

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

D. A. V. N.
Querellante – Recurrente

V.

DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN

Querellada - Recurrido

KLRA202000283

Revisión
Administrativa
procedente del
Departamento de
Educación, Foro
Administrativo de
Educación
Especial

Caso Núm.:
1920-25-11-00811

Sobre:
Compra Servicios
Administrativos
2019-2010,
reembolso 2017-
2018 y 2018-2019

Panel integrado por su presidenta; la Juez Ortiz Flores, la Juez Lebrón Nieves y la Juez Brignoni Mártir

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de febrero de 2021.

Comparece ante nos, la parte recurrente D. A. V. N. (en adelante, parte recurrente) y nos solicita que revisemos la *Resolución Final* registrada, archivada y notificada el 22 de julio de 2020 por el Foro Administrativo de Educación Especial. Mediante el referido dictamen, el foro recurrido declaró No Ha Lugar la solicitud de reembolso de los servicios educativos para los años escolares 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020, en una institución privada.

Por los fundamentos que discutiremos, se desestima el recurso de epígrafe por falta de jurisdicción. Consecuentemente, se devuelve el caso al Foro Administrativo recurrido para que emita una Resolución en la que haga constar las correspondientes determinaciones de hechos, de conformidad con la sección 3.14 de

la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (“LPAUG”), Ley Núm. 38-2017.

I

Conforme surge del expediente ante nuestra consideración, el 8 de noviembre de 2019, la parte recurrente presentó la *Querrela* (1920-25-11-00811) ante el Foro Administrativo de Educación Especial. En esencia, en la misma se alegó que el estudiante D.A.V.N. es un niño de 10 años y 10 meses de edad que está registrado bajo el Programa de Educación Especial del Departamento de Educación del Gobierno de Puerto Rico, ya que presenta un diagnóstico dentro del Espectro de Autismo.

La parte recurrente alegó, además, en su querrela que el Departamento de Educación (en adelante, parte recurrida), no presentó un Programa Educativo Individualizado (PEI) ni le ofreció al estudiante D.A.V.N. alternativas de ubicación escolar a tiempo para los años escolares 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020. Sostuvo que para los años escolares 2017-2018 y 2018-2019 la parte recurrida preparó un Programa Educativo Individualizado de Ubicación Unilateral. Adujo, además, que para el año escolar 2017-2018 fue citado el 6 de julio de 2017, empero, no le confeccionaron el PEI ni le ofrecieron alternativas de ubicación, solo servicios relacionados. Esbozó que no existe una evaluación psicoeducativa para determinar ubicación, y que se ofrecieron tres escuelas públicas con un PEI de servicios relacionados.

Así mismo, la parte recurrente indicó que, aunque para el año escolar 2018-2019 fue citada a una reunión de COMPU el 7 de agosto de 2018, no se le realizó al estudiante D.A.V.N. un PEI Educativo, sino uno de servicios relacionados y tampoco le ofrecieron alternativas de ubicación.

Luego de varios trámites e incidencias de rigor, el 22 de julio de 2020 el Foro Administrativo notificó *Resolución Final* mediante la

cual declaró No Ha Lugar la solicitud de reembolso de los servicios educativos para los años escolares 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020, en una institución privada.

Inconforme con la determinación del Foro Administrativo, la parte recurrente comparece ante este foro revisor y nos plantea los siguientes señalamientos de error:

- **Primer Error:**
Erró el Foro Administrativo en su apreciación de la prueba al determinar que la prueba testifical y documental presentada por la parte recurrente no fue suficiente para demostrar que el programa educativo que brindó la institución privada era uno razonablemente calculado para obtener beneficio educativo.
- **Segundo Error:**
Erró el Foro Administrativo en su interpretación y aplicación de las disposiciones de la Ley de Educación Especial Federal conocida como Individuals with Disabilities Education Improvement Act y su jurisprudencia interpretativa en cuanto a lo que constituye una educación apropiada en el contexto de una compra de servicios.
- **Tercer Error:**
Erró el Foro Administrativo al concluir que no procede la compra de servicios para el año escolar 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020 en la institución privada Saint Francis School.
- **Cuarto Error:**
Erró el Foro Administrativo al concluir que no la evidencia documental para sostener las alegaciones de la parte querellante no fue presentada.

Acaecidas varias incidencias procesales, el 4 de febrero de 2021, compareció la parte recurrida por conducto de la Oficina del Procurador General ante este foro apelativo mediante *Moción Aclaratoria y en Solicitud de Remedio*.

Atendidos los escritos de las partes comparecientes estamos en posición de disponer del recurso ante nuestra consideración.

