educación establezcan programas de educación especial pública, gratuita, apropiada y que atiendan las necesidades especiales de cada estudiante.³⁴ Puerto Rico se beneficia de dichos fondos desde los años setenta y, por tanto, está obligado a cumplir con ésta.³⁵

La educación pública, gratuita y apropiada es definida por la Ley Federal de Educación Especial, *supra*, como la educación especial y los servicios relacionados pagados por el erario público y bajo supervisión y dirección pública que cumplen las exigencias de la agencia educativa estatal, los cuales incluyen educación preescolar, elemental o secundaria y se proveen conforme el programa educativo individualizado (PEI).³⁶ El PEI es, en síntesis, el plan escrito de las necesidades educacionales del menor con impedimento y la educación y servicios relacionados a proveerse

³³ "[Individuals with Disabilities Education Act (IDEA)] leaves to the States the primary responsibility for developing and executing educational programs for handicapped children, but imposes significant requirements to be followed in the discharge of that responsibility." (Énfasis suplido.) *Schaffer v. Weast*, 546 US 49, 52 (2005). Véase *Board of Ed. v. Rowley*, 458 US 176 (1982).

³⁴ Ley Púb. Núm. 108-446, de 3 de diciembre de 2004 (118 Stat. 2647), 20 U.S.C. sec.1401(31) ("The term "State" means each of the 50 States, the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, and each of the outlying.").

³⁵ *Delet Ríos v. Departamento de Educación*, *supra*, pág. 775-776.

³⁶ 20 USC 1401 (9).

especialmente diseñados para cumplir con esas necesidades.³⁷ La educación pública, gratuita y apropiada está disponible para todos los niños con impedimento que residan en los estados entre las edades de tres (3) a veinte y un (21) años.³⁸

La Ley Federal exige a toda agencia educativa que reciba asistencia al amparo de estas disposiciones, a establecer y mantener procedimientos para asegurar que los niños con impedimento y sus padres, tengan garantizados salvaguardas procesales (“procedural safeguards”) con miras a lograr que se le provea una educación pública gratuita y apropiada.³⁹ Entre los procedimientos requeridos por la antes mencionada sección deben incluir entre otros: permitir que los padres puedan obtener una evaluación educativa independiente de su hijo con impedimento y la oportunidad a cualquier parte de presentar una querrela.⁴⁰

Dispone también la Ley Federal, que cuando se haya recibido una querrela al amparo de las secciones (b)(6) o (k)9, los padres o la agencia educativa envuelta en la querrela tendrán la oportunidad de una vista imparcial que cumpla con el debido proceso de ley.⁴¹ La decisión del juez administrativo se apoyará en fundamentos sustantivos basados en la determinación de si el menor recibió una educación pública, gratuita y apropiada.⁴²

Cónsono con lo anterior, dispone nuestra *Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos*,¹⁰ que los padres de los niños con impedimentos tendrán derecho a:

(A) Solicitar y recibir orientación por parte de cada agencia pertinente sobre las disposiciones de las leyes estatales y federales relacionadas con la condición de la persona con impedimentos y los procesos de identificación, evaluación, diseño del programa o plan individualizado de servicios, ubicación y debido proceso de ley.

³⁷ 20 USC 1401 (14) y 1414 (d).

³⁸ 20 USC 1412 (1) (A).

³⁹ 20 USC 1415 (a).

⁴⁰ 20 USC 1415 (b)(1) y (b)(6).

⁴¹ 20 USC 1415 (f)(1)(A).

⁴² 20 USC 1415 (f)(3)(E)(i).

(B) Solicitar, a nombre de la persona con impedimentos, los servicios disponibles en las diversas agencias gubernamentales para las cuales ésta sea elegible.

(C) Tener acceso a los expedientes, las evaluaciones y otros documentos relacionados con sus hijos con impedimentos, de acuerdo [con] las normas establecidas. [...].

(D) Radicar querrela para solicitar reunión de mediación o vista administrativa, en caso de que la persona con impedimentos no esté recibiendo una educación apropiada, en el ambiente menos restrictivo y de acuerdo a los arreglos de servicios contenidos en el P.I.S.F.,⁴³ P.E.I. o P.I.E.R.,⁴⁴ según sea el caso.

(E) Que las decisiones relacionadas con la identificación, evaluación, ubicación e intervención que afecten a la persona con impedimentos, se tomen en todo momento con su aprobación y consentimiento, a menos que respondan a la decisión de un tribunal.

(F) Que cualquier objeción de parte de éstos sea considerada diligentemente al nivel correspondiente, incluyendo aquellos casos cuyas circunstancias particulares ameriten determinaciones a nivel estatal, o en el foro pertinente.

De otra parte, cabe destacar que como norma general, la Ley Federal no requiere que se pague por los costos de educación y otros servicios relacionados en una institución privada, si la agencia encargada puso a la disposición del estudiante una educación pública y apropiada y los padres optaron por la alternativa privada.⁴⁵

Ahora bien, la excepción a esta norma general es la siguiente, procede el reembolso de estos gastos cuando un Tribunal o Juez Administrativo determina que la agencia no cumplió con la obligación de proveer una educación pública, apropiada, gratuita de manera oportuna (“in a timely manner”)⁴⁶ y la escuela privada en la

⁴³ Plan Individualizado de Servicios a la Familia.

⁴⁴ Programa Individualizado Escrito de Rehabilitación.

⁴⁵ 20 USC 1412 (a)(10)(C)(i).

