

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

GLORIA SANTIAGO "PUERTO
RICO SPECIAL COMMUNITY
SERVICES, INC."

Recurrente

Vs.

DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA

Recurrido

KLRA202100599

Revisión
administrativa
procedente del
Departamento de
la Familia

Caso Núm.:
2017 PCHC 00002

Sobre: Child
Care, factura
al Cobro

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Soroeta Kodesh y la Juez Méndez Miró

Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de febrero de 2022.

Puerto Rico Special Community Services, Inc. y su Presidenta, la Sra. Gloria Santiago (en conjunto, PR Special) solicitan que este Tribunal revise la *Resolución* que emitió la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia (Junta) el 19 de octubre de 2021. En esta, la Junta confirmó la factura al cobro por \$17,764.00 que notificó la Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN).¹

Se confirma la *Resolución* de la Junta.

I. Tracto Procesal

El 1 de junio de 2016, la División de Monitoria Fiscal de la ACUDEN del Departamento de la Familia (DF) emitió un *Informe de Investigación CC-16-06-01, [PR Special], Año Programa 2012-2013* (Monitoria)² El Hallazgo 16-06 de la Monitoria concluyó que correspondía

¹ Según la Monitoria corresponde el pago de \$20,658.60, más la cuantía objeto de la Revisión Judicial que presentó PR Special es \$17,764.00.

² Apéndice de la Revisión Judicial, págs. 95-99.

emitir a PR Special una factura al cobro de \$20,658.60 por los salarios que devengó la Sra. María Ruiz, maestra en PR Special (Maestra Ruiz). Según la Monitoria, la Maestra Ruiz no contaba con un Bachillerato en Educación Temprana, Educación Elemental o Necesidades Especiales lo cual era un requisito bajo el *Contrato de Delegaci[ón] de Fondos para el Desarrollo de Actividades bajo el Programa para el Cuidado y Desarrollo del Niño [,] 2012-2013* entre la ACUDEN y PR Special (Contrato).

Así, el 14 de julio de 2016, la ACUDEN emitió la Factura al Cobro por \$20,658.60. PR Special objetó la Factura.³ La ACUDEN reiteró su procedencia.⁴ En desacuerdo, el 5 de octubre de 2016, PR Special acudió ante la Junta mediante una Apelación.⁵

El 19 de agosto de 2021, y luego de celebrar una Vista el 21 de diciembre de 2020, la Oficial Examinadora de la Junta emitió un Informe. Confirmó que PR Special debía pagar la factura en cuestión, *i.e.*, confirmó el Hallazgo 16-06 de la Monitoria.⁶ En esa línea, el 30 de agosto de 2021, la Junta emitió una *Resolución*.⁷ Acogió el Informe y lo hizo formar parte de la *Resolución*. Confirmó así la procedencia del pago de la Factura de parte de PR Special.

PR Special, en desacuerdo, presentó una *Urgente Solicitud de Reconsideración* el 17 de septiembre de 2021.⁸ La Junta, mediante una *Resolución* que emitió el 19 de octubre de 2021, declaró no ha lugar la *Urgente Solicitud de Reconsideración*. Reiteró la procedencia del pago de la Factura. Indicó que "los contratos son ley

³ Este escrito no surge del Apéndice de la Revisión Judicial.

⁴ Este escrito no surge del Apéndice de la Revisión Judicial.

⁵ Este escrito no surge del Apéndice de la Revisión Judicial.

⁶ *Íd.*, págs. 6-17.