II

A

Como es sabido, en Puerto Rico el derecho a la educación tiene rango constitucional. *Delet Ríos v. Departamento de*

Educación, 177 DPR 765, 773 (2009). Cónsono con lo anterior, 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. *Asoc. Académicas y Col. Cristianos v. E.L.A.*, 135 DPR 150, 168 (1994).

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. *Asoc. Académicas y Col. Cristianos v. E.L.A.*, supra, a las pág. 168-169.

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.¹

Por tal razón, este Tribunal también ha reconocido la importancia que disfruta la educación en nuestra jurisdicción. Así pues, hemos resuelto que el Estado tiene un interés apremiante en que la educación, tanto pública como privada, sea una de excelencia.² Además, expresamente hemos apuntalado que “a

¹ 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. conformidad, escolio 19).

² *Asoc. Academias y Col. Cristianos v. E.L.A.*, 135 DPR 150, 164 (1994).

través de la educación se imparte la preparación necesaria para que los ciudadanos participen en el desarrollo social y económico de nuestra vida colectiva”.³

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.⁴

Respecto a las personas con impedimentos, el Alto Foro 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).

³ Íd.; Véase, *De Paz Lisk v. Aponte Roque*, 124 DPR 472 (1984).

⁴ 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. 94-142⁵, de 29 de noviembre de 1975 (89 Stat. 773), conocida en inglés como *Education for All Handicapped Children Act of 1975*. *Declet Ríos v. Departamento de Educación*, supra, a la pág. 774, citando a *Bonilla v. Chardón*, supra. 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. *Id.*

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. Ley Púb. Núm. 108-446, 20 U.S.C.A. sec. 1400(d)(1), (2) y (4). Para ello, provee una serie de requisitos sustantivos y procesales. *Declet Ríos v. Departamento de Educación*, supra, a la pág. 777.

⁵ 20 U.S.C. sec. 1400 et seq.

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 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.⁶

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

⁶ Véase: Exposición de Motivos de la "Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos".

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 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.⁷ [. . .]. 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.⁸ Puerto Rico se beneficia de dichos fondos desde los años setenta y, por tanto, está obligado a cumplir con ésta. *Declet Ríos v. Departamento de Educación*, *supra*, a las pág. 775-776.

⁷ "[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).

⁸ Ley Pú. 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.").

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). 20 U.S.C. 1401 (9). 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. 20 U.S.C. 1401 (14) y 1414 (d). 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. 20 U.S.C. 1412 (1) (A).

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. 20 U.S.C. 1415 (a). 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. 20 U.S.C. 1415 (b)(1) y (b)(6).

Dispone también la Ley Federal, que cuando se haya recibido una querrela al amparo de las secciones (b)(6) o (k)⁹, los

⁹ K- Placement in alternative educational setting.

padres o la agencia educativa envuelta en la querrela tendrán la oportunidad de una vista imparcial que cumpla con el debido proceso de ley. 20 U.S.C. 1415 (f)(1)(A). 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. 20 U.S.C. 1415 (f)(3)(E)(i).

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.

(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.,¹¹ P.E.I. o P.I.E.R.,¹² 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

¹⁰ Artículo 4, 18 LPRA sec. 1353 (b)(2).

¹¹ Plan Individualizado de Servicios a la Familia.

¹² Programa Individualizado Escrito de Rehabilitación.

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. 20 U.S.C. 1412 (a)(10)(C)(i).

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”)¹³ y la escuela privada en la cual éste fue ubicado resulta beneficiosa para éste. 20 U.S.C. 1412 (a)(10)(C)(ii); 34 CFR 300.148 (c). 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.’ ” *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);

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)

¹³ 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 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).

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. 20 U.S.C. sec. 1412(a)(10)(C)(iii).

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 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. 20 U.S.C.A. sec. 1412 (a)(10)(B)(i).

B

Bajo nuestro ordenamiento constitucional, sabido es que ninguna persona puede ser privada de su propiedad sin el debido proceso de ley. Art. II, Sec. 7, Const. ELA, LPRA, Tomo 1; Emdas. V y XIV, Const. EE. UU., LPRA, Tomo 1. El debido proceso de ley encarna dos dimensiones, a saber: una sustantiva y otra procesal. *Fuentes Bonilla v. ELA et al.*, 200 DPR 364, 394 (2018). En la vertiente aquí pertinente, la procesal, el debido proceso de ley exige

a los componentes del Estado garantizar que, al interferir con los intereses propietarios de una persona, se cumpla con un procedimiento justo y equitativo. Íd.; *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, 179 DPR 720, 735-736 (2010). *Rubén Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos; División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la OGPe; Myrna Rivera Laboy p/c Ing. Ángel D. Rodríguez*, 2020TSPR18; 203 DPR __ (2020).