⁴⁶ En Puerto Rico, el Artículo 4 de la Ley Núm. 51, *supra*, dispone que toda persona con impedimento tendrá derecho, entre otros: de “[s]er evaluadas y diagnosticadas con prontitud por un equipo multidisciplinario, que tome en consideración sus

cual éste fue ubicado resulta beneficiosa para éste.⁴⁷ En cuanto a los beneficios educacionales en la escuela privada, la Corte Suprema de los Estados Unidos dispuso lo siguiente:

Accordingly, “when a public school system had defaulted on its obligations under the Act, a private school placement is ‘proper under the Act’ if the education provided by the private school is ‘reasonably calculated to enable the child to receive educational benefits.’ ”⁴⁸

Con relación al reembolso de los gastos, la sección (iii) de la antes referida sección, denominada como “Limitation on reimbursement”, enumera los siguientes casos en que el Tribunal o Juez Administrativo puede reducir o denegar el reembolso: (1) si en la más reciente reunión para discutir el PEI los padres no informaron a la agencia su inconformidad con el plan propuesto y su determinación de matricular al estudiante en una institución privada; (2) si diez días laborables antes de matricular al estudiante en una institución privada los padres no notificaron por escrito a la agencia la información descrita en el párrafo (aa), es decir, si no informaron por escrito su inconformidad con la ubicación propuesta y su decisión de matricular al niño en una escuela privada; (3) si con anterioridad a la remoción del estudiante de la escuela pública, la agencia notificó a los padres que el niño sería evaluado, pero los padres no permitieron que dicha evaluación se realizara y (4) si un tribunal determina que la actuación de los padres fue irrazonable.⁴⁹

Por último, la agencia también será responsable de sufragar los costos de educación de los niños con impedimentos en una institución privada a los cuales se les proveen educación especial y

áreas de funcionamiento y necesidades, de modo que pueda recibir los servicios educativos y relacionados indispensables para su educación de acuerdo al programa educativo individualizado para el desarrollo óptimo de sus potencialidades". 18 LPRA sec. 1353(5).

⁴⁷ 20 USC 1412 (a)(10)(C)(ii); 34 CFR 300.148 (c).

⁴⁸ *Florence County Sch. Dist. Four v. Carter*, 510 U.S. 7, 11, 126 L. Ed. 2d. 284, 114 S. Ct. 361 (1993), citando a: *Board of Ed. of Hendrick Hudson v. Rowley*, 458 U.S. 176, 207, 73 L. Ed. 2d. 690, 102 S. Ct. 3034 (1982).

⁴⁹ 20 USC sec. 1412(a)(10)(C)(iii).

otros servicios relacionados de conformidad con el PEI, si la agencia consintió a que el niño con impedimento fuese referido a una agencia privada o si el estudiante con necesidades especiales es ubicado por la propia agencia educativa en una institución privada.⁵⁰

III.

En este caso, la parte recurrente señala que el FAEE erró al concluir que el DE no estaba obligado a confeccionar un plan de servicios individualizados o un PEI si previo a la redacción de este, los padres indican que ubicarán a su hijo en una institución privada. Además, señala que erró el FAEE al declinar el reembolso de los gastos incurridos por los servicios educativos del menor J.A.S para el año escolar 2019-2020. Por estar los errores estrechamente relacionados entre sí, serán discutidos conjuntamente. Le asiste la razón. Veamos.

Examinado el expediente detenidamente, resulta evidente que al menor J.A.S. no le fue garantizada una participación equitativa al solicitar los servicios de educación especial. Desde que el menor J.A.S. fue registrado como un estudiante de educación especial, el DE no le ofreció ubicación en una escuela del sistema público que atendiera sus necesidades, entiéndase, sus problemas del habla y lenguaje.

Resaltamos que del expediente no se desprende ofrecimiento alguno, por parte del DE, de las escuelas del sistema público donde implantaría un PEI para el menor J.A.S. Así las cosas, no nos convence el planteamiento del DE, a los efectos de que la señora Santiago rechazó el ofrecimiento de educación pública para el menor J.A.S. por la alternativa de una educación privada. Lo anterior, por razón de que nunca hubo tal ofrecimiento por parte del DE desde

⁵⁰ 20 USCA sec. 1412 (a)(10)(B)(i).

que el menor fue registrado como estudiante de educación especial. En su propia *Contestación a Querella*, el DE admitió que el menor J.A.S. no contaba con un PEI que detallara los servicios educativos. Por consiguiente, es inevitable llegar a la conclusión de que, el DE incumplió crasamente con sus deberes y obligaciones para con el menor J.A.S., de proveerle una educación pública, apropiada, gratuita y de manera oportuna.

Según nuestro ordenamiento jurídico, la educación pública, gratuita y apropiada es definida por la Ley Federal de Educación Especial, *supra*, como la educación especial y los servicios relacionados pagados por el erario público y bajo supervisión y dirección pública que cumplen las exigencias de la agencia educativa estatal, los cuales incluyen educación preescolar, elemental o secundaria y se proveen conforme el programa educativo individualizado (PEI).⁵¹ El PEI es, en síntesis, el plan escrito de las necesidades educacionales del menor con impedimento y la educación y servicios relacionados a proveerse especialmente diseñados para cumplir con esas necesidades.⁵² La educación **pública, gratuita y apropiada está disponible para todos los niños con impedimento que residan en los estados entre las edades de tres (3) a veinte y un (21) años.**⁵³

Resulta obvio que, en total desatención al mandato claro, tanto a nivel federal como estatal, el DE dejó a la deriva la educación y desarrollo del menor J.A.S. En ese sentido, la señora Santiago, velando por el mejor interés de su hijo, y sin contar con el apoyo del DE en torno a la ubicación de J.A.S., matriculó al menor en la institución Copek Bilingual School donde se le proveyeron los recursos para el desarrollo del menor. La pregunta obligada es: ¿qué

⁵¹ 20 USC 1401 (9).