⁷ *Íd.*

⁸ *Íd.*, págs. 3-5.

entre las partes" y que la Maestra Ruiz no cumplió con el requisito contractual de tener un Bachillerato en una de las materias que especifica el Contrato.⁹

Todavía inconforme, el 18 de noviembre de 2021, PR Special instó ante este Tribunal un recurso que intituló *Revisi[ó]n Administrativa Junta Adjudicativa Departamento de la Familia[,]* Asunto: *Child Care Factura al Cobro* (Revisión Judicial de la Junta) y efectuó los señalamientos de error que siguen:

Erró la [Junta] al imponer a [PR Special] el pago de la partida de \$17,764.00, correspondientes al salario de la [Maestra Ruiz] para el año 2012-2013, aún cuando la por (sic.) **la Sra. Lurys Betancourt Rivera, Coordinadora Interina del Componente Educación Temprana** (Coordinadora Betancourt) del [DF] de la Región, había notificado y recomendado en el año 2009 que: "cuando el Programa comienza a trabajar con las nuevas cualificaciones del personal, basado en los estándares de calidad año 2000, se establecieron los mismos en los casos de nuevo reclutamiento, se acordó que el personal ya contratado por muchos años no se les aplicaría estos criterios y **recomendó que basado en este principio, en toda la información y evidencia revisada se entiende que la maestra puede permanecer en su puesto**". (Énfasis en original).

Erró la [Junta] al imponer a [PR Special] el pago de la partida de \$17,764.00, correspondientes al salario de la [Maestra Ruiz] para el año 2012-2013 cuan (sic.) el [DF] y/o [ACUDEN] nunca recurrieron de la recomendación emitida por la [Coordinadora] quien a ese momento era funcionaria del [DF].

Por su parte, el 3 de enero de 2022, el DF presentó su *Alegato en Oposición de la Agencia Recurrída*.

Con el beneficio de las comparecencias, se resuelve.

II. Marco Legal

A. Revisión Judicial

Como se sabe, las determinaciones de las agencias administrativas están sujetas al proceso de revisión

⁹ *Íd.*, pág. 1.

judicial del Tribunal de Apelaciones. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903, 910 (2018); Art. 4.006 de la Ley de la Judicatura, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRA sec. 24y. Por tal razón, la sección 4.2 de la antigua LPAU, 3 LPRA sec. 2172, autoriza que se solicite a este Tribunal la revisión judicial de decisiones adjudicativas finales de las agencias administrativas.

La función de la revisión judicial es asegurar que los organismos administrativos actúen conforme a las facultades concedidas por ley. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008). En particular, la revisión judicial permite que este Tribunal evalúe si los foros administrativos han cumplido con los mandatos constitucionales que gobiernan su función como, por ejemplo, que garanticen los requerimientos del debido proceso de ley que le asisten a las partes. *Íd.* Así, “[l]a revisión judicial garantiza a los ciudadanos un foro al que recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias”. *Íd.*

Ahora bien, el ámbito de revisión judicial de dichas determinaciones administrativas está sujeto a ciertos límites de naturaleza prudencial y estatutaria. *AAA v. UIA, supra*. Primeramente, las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsiste mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Por tanto, la revisión judicial se limita a

evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 746 (2000). El alcance de revisión de las determinaciones administrativas se ciñe a determinar: 1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo¹⁰; y 3) si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 627 (2016); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); 3 LPRA sec. 9675.

Asimismo, opera una norma de deferencia a las determinaciones administrativas, que exige que no se reemplace el criterio especializado característico de las agencias por el de los tribunales. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626-627 (2012). Por tanto, el tribunal está obligado a considerar la especialización y experiencia de la agencia, diferenciando entre las cuestiones de interpretación estatutaria, área de especialidad de los tribunales y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004).

No obstante, esta doctrina no constituye un dogma inflexible que impide la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia. Cuando la interpretación que hace la agencia de un estatuto

¹⁰ En cuanto a la determinación de sustancialidad, se ha señalado que es aquella evidencia "que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Hilton Hotel Internationals v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito de la ley, o afecta sustancialmente derechos fundamentales, el criterio administrativo claramente no puede prevalecer. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997). Tal incumplimiento justifica la intervención judicial porque pone de manifiesto que hay una falta de entendimiento del objetivo y de la política pública a ser alcanzada y desarrollada por el organismo administrativo. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley Uniforme de Procedimientos Administrativos*, 505 (Ed. Forum, 1993).