El alcance de lo que representa un debido proceso conforme a las garantías constitucionales varía dependiendo el interés o derecho involucrado y la naturaleza de los procedimientos. En la esfera administrativa, el debido proceso de ley no tiene la misma rigidez que en la esfera penal. Lo anterior surge como corolario a la necesidad que tienen las agencias administrativas de tramitar sus procedimientos de forma expedita, descansando en su conocimiento especializado y en la delegación de poderes de la Asamblea Legislativa. Aun así, el procedimiento adjudicativo debe de ser uno justo y equitativo y que se ajuste a las garantías mínimas del debido proceso de ley que se reconocen conforme con el interés o derecho involucrado y a la naturaleza del procedimiento. *Báez Díaz v. E.L.A.*, 179 DPR 605 (2010).

Durante los procesos adjudicativos en las agencias administrativas, se exige que las agencias administrativas cumplan con las siguientes garantías mínimas del debido proceso de ley en su vertiente procesal, a saber: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado, y (6) que la decisión se base en el récord. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 DPR 881, 889 (1993).

En torno al derecho a una notificación adecuada de los procesos adjudicativos, la Sección 3.14 de la Ley Núm. 38 del 30 de

junio de 2017, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, establece lo siguiente:

Una orden o resolución final deberá ser emitida por escrito dentro de noventa (90) días después de concluida la vista o después de la presentación de las propuestas determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, a menos que este término sea renunciado o ampliado con el consentimiento escrito de todas las partes o por causa justificada.

La orden o resolución deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hecho si éstas no se han renunciado, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso. La orden o resolución deberá ser firmada por el jefe de la agencia o cualquier otro funcionario autorizado por ley. (Énfasis nuestro).

La orden o resolución advertirá el derecho de solicitar la reconsideración ante la agencia o de instar el recurso de revisión como cuestión de derecho en el Tribunal de Apelaciones, así como las partes que deberán ser notificadas del recurso de revisión, con expresión de los términos correspondientes. Cumplido este requisito comenzarán a correr dichos términos.

La agencia deberá especificar en la certificación de sus órdenes o resoluciones los nombres y direcciones de las personas naturales o jurídicas a quienes, en calidad de partes, les fue notificado el dictamen, a los fines de que estas puedan ejercer efectivamente el derecho a la revisión judicial conferido por ley.

La agencia deberá notificar con copia simple por correo ordinario y por correo certificado, a las partes, y a sus abogados, de tenerlos, la orden o resolución a la brevedad posible, y deberá archivar en autos copia de la orden o resolución final y de la constancia de la notificación. Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma. 3 LPRA sec. 9654.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que el derecho a una notificación adecuada concede a las partes la oportunidad de tomar conocimiento real de la acción tomada por la agencia. Además, otorga a las personas cuyos derechos pudieran quedar afectados, la oportunidad para decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar la determinación. *Asoc. Vec. Altamesa Este v. Municipio de San Juan*, 140 DPR 24

(1996). El incumplimiento con los requisitos de notificación adecuada establecidos en la LPAU resulta en una notificación defectuosa, por lo que los términos para solicitar los mecanismos procesales posteriores o la revisión judicial del dictamen no comienzan a transcurrir. 3 LPRA sec. 9654; *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46 (2007). Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma. En *Caro v. Cardona*, 158 DPR 592 (2003) el Alto Foro ya había manifestado: “[d]ifícilmente se le puede exigir a una parte que actúe con diligencia y de acuerdo con el estado procesal del caso, si ésta lo desconoce por no habersele notificado”. *Junta del Condominio Portofino v. P.D.C.M.*, 173 DPR 455, 466 (2008).

En consonancia con lo anterior, nuestro Tribunal Supremo ha sostenido que, “el derecho a cuestionar la determinación de una agencia mediante revisión judicial es parte del debido proceso de ley protegido por la Constitución de Puerto Rico”. Para cumplir con ese principio, el artículo 4.006 (c) de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico otorga la competencia apelativa al Tribunal de Apelaciones para revisar las decisiones, órdenes y resoluciones finales de las agencias administrativas.¹⁴ (Citas omitidas). *Asoc. Condómines v. Meadows Dev.*, 190 DPR 843, 847 (2014).

A su vez, la Regla 57 del Reglamento de este Tribunal¹⁵ estatuye lo relacionado al término para presentar un recurso de revisión ante este foro apelativo. Dicha regla dispone lo siguiente:

Regla 57. Término para presentar el recurso de revisión

El escrito inicial de revisión deberá ser presentado dentro del término jurisdiccional de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la

¹⁴ Ley Núm. 201-2003 (4 LPRA sec. 24y(c)).