⁵² 20 USC 1401 (14) y 1414 (d).

⁵³ 20 USC 1412 (1) (A).

otra alternativa tenía para conseguir que su hijo obtuviera una educación digna a tono con sus necesidades? Es importante destacar que, según su testimonio, la señora Santiago ni siquiera fue orientada sobre las alternativas de ubicación disponibles y mucho menos, sobre las repercusiones de procurar una educación privada para su hijo. Ante este escenario, resulta desacertado denegar el reembolso bajo el pretexto de que fue una ubicación unilateral.

El DE adujo en su defensa, que tiene discreción sobre la ubicación de los menores que se encuentran entre las edades de 3 a 5 años. Sin embargo, dicha defensa es débil e inmeritoria. Si bien es cierto que, conforme surge de las alegaciones, al momento de la radicación de la *Querrela*, el menor tenía 4.8 años de edad, no es menos cierto que al momento en que el foro recurrido adjudica la misma, ya el menor había superado tal edad. No pasemos por alto, la demora y desatención del DE en el manejo de la solicitud de servicios para el menor J.A.S. Según previamente esbozado, la legislación federal que gobierna la materia establece que la educación **pública, gratuita y apropiada está disponible para todos los niños con impedimento que residan en los estados entre las edades de tres (3) a veinte y un (21) años.**⁵⁴

Por otro lado, puntualizamos que, si bien es un principio de nuestra gestión judicial, otorgarle deferencia a las decisiones administrativas y respetar el ejercicio de su discreción, dicha deferencia no es absoluta ni opera en el vacío. Conforme a lo anterior, el Tribunal Supremo ha reiterado que la intervención judicial en las determinaciones administrativas debe ocurrir cuando la agencia haya actuado de forma arbitraria, ilegal o irrazonable. En esas circunstancias, cederá la deferencia que merecen las agencias

⁵⁴ 20 USC 1412 (1) (A).

en las aplicaciones e interpretaciones de las leyes y los reglamentos que administra.⁵⁵

Analizados los hechos de este caso, nos revelan como el DE, lejos de proveerle un remedio apropiado que satisficiera las necesidades del menor, optó por desatender su obligación y marginar al menor J.A.S. Reiteramos que, el DE no le brindó una educación pública apropiada, gratuita y oportuna al menor J.A.S. No podemos avalar tal actuación, a nuestro juicio, discriminatoria, arbitraria y caprichosa y cuando menos, irrazonable. Consecuentemente, a la determinación del DE recurrida no le cobija nuestra deferencia judicial. Por tal razón, entendemos que el FAEE debió declarar *Con Lugar* la *Querella* de epígrafe en su totalidad. Es decir, procedía el reembolso solicitado, por la parte recurrente, por los servicios educativos de los años escolares 2018-2019 y 2019-2020 pagados a la institución privada Copek Bilingual School.

IV.

Por lo antes expuesto, se revoca la *Resolución Final y Orden* recurrida y se declara *Con Lugar* la totalidad de la *Querella* presentada por la parte recurrente.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Juez Ortiz Flores disiente con opinión escrita.

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

⁵⁵ JP, *Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009).

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

J.A.S. Recurrente v. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Recurrido	KLRA202000199	<i>Revisión Administrativa</i> procedente del Gobierno de Puerto Rico, Foro Administrativo de Educación Especial. Querella Número: 1920-11-11-00805 Sobre: Compra de servicios educativos, reembolso, COMPU
---	---------------	--

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores, la Juez Nieves Figueroa y la Juez Lebrón Nieves

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZ ORTIZ FLORES

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de diciembre de 2020.

Disiento de la determinación tomada por la mayoría del Panel que revoca la *Resolución* emitida el 9 de marzo de 2020, notificada el 5 de abril de 2020, por el Foro Administrativo de Educación Especial (FAEE). En el dictamen recurrido, el foro administrativo declaró Ha Lugar la solicitud del reembolso de los servicios educativos para el año escolar 2018-2019 en la institución privada y declaró No Ha Lugar al reembolso para el año escolar 2019-2020.

Luego de analizar los planteamientos de las partes y los documentos incluidos en el apéndice, tomando en cuenta el derecho aplicable, es mi opinión que procede que procede confirmar la Resolución recurrida.

Veamos los hechos y el tramite de la causa de acción ante la agencia recurrida.

I

El 8 de noviembre de 2019, el menor J.A.S. representado por su madre, la señora Joannette Santiago Santiago, presentó una *Querella* ante el Foro Administrativo de Educación Especial. En síntesis, se indicó que el estudiante J.A.S. tenía 4.8 años, estaba debidamente registrado para recibir servicios de educación especial por haber sido diagnosticado con problemas del habla y lenguaje. Indicó que desde que fue registrado, el Departamento de Educación (DE o recurrido) le aplicó una política

discriminatoria institucionalizada en la etapa de registro y elegibilidad por el mero hecho de estar ubicado en una institución privada. Así, el Distrito le clasificó artificialmente como unilateral y se evitó los costos de desarrollar un PEI educativo que calculara razonablemente una oferta de ubicación pública, gratuita y apropiada que, además, calcule su progreso académico. Se alegó que tampoco le han individualizado un Plan de Servicios Académicos y Relacionados, conforme al mandato de IDEA. Se expuso, además, que durante los años 2017-2018 y 2018-2019 se le prepararon diferentes PEI unilaterales, donde sólo se consignaron servicios relacionados a terapias, pero nunca se le realizó un PEI educativo como establece la Ley IDEA. Se reclamó que, el efecto de esa política fue privar al menor de servicios de educación especial con intención de violar la ley, pues el DE conoce su obligación de fiducia y la evade intencionalmente.