Por otro lado, las conclusiones de derecho de una agencia "serán revisables en todos sus aspectos". *Torres Rivera v. Policía de PR, supra*; 3 LPRC sec. 2175. Si bien opera la doctrina de deferencia, en particular, cuando se trata de aquellas leyes y reglamentos que le corresponde a la agencia poner en vigor, esta cede si la agencia "(1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales". *Íd.*, en la pág. 628.

B. Los contratos

En nuestro ordenamiento rige la libertad de contratación. *BPPR v. Sunc. Talavera*, 174 DPR 686, 693 (2008). A razón de ello, las partes pueden establecer "los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarias a las leyes, a la moral, ni al orden público". Art. 1207 del Código Civil, 31 LPRC sec. 3372.¹¹ Dichas obligaciones tendrán

¹¹ El nuevo Código Civil de Puerto Rico, Ley Núm. 55 de 1 de junio de 2020, entró en vigor el 28 de noviembre de 2020 y derogó el Código Civil citado. No obstante, los hechos que originan esta controversia tomaron lugar bajo el último, por lo cual es la ley que aplica.

fuerza de ley entre las partes que deben cumplir con las mismas. Art. 1044 del Código Civil, 31 LPRA sec. 2994; *Rodríguez Ramos v. ELA*, 190 DPR 448, 456 (2014). Por lo que, un tribunal no puede relevar a una parte de la obligación que le impone el contrato, una vez concurren las condiciones esenciales para su validez. *Asoc. de Residentes los Versalles, Inc. v. Los Versalles, SE y otros*, 194 DPR 258, 267 (2015).

Un contrato existe desde que las partes consienten a dar alguna cosa, o prestar algún servicio. Art. 1206 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3371; *Unisys Puerto Rico, Inc. v. Ramallo Brothers*, 128 DPR 842, 852. Para que se configure un contrato, deben concurrir los siguientes elementos: objeto, causa y consentimiento. Art. 1213 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3391. Conforme al principio de la autonomía de la voluntad, una vez concurren estos elementos, "[l]os contratos serán obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado"[.] Art. 1230 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3451. (Énfasis suplido). Es decir, siempre que el tipo de contrato no tenga que cumplir con un requisito adicional de forma, como, por ejemplo, que conste por escrito, el mismo será válido cuando concurren el objeto, causa y consentimiento. Véase, *Rodríguez v. ELA*, 190 DPR 448 (2014).¹²

¹² En cuanto a los contratos con entidades gubernamentales, estos tienen que cumplir con ciertos requisitos jurisprudenciales para ser válidos y eficaces. *Landfill Technologies v. Mun. de Lares*, 187 DPR 794, 801 (2013); *Johnson & Johnson v. Mun. de San Juan*, 172 DPR 840, 854-855 (2008), *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, 170 DPR 237, 245-252 (2007). El ordenamiento requiere que estos contratos: (1) se reduzcan a escrito; (2) se mantengan en un registro de modo que se establezca su existencia; (3) se envíe copia de este a la Oficina del Contralor de Puerto Rico; y (4) se acredite la certeza de tiempo, a saber, que el contrato se realizó y otorgó quince (15) días antes. *Vicar Builders v. ELA*, 192 DPR 256, 264 (2015); *Rodríguez Ramos v. ELA et al*, 190 DPR 448, 460-462 (2014). (Énfasis suplido). Ello es lo cónsono con el hecho de que estos están revestidos del interés público más alto. *Alco Corp. v. Mun. de Toa Alta*, 183 DPR 530, 530-533 (2011); *Fernández & Gutiérrez v. Mun. San Juan*, 147 DPR 824, 829 (1999).