¹⁵ 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 57.

copia de la notificación de **la orden o resolución final del organismo o agencia**. Si la fecha del archivo en autos de copia de la notificación de la resolución u orden es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo. (Énfasis nuestro).

A pesar de que la Ley de Procedimiento Administrativo no define el término “orden o resolución final”, ésta contiene una descripción de lo que tiene que incluir una “orden o resolución final”. Además, requiere incluir unas **determinaciones de hecho y las conclusiones de derecho de la decisión y advertir del derecho a solicitar una reconsideración**. 3 LPRA sec. 9654. De este lenguaje surge que el término “orden o resolución final” se refiere a las decisiones que ponen fin al caso ante la agencia y que tienen efectos sustanciales sobre las partes. Véase D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Colombia, Ed. Forum, 1993, pág. 479. (Énfasis nuestro). *J. Exam. Tec. Med. V. Elías et. al.*, 144 DPR 483, 489-490 (1997).

Por ende, una “orden o resolución final” tiene que ser aquella que pone fin a los procedimientos en un foro determinado. Así, en *Pueblo ex rel. R.S.R.*, 121 D.P.R. 293 (1988), al interpretar el trámite especial y las definiciones contenidas en la Ley de Menores de Puerto Rico, nuestro Máximo Foro afirmó que una “orden o resolución final” tiene las características de una sentencia en el procedimiento judicial porque “resuelv[e] finalmente la cuestión litigiosa y de la [misma] puede apelarse o solicitarse revisión”. (Énfasis suprimido.) *Id.*, pág. 299. También nuestra última instancia judicial aclaró que para que una orden o resolución sea final tiene que resolver todas las controversias y no puede dejar pendiente una para ser decidida en el futuro. *J. Exam. Tec. Med. V. Elías et.al.*, supra. pág. 490.

C

Por último, y como es sabido, en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha manifestado que la jurisdicción

es el poder o la autoridad que tiene un tribunal para considerar y decidir casos o controversias. Conforme a ello, en toda situación jurídica que se presente ante un foro adjudicativo, lo primero que se debe considerar es el aspecto jurisdiccional. Esto debido a que los tribunales tienen la responsabilidad indelegable de examinar, en primera instancia, su propia jurisdicción. (Citas omitidas). *Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc.*, 200 DPR 254, 267-268 (2018).

Así, nuestra Máxima Curia ha reafirmado que los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, por lo cual los asuntos relacionados con ésta son privilegiados y deben atenderse de manera preferente. Como es sabido, es deber ministerial de todo tribunal, cuestionada su jurisdicción por alguna de las partes o incluso cuando no haya sido planteado por éstas, examinar y evaluar con rigurosidad el asunto jurisdiccional, pues éste incide directamente sobre el poder mismo para adjudicar una controversia. (Citas omitidas). *Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc.*, supra, pág. 268.

Por definición, un *requisito jurisdiccional* es aquel que debe cumplirse antes de que el tribunal pueda conocer del pleito. En particular, un término jurisdiccional es fatal, improrrogable e insubsanable, por lo que no puede acortar ni extender. Asimismo, hemos expresado que el incumplimiento de una parte con un término jurisdiccional establecido por ley priva al tribunal de jurisdicción para atender los méritos de la controversia. (Citas omitidas). *Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc.*, supra, págs. 268-269.

Una de las instancias en la que un foro adjudicativo carece de jurisdicción es cuando se presenta un recurso tardío o prematuro, ya que éste "adolece del grave e insubsanable defecto de privar de jurisdicción al tribunal al cual se recurre". Esto ocurre debido a que su presentación carece de eficacia y no produce ningún efecto jurídico, ya que en ese momento o instante en el tiempo todavía no

ha nacido autoridad judicial o administrativa para acogerlo. (Citas omitidas). *Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc.*, supra, pág. 269.

Por consiguiente, si un tribunal, luego de realizado el análisis, entiende que no tiene jurisdicción sobre un recurso, sólo tiene autoridad para así declararlo. De hacer dicha determinación de carencia de jurisdicción, el tribunal debe desestimar la reclamación ante sí sin entrar en sus méritos. Lo anterior, basado en la premisa de que, si un tribunal dicta sentencia sin tener jurisdicción, su decreto será jurídicamente inexistente o *ultravires*. *Cordero et al. v. ARPe et al.*, 187 DPR 445, 457 (2012).