En la *Querrela* también se expuso que para el año escolar 2018-2019, firmado el 19 de junio de 2018, el Distrito Escolar le realizó un PEI que no define ni provee los criterios establecidos por ley. Se expone que, el 18 de septiembre de 2018, se reunió el COMPU para discutir la evaluación de disfagia, pero no se hizo ofrecimiento de escuela pública. También se alega que, el 1 de junio de 2019, se le citó tardíamente para COMPU donde se realizó el PEI 2019-2020 y se desarrolló un plan de servicios, pero solo se ofrecieron terapias.

Finalmente, sus padres solicitaron mediante la *Querrela*, que se le reembolsen los gastos pagados por servicios educativos para el año 2018-2019 y 2019-2020 en Copek Bilingual School de Salinas. Además, que se ordene al Departamento de Educación a coordinar una reunión de COMPU, que esté debidamente constituido por los funcionarios que entiendan las evaluaciones del menor y conforme a la pág. 37 del *Manual de Procedimientos de Educación Especial 2004*, para confeccionar el primer PEI académico.

El 18 de noviembre de 2019, el DE contestó la querrela. En esta admitió que el menor no contaba con un programa que brindara detalles

sobre los servicios educativos para este ya que **la Ley IDEA establece una excepción al tener que proveer una ubicación pública, gratuita y apropiada para todo estudiante elegible al programa de educación especial; le da discreción al Estado en proveer una ubicación a todo estudiante entre las edades de 3 a 5 años.**¹ Siendo así, la Agencia no quedaba obligada en proveer un ofrecimiento de ubicación para todo estudiante entre las edades de 3 a 5 años. Replicaron, además, que luego de examinar la evaluación ocupacional sensorial del 14 de marzo de 2019, evaluación patológica del habla del 6 de abril de 2018, el historial del desarrollo del 6 de abril de 2018 y la evaluación de disfagia del 7 de junio de 2018, los miembros del COMPU determinaron que el menor no requiere ser ubicado en una institución educativa pública según lo dispone la sección 20 USC 1412 (B). Por tanto, no procede el reembolso del año escolar 2018-2019 ni la compra de servicios para el año escolar 2019-2020.

El 28 de enero de 2020 se señaló vista para ventilar la querella. A esta compareció la madre del menor y su representación legal. Por el DE compareció la Facilitadora Docente y el Lic. Rivera Birriel. Se admitieron en evidencia los siguientes exhibits:

En Conjunto:

1. Minuta del 1 de mayo de 2018
2. PEI inicial 2017-2018 del 1 de mayo de 2018
3. Minuta del 19 de junio de 2018
4. PEI 2018-2019 del 19 de junio de 2018
5. Minuta del 1 de junio de 2019
6. PEI 2019-2020 del 1 de junio de 2019

Parte Querellante:

1. Propuesta año académico 2019-2020 del 10 de febrero de 2020
2. Desglose de pagos Colegio Copek 27 de junio de 2019.
3. Informe de destrezas 2018-2019 Pre-pre-kínder Institución privada (4 trimestres)
4. Informe de destrezas 2019-2020 Pre-kínder Institución privada (2 trimestres).

En la vista se discutió la prestación de servicios del DE en casos de estudiantes en la etapa preescolar. Se señaló otra vista administrativa con

¹ Contestación a la Querella págs. 6-7, inciso 26.

inspección ocular en la institución privada el 12 de febrero de 2020. En esta otra, declararon por la parte querellante la maestra de J.A.S. y la Directora Escolar. El DE no presentó evidencia testifical.

El 9 de marzo de 2020, tras recibir los testimonios y evaluar la totalidad del expediente, la jueza administrativa emitió la *Resolución Final y Orden* aquí recurrida. En la misma declaró Ha Lugar la *Querella* en cuanto al reembolso del año 2018-2019 y No Ha Lugar en cuanto al reembolso del año 2019-2020.

Para su dictamen, el foro administrativo determinó que el DE incumplió con el debido proceso de ley al celebrar tardíamente, el 19 de junio de 2018, el COMPU para redacción y revisión del PEI dentro del término. **Al revisar la Minuta de la COMPU, el foro administrativo pudo notar que el DE ofreció ubicación pública, pero esta fue rechazada por la madre del menor J.A.S., pues ya había matriculado al menor en la institución privada anteriormente mencionada. Debido a la tardía celebración de la COMPU, el foro recurrido determinó que procedía el reembolso del año 2018-2019** sujeto a que la querellante presentase evidencia del beneficio educativo al estudiante.

Por otra parte, **determinó que la celebración del COMPU para la revisión del PEI del año escolar 2019-2020 fue oportuna.** De la Minuta de la reunión se desprende que **los padres de J.A.S. habían indicado que harían un proceso de matrícula en el Head Start.** Resolvió así, que **el DE sólo viene obligado por ley y reglamento a redactar un plan de servicios, no a redactar un PEI educativo, pues se entiende que se constituyó una obligación unilateral.** No ordenó reembolso para el año 2019-2020.

La parte recurrente no presentó reconsideración de la referida decisión, sino que presentó el *Escrito de Revisión Judicial* el 15 de julio de 2010 y planteó los siguientes errores como cometidos por el foro administrativo de origen:

Erró la Honorable Jueza Administrativa del Foro Administrativo al concluir que el Departamento de Educación

no está obligado a confeccionar un plan de servicios individualizados si previo a la redacción de éste los padres indican que ubicarán a su hijo en una institución privada.

Erró la Honorable Jueza Administrativa del Foro Administrativo al concluir que el Departamento de Educación no está obligado a hacer un ofrecimiento de alternativa pública si previo a la redacción del Programa Educativo Individualizado (PEI) los padres indican que ubicarán a su hijo en una institución privada.

Erró la Honorable Jueza Administrativa del Foro Administrativo al concluir que no procede la compra de servicios para el año escolar 2019-2020 por configurarse una ubicación unilateral.

El 5 de octubre de 2020, el recurrido presentó su Alegato del Departamento de Educación. En síntesis, sostienen que la decisión del foro administrativo fue la correcta en derecho y, por tanto, solicitan la confirmación de dicho dictamen.

II

A. Revisión judicial de las decisiones administrativas

En nuestro ordenamiento jurídico la Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, 3 LPRA § 9601, *et seq.* (en adelante, LPAU) es el estatuto aplicable a todos los procedimientos administrativos conducidos ante todas las agencias que no estén expresamente exceptuadas por dicha ley. Véase, Sección 1.4 de la LPAU, 3 LPRA. § 9604.

En lo pertinente, la Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA § 9675, dispone lo siguiente en cuanto al alcance de la revisión judicial:

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.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.

Se ha resuelto que los dos requisitos para que las órdenes emitidas por las agencias administrativas puedan ser revisada por este Tribunal son los siguientes: (1) que la resolución sea final y no interlocutoria y (2) que la parte adversamente afectada por la orden haya agotado los remedios provistos por la agencia. *Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño*, 168

DPR 527, 543 (2006) que cita a *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 34-35 (2004); *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 491 (1997).

La revisión judicial de las decisiones administrativas fue un procedimiento que se ideó como parte de un trámite apelativo dirigido a alcanzar el principio constitucional de mayor acceso a los tribunales. J. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ediciones SITUM, Inc., 2012, pág. 281. Así, “a través de la revisión judicial se controla la acción o inacción, de las agencias administrativas”. *Id.* El propósito de la revisión judicial de las decisiones administrativas es que las agencias demuestren su razonamiento y los hechos en lo que basa sus decisiones y que demuestren que las mismas están dentro del ámbito del poder y la autoridad delegada en ellas. *Id.*, págs. 281-282. En este esquema, como tribunal nos corresponde fiscalizar con rigurosidad las decisiones administrativas para asegurarnos que las agencias cumplan con sus funciones y que no se pierda la fe en las instituciones de gobierno. *Id.*, pág. 282.

La revisión judicial de decisiones administrativas abarca esencialmente tres áreas: (1) la concesión del remedio apropiado, (2) la revisión de las determinaciones de hechos de acuerdo al criterio de evidencia sustancial y (3) la revisión de las conclusiones de derecho. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, FORUM, 2013, pág. 688. Ahora bien, es importante señalar que la revisión por parte de los tribunales en cuanto a las determinaciones de las agencias es limitada. La norma reiterada por nuestro Tribunal Supremo es que las decisiones de las agencias administrativas merecen deferencia judicial por la “vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se les ha delegado”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177,186 (2009). Los tribunales debemos respetarlas “a menos que la parte recurrente establezca que hay evidencia en el expediente administrativo

suficiente para demostrar que la agencia no actuó razonablemente”. *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545, 566 (2009). Por ello, se ha planteado que “los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad”. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005). Así pues, en nuestra función como tribunal revisor debemos limitar nuestra intervención a determinar si la actuación de la agencia fue una caprichosa, arbitraria, ilegal o que constituye un abuso de discreción por ser irrazonable. *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975). Lo anterior responde a que “los procedimientos ante un organismo administrativo tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección”. *A.D.C.V.P v. Tribunal Superior*, 101 DPR 875, 880 (1974).

En cuanto a la revisión de conclusiones de Derecho, la norma es que son revisables en todos sus aspectos por este tribunal. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 470 (2009). No obstante, debemos señalar que también es norma asentada que “se le debe dar deferencia a la aplicación del Derecho que realiza una agencia administrativa sobre la interpretación de las leyes y los reglamentos que estas administran”. *Id.* Claro está, “los tribunales no están llamados a imprimir un sello de corrección, so pretexto de la deferencia, para avalar situaciones en que la interpretación efectuada resulta contraria a derecho”. Echevarría Vargas, *op. cit.*, pág. 301. De igual manera, tampoco será aplicable el criterio de deferencia cuando “la interpretación de la agencia produce resultados incompatibles o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública”. *Asociación de Farmacias v. Caribe Specialty*, 179 DPR 923,942 (2010).

B. El Foro Administrativo de Educación Especial

La Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico en la sección 5, 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". Siendo así, se consagró la educación como un derecho no tan solo fundamental y de envergadura constitucional, sino que le otorgó al gobierno la responsabilidad de crear unas condiciones adecuadas y propicias para el cumplimiento y disfrute de ese derecho.