Cónsono con lo anterior, la Regla 83 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones¹⁶, confiere facultad a este Tribunal para a iniciativa propia o a petición de parte desestimar un recurso de apelación o denegar un auto discrecional cuando este foro carece de jurisdicción.

III

Tal y como mencionamos previamente, como tribunal apelativo, en primer lugar, estamos obligados a examinar si tenemos jurisdicción para atender el recurso presentado. Veamos.

Conforme surge del tracto procesal antes reseñado, el 22 de julio de 2020, el Foro Administrativo recurrido le notificó a la parte recurrente una *Resolución Final*, mediante la cual declaró No Ha Lugar la solicitud de reembolso de los servicios educativos para los años escolares 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020, en una institución privada.

Empero, al examinar cuidadosamente la referida *Resolución Final*, nos percatamos de que en la misma el foro recurrido no consignó las determinaciones de hechos, conforme lo exige la Sec.

¹⁶ 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83.

3.14 de la LPAUG, *supra*. Dicha deficiencia procesal fue consignada en el recurso por la parte querellante al señalar que:

Un problema que confrontamos a la hora de recurrir de la Sentencia Final emitida por el Foro Administrativo, es que la misma no contiene unas determinaciones de hechos adjudicados o independiente o separada. Las determinaciones de hecho surgen y son parte del recuento de las incidencias procesales resumidas en la sentencia. Como parte de dicho recuento procesal surge que en la vista del 5 de febrero de 2020, testific[ó] únicamente la maestra del estudiante para el año escolar 2017-2018, que en ningún momento es identificada por su nombre en la Sentencia Final. [...].

Por igual, luego de varias incidencias procesales encaminadas a la perfección del recurso que nos ocupa, la parte recurrida compareció por conducto de la Oficina del Procurador General ante este foro revisor mediante *Moción Aclaratoria y en Solicitud de Remedio* incoada el 4 de febrero de 2021. En el aludido escrito la parte recurrida nos plantea que:

...[L]a parte recurrente formula una lista de hechos adjudicados que no se encuentran consignados propiamente en la *Resolución*. Esto constituye un caso claro y evidente de la imposibilidad de ejercer la función revisora de este Honorable Tribunal cuando el foro administrativo no formula de forma separada e independiente las determinaciones de hecho.

Al estar de acuerdo con la parte recurrente en que la ausencia de determinaciones de hecho por separado entraña un problema de finalidad y jurisdicción, sobre todo, desde el rol revisor de este Tribunal respecto a dichas determinaciones en virtud del expediente administrativo, solicitamos de este Honorable tribunal que ordene la devolución a la agencia para que emita una Resolución Final que cumpla con la sección 3.14 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico ("LPAUG"), Ley Núm. 38-2017.

Luego de examinar con sumo detenimiento la *Resolución Final* recurrida, no nos queda sino coincidir con las partes, a los efectos de que en la misma es una defectuosa. A pesar de que en dicha Resolución la Juez Administrativa intenta hacer un recuento de los testimonios y de la prueba desfilada en la vista administrativa, la realidad es que su redacción de la Resolución es un tanto confusa. Específicamente, en la Resolución recurrida no se consigna de forma

separada las determinaciones de hechos que sirvieron como base a la determinación del Foro Administrativo.

Como dijimos, tal y como lo exige la sección 3.14 de la LPAUG, *supra*, la orden o resolución **deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hecho si éstas no se han renunciado**, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso. La orden o resolución deberá ser firmada por el jefe de la agencia o cualquier otro funcionario autorizado por ley.

El procedimiento adjudicativo debe de ser uno justo y equitativo y que se ajuste a las garantías mínimas del debido proceso de ley que se reconocen conforme con el interés o derecho involucrado y a la naturaleza del procedimiento. *Báez Díaz v. E.L.A.*, 179 DPR 605 (2010). Por consiguiente, nos resulta obligado concluir que la omisión de las determinaciones de hechos convierte a la Resolución recurrida en una defectuosa, que priva a la parte recurrente de un debido proceso de ley.

Dicha omisión, además, incide sobre nuestro deber ministerial, pues como ha señalado nuestro Tribunal Supremo, es necesario que las agencias fundamenten sus determinaciones, con el fin de que los tribunales podamos ejercer nuestra facultad revisora.

IV

Por los fundamentos antes discutidos, se desestima el recurso de epígrafe por falta de jurisdicción. Consecuentemente, se devuelve el caso al Foro Administrativo recurrido para que emita una Resolución en la que haga constar las correspondientes determinaciones de hechos, de conformidad con la sección 3.14 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (“LPAUG”), Ley Núm. 38-2017.

Notifíquese.

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

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