Cónsono al derecho constitucional a la educación que posee Puerto Rico, el 7 de junio de 1996, se aprobó la Ley Núm. 51 mejor conocida como la Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos. 18 LPRA § 1351 *et seq.* Esta también responde a la obligación del Estado de cumplir con la Ley Federal de Educación Especial, Individuals with Disabilities Education Act, 20 USCA § 1401 *et seq.* (IDEA).

Según la exposición de motivos de nuestra ley estatal:

Esta Ley ratifica el derecho de las personas con impedimentos a recibir una educación pública, gratuita y de acuerdo a sus necesidades, que le permita desarrollarse plenamente y convivir con dignidad en la comunidad de la que forman parte. Con este propósito se establecen claramente las responsabilidades y funciones de todas las agencias que deben brindar servicios especializados y profesionales directos o relacionados a este sector de la población.

Para cumplir con los propósitos de dicha ley, se creó la Secretaría Auxiliar de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos como un componente operacional del Departamento de Educación. Esta sería la sucesora del Programa de Educación Especial para prestar servicios educativos y relacionados a personas con impedimentos. A este ente, se le otorgó además autonomía administrativa para planificar e implementar los procesos administrativos para el logro de una gestión educativa efectiva.

Entre las funciones de la Secretaría Auxiliar de Servicios Educativos Integrales para personas con impedimentos, el artículo 6 de la referida ley nos ilustra que se encuentran las siguientes, ello sin que estas constituyan una limitación:

1. Diseñar y redactar el Programa Educativo Individualizado (PEI) para cada persona con impedimentos.

2. Brindar los servicios educativos especializados y los relacionados a todas las personas con impedimentos que se determinen elegibles al programa de acuerdo a su Programa Educativo Individualizado (PEI).
3. Brindar los servicios relacionados y de apoyo a los estudiantes con impedimentos ubicados en el programa regular y en otros ambientes de acuerdo a su PEI.
4. Establecer los sistemas y reglamentos necesarios para el adecuado funcionamiento y operación de la Secretaría y para garantizar la adecuada utilización de los poderes y facultades autonómicas que esta Ley le confiere.
5. Asegurar la disponibilidad de los equipos multidisciplinarios especializados necesarios para diseñar el PEI de acuerdo a las necesidades específicas de los estudiantes.
6. Desarrollar los mecanismos de monitoría necesarios para velar por la implantación de los programas educativos individualizados en las escuelas del sistema.
7. Solicitar al Secretario la reasignación de personal de otras áreas del Departamento a la Secretaría Auxiliar y, de ser necesario, nombrar o contratar el personal adicional y llevar a cabo las acciones administrativas y gerenciales necesarias para el mejor cumplimiento de los propósitos de esta Ley y de cualquier legislación estatal o federal vigente, así como también de los reglamentos promulgados por el Secretario y adoptados en virtud de esta Ley o cualquier otro reglamento aplicable.
8. Desarrollar, en coordinación con otras dependencias del Departamento de Educación, los programas educativos, currículo, facultad, equipos y materiales de acuerdo con las necesidades y características de las personas con impedimentos y con los recursos disponibles.
9. Establecer convenios o acuerdos con las agencias, instituciones privadas y municipios para la prestación de servicios integrados a los estudiantes participantes.
10. Coordinar y verificar que las agencias que comparten responsabilidades con la Secretaría Auxiliar presten, oportunamente, los servicios que les corresponden en armonía con la política pública que aquí se establece.
11. Divulgar al personal, a los beneficiarios y a la comunidad en general los servicios disponibles, así como los acuerdos interagenciales establecidos y la reglamentación vigente bajo esta Ley.
12. Mantener un Registro Central continuo, confidencial y actualizado de las personas con impedimentos.
13. Asegurar que los recursos federales y estatales asignados para la prestación de servicios educativos y servicios relacionados de personas con impedimentos se utilicen en la forma más efectiva y de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables.
14. Elaborar, celebrar vistas públicas y tramitar el Reglamento para la implantación de esta Ley, no más tarde de noventa (90) días laborables a partir de la efectividad de la misma. El mismo deberá contener todos los elementos necesarios para una coordinación efectiva interagencial.
15. Establecer los mecanismos que garanticen que se le brinde a toda persona con impedimentos un debido proceso de ley tanto en el aspecto sustantivo como en el procesal.
16. Garantizar la prestación, sin interrupción, de los servicios mientras se establecen los acuerdos, reglamentos y otros documentos normativos.

17. Coordinar con las agencias pertinentes el desarrollo de un plan de transición a la vida adulta para los estudiantes con impedimentos no más tarde de los 16 años de edad o antes si fuera recomendado.
18. Responder ante cualquier foro legal por el cumplimiento de esta Ley con el apoyo de los recursos de los departamentos correspondientes.
19. Cualquier servicio auxiliar no contemplado en esta Ley, necesario para el buen funcionamiento de la Secretaría Auxiliar, será prestado por las demás dependencias del Departamento de Educación, de acuerdo a los recursos disponibles.
20. Proveer los equipos y servicios de asistencia tecnológica estipuladas en el PEI del estudiante.
21. Solicitar y aceptar donativos que se utilizarán exclusivamente para mejorar los servicios directos a las personas con impedimentos.

El programa educativo individualizado, mejor conocido como PEI está definido en el artículo 2 de la precitada ley. Según definido, este es un documento escrito para cada persona con impedimentos, especialmente diseñado para responder a sus necesidades educativas particulares, basado en las evaluaciones realizadas por un equipo multidisciplinario, y con la participación de los padres de dicha persona y, cuando sea apropiado, por la propia persona.

El 3 de septiembre de 2004, el Departamento de Educación publicó la Carta Circular Núm. 5-2004-2005, mediante la cual se publicó la aprobación del *Manual de Procedimientos de Educación Especial (Manual)*.² La página 27 del manual esboza los criterios de elegibilidad para recibir los servicios de educación especial. Se establece que esto se determina cuando:

- a. La persona tiene un impedimento según definido en la legislación federal y estatal aplicable,
- b. el impedimento identificado afecta adversamente su aprovechamiento escolar, de forma tal que ésta necesita una educación especialmente diseñada para llenar sus necesidades particulares.

El referido manual contiene una sección sobre el PEI que indica que “a todo niño o joven que resulte elegible para servicios de educación especial se le preparará un Programa Educativo Individualizado (PEI)”. *Manual*, pág. 35. Asimismo, esta sección brinda las directrices de lo que

² El más reciente Manual de Educación Especial fue aprobado en julio del año 2020, pero para propósitos de los hechos ocurridos en este caso, es pertinente utilizar el de vigencia que era el del 2004.

debe contener el PEI como: una indicación del nivel de funcionamiento educativo presente del niño, a su vez, una indicación de los servicios de educación especial y relacionados que el niño necesita, incluyendo modificaciones al programa y servicios de apoyos necesarios.

Para lo antes descrito, el Comité de Programación y Ubicación, mejor conocido como COMPU, deberá preparar el PEI de cada niño elegible para recibir servicios de educación especial. Este 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.

Para la preparación del PEI, el COMPU preparará el Programa Educativo Individualizado tomando en consideración los resultados de las evaluaciones hechas al niño y una vez se haya establecido su elegibilidad para servicios de educación, el PEI se preparará dentro de 60 días calendario a partir de la fecha de registro. *Manual*, pág. 39.

En cuanto a la ubicación del estudiante para recibir servicios de Educación Especial, constituirá un requisito que todo estudiante elegible se ubique en la alternativa menos restrictiva, o sea, en aquella donde puedan atenderse sus necesidades educativas particulares, manteniéndose a su vez lo más integrado posible con los estudiantes sin impedimentos [...]. *Id.*, pág. 51. **La ubicación de un estudiante en clases o facilidades separadas ocurrirá solo cuando el COMPU determine que, por la naturaleza o severidad del impedimento, éste no puede beneficiarse de los servicios que ofrecen en la sala de clases regular [...].** *Manual*, pág. 52.

Ahora bien, el *Manual* aclara lo siguiente en cuanto a la Ubicación Unilateral de los estudiantes:

No obstante, cuando 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.** Tampoco tiene la obligación de pagar el servicio educativo privado cuando el estudiante ha estado matriculado en la escuela privada y [...] el distrito escolar ha ofrecido los servicios en escuelas públicas donde puede implantarse apropiadamente el PEI y éstos son rechazados por los padres. *Manual*, pág. 58. (Énfasis nuestro.)

La ley federal IDEA exige que se adopte, además, un procedimiento que ofrezca a una parte afectada el presentar una querrela. 20 USC § 1415. En lo pertinente, el *Manual* ampliamente discutido, provee una sección titulada: Querellas- Solicitud de Vista Administrativa y Mediación. Dicha sección provee un proceso homólogo al de la legislación federal para someter de manera rápida y eficaz una querrela a través de un formulario que contiene el mismo manual. En esencia en el formulario se proveerá nombre del estudiante, dirección, nombre de la escuela, una descripción del problema y los remedios propuestos. *Manual*, pág. 184.

III

La parte recurrente señaló tres errores cometidos por el foro administrativo. En síntesis, estos errores se concentraron en indicar que incidió el foro administrativo al concluir que el DE no estaba obligado a confeccionar un plan de servicios individualizados o un PEI si previo a la redacción de este, los padres indican que ubicarán a su hijo en una institución privada. Erró además al concluir que no procedía la compra de servicios para el año escolar 2019-2020. Por estar los mismos estrechamente relacionados, discutiremos los mismos en conjunto.

El derecho fundamental que la legislación federal le ofrece a los menores con algún tipo de impedimento es el de recibir una educación pública, gratuita y apropiada (“free appropriate public education” o “FAPE”). 20 USC § 1412 (a). Este tipo de educación es una especial pagada por el erario, bajo supervisión y dirección pública, que cumplen las exigencias de

la agencia educativa estatal y se proveen conforme al PEI. 20 USC § 1401 (9).

La parte recurrente arguye que se cometió una violación de FAPE al no confeccionarse un PEI a un estudiante que no está ubicado unilateralmente en una institución privada o cuando no se proveen alternativas de ubicación pública apropiada. Indica que precisamente, el estudiante J.A.S. nunca ha tenido confeccionado un PEI conforme a derecho.³ Alega, además, que la falta de ofrecimiento de la ubicación pública apropiada es una violación de FAPE y que le corresponde al estado, para garantizar el acceso a una educación gratuita y pública, asumir los costos de una ubicación privada. Sostuvo así que la parte recurrida incurrió en múltiples violaciones de FAPE para efectos de determinar si procede la compra o reembolso solicitado. Aclararon que la institución privada en la que ubica el menor, Copek Bilingual School, proporcionó al estudiante un beneficio educativo.

Ahora bien, por su parte, la recurrida aclara la existente excepción a la obligación de FAPE para estudiantes de 3 a 5 años, rango de edad en la que se encuentra el menor J.A.S. La Ley IDEA, hace inaplicable la obligación estatal de proveer FAPE en las siguientes circunstancias:

(B) Limitation

The obligation to make free appropriate public education available to all children with disabilities **does not apply** with respect to children

(i) **aged 3 through 5** and 18 through 21 in a State to the extent that its application to those children would be inconsistent with State law or practice, or the order of any court, respecting the provision of public education to children in those age ranges [...]. (Énfasis nuestro.) 20 USC § 1421 (B)(i).

Dicho estatuto es análogo a lo establecido en el reglamento federal titulado *Assistance to States for the Education of Children with Disabilities*. En lo concerniente al caso ante nuestra consideración y relacionado a FAPE, dicho reglamento dispone lo siguiente:

§ 300.102 Limitation - exception to FAPE for certain ages.

(a) General. The obligation to make FAPE available to all children with disabilities does not apply with respect to the following:

³ Escrito de Revisión Judicial, pág. 21.

(1) Children aged **3, 4, 5**, 18, 19, 20, or 21 in a State to the extent that its application to those children would be inconsistent with State law or practice, or the order of any court, respecting the provision of public education to children of those ages. (Énfasis nuestro.) 34 CFR § 300.102.

Con este escenario, es evidente entender que, a pesar de que el DE asume la responsabilidad de proveer unos servicios a los estudiantes de educación especial, la ley federal exime la obligación de cumplir con FAPE en el rango de edades anteriormente discutidas.

Acerca de la ubicación unilateral de un estudiante de educación especial en una institución privada, la ley IDEA no obliga a que se paguen por los costos de educación y otros servicios relacionados en la institución privada. Si la agencia encargada puso a la disposición del estudiante una educación pública y apropiada, pero los padres optaron por la alternativa privada, el DE no tiene obligación de pagar dicha educación. Sólo procedería el pago o reembolso de la institución si la agencia consintió a que el niño fuera ubicado en la institución privada, como sigue:

(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.

Acorde a este precepto, en la página 58 del *Manual de Procedimientos de Educación Especial* del año 2004, *supra*, se dispone en esencia, lo contemplado en la ley federal. Se reafirma que el DE no tiene obligación de pagar por la educación en la escuela privada cuando el padre opta por matricularlo en una escuela o institución privada.

La parte recurrente argumenta que procede el reembolso para el año 2019-2020, como sigue:

[U]na vez el foro administrativo determina que procede la compra de servicios del año 2018-2019, la consecuencia jurídica de tal acto es que dicha ubicación por definición no es unilateral. El recurrente quedó ubicado en el colegio Copek Bilingual School para el 2018-2019 por el “hearing officer”, quien determinó que procede el reembolso debido a la violación de FAPE y al hecho de que quedó demostrado que hubo algún beneficio académico en dicha institución privada. La ubicación para el próximo año escolar 2019-2020 no puede ser considerada como unilateral ya que surge jurídicamente de una determinación del “hearing officer” quien dispuso que el estudiante quedó ubicado en una institución privada con cargo al erario público.⁴

Difiero de la apreciación de la parte recurrente. Así como los PEI se realizan y evalúan anualmente, del mismo modo se evalúa la ubicación del estudiante de educación especial. No porque en un año académico anterior se haya aprobado un reembolso o se haya aprobado la matrícula del estudiante en la institución privada, se puede asumir que al estudiante se le serán reembolsados anualmente los costos en la institución privada.

Surge de la Minuta del 1 de junio de 2019, y así lo confirmó el foro administrativo en su dictamen que, **“los padres indican que harán el proceso para matricular a su hijo en Head Start para el año escolar 2019-2020”**. De este modo, es inaplicable el argumento de la parte recurrente sobre la sección 1412 de la ley IDEA. Esta sección dispone que “[s]i la agencia hizo el referido o ubicó al estudiante en una institución privada, se entiende que asumió los costos por servicios educativos y relacionados en los que incurra”. No obstante, en el caso ante nuestra consideración, la agencia no ubicó al estudiante, sino que los padres tomaron la decisión de mantener al estudiante en la institución educativa privada.

La parte recurrente argumentó que, para el año 2018-2019, el foro administrativo había aprobado la compra de servicios para el referido año; sin embargo, debemos aclarar la particularidad de aquellas circunstancias. Para aquel año, el COMPU fue uno tardío y debido a esto, **aunque para el**

⁴ Escrito de Revisión Judicial pág. 18.

PEI el menor era elegible al programa por problemas de habla y lenguaje, sus padres rechazaron el primer ofrecimiento de servicios del DE. La madre de J.A.S. optó por matricularlo en el colegio privado Copek Bilingual School. No obstante, el menor recibiría servicios relacionados de terapia de habla y lenguaje. Por tal razón, la jueza administrativa resolvió que procedía el reembolso de los gastos de ese año, sujeto a la presentación de evidencia del beneficio educativo del niño. Esto no fue lo que sucedió para el año 2019-2020.

Para el año 2019-2020, la ubicación del menor fue unilateral, por lo cual, apoyado en la legislación estatal y federal aplicable, el DE no está obligado a cumplir con reembolso alguno. Siendo así, no vemos actuación irrazonable, ni abuso de discreción en la decisión tomada por el foro administrativo recurrido.

Por los fundamentos antes expuestos, disiento.

LAURA IVETTE ORTIZ FLORES
Jueza de Apelaciones