Por otro lado, siempre que los términos de un contrato sean claros y específicos, no estará sujeto a interpretación. Así, cuando no deje margen a dudas ni sea ambiguo el contrato, "las partes están vinculadas por este y así deberá ser aplicado". *Asoc. de Residentes los Versailles, Inc. v. Los Versailles, SE y otros, supra*, pág. 267 (citando el Art. 1233 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 3471).¹³

A la luz de la normativa expuesta, se resuelve.

III. Discusión

PR Special argumenta que no procede el pago de la factura dado que, posterior a la Monitoria, la Maestra Ruiz solicitó --y se le concedió-- una reunión con la Coordinadora Betancourt. Alega que esta le indicó que la ACUDEN aplicaría el requisito de bachillerato en las materias desglosadas arriba de manera prospectiva y que se recomendaba no hacer cambios en aquel momento. PR Special añade que, independientemente, la Coordinadora Betancourt indicó que consultaría con la Administración de la ACUDEN y de haber alguna recomendación se le emitiría por escrito.

La ACUDEN, por su parte, mantiene que este caso trata de la procedencia de cierta cuantía por concepto de un salario de una maestra. Esto es, se trata del salario de la Maestra Ruiz, la cual no cumplió con los requisitos contractuales para trabajar en el programa federal *Child Care*. Apoya su razonamiento, de manera principal, en el principio palmar de la doctrina de la contratación que establece, según surge de la

¹³ De no ser así, se juzgará la intención de los contratantes a la luz de los actos coetáneos y posteriores al contrato, siempre que se entienda que la misma está en conflicto con el contenido de las cláusulas del contrato. Art. 1234 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 3472.

Sección II (B) arriba de esta *Sentencia*, que una vez las partes acuerdan ciertas cláusulas y condiciones mediante un contrato, tienen que cumplir con estas. Tiene razón.

El Contrato que establece los parámetros de contratación entre PR Special y ACUDEN para la administración de fondos federales lee, en lo pertinente, como sigue:

TERCERA: La SEGUNDA PARTE cumplirá con los criterios de elegibilidad, normas y procedimientos establecidos por el Programa y las actividades aprobadas descritas en la Propuesta. Entendiéndose, que la SEGUNDA PARTE ostentará la responsabilidad legal y fiscal sobre la delegación de fondos convenida, la cual deberá ejercitar con sentido e integridad de criterio.

Como prerrequisito para la autorización de continuación del Proyecto objeto de contratación, la SEGUNDA PARTE tiene que haber cumplido con lo siguiente:

- 1) [...]
- 2) [...]
- 3) [...]
- 4) Evidencia del personal cualificado que ha de laborar en el Proyecto, disponiéndose, que en lo educativo, todo maestro, debe tener un bachillerato en Educación Temprana, Educación Elemental o en Necesidades Especiales y el Director un Bachillerato.

A juicio de la ADFAN, la letra del Contrato no permite desviación. Este Tribunal coincide. Al examinar el lenguaje que adoptaron las partes en el Contrato surge, sin ambigüedad alguna, que PR Special "cumplirá" con los criterios y las normas del programa. Asimismo, establece --incluso como "prerrequisito"-- que PR Special *tiene* que haber evidenciado las cualificaciones de "todo" maestro. De nuevo, esto no admite interpretaciones ulteriores o variadas. Si esto no es suficiente, inmediatamente después se desglosan las

especialidades que se requieren para todo maestro o maestra que interese trabajar en el programa.

En otras palabras, en cuanto a la administración de este tipo de fondos, no existe discreción para suprimir requisitos esenciales. Tampoco hay espacio para que conversaciones alternas den pie a modificaciones o enmiendas sobre los términos y condiciones del contrato; *i.e.*, nadie tiene facultad para dejar inoperante los requisitos ineludibles sobre la cualificación de los maestros.¹⁴

A ello se añade la carta que emitió la ACUDEN a PR Special el 8 de octubre de 2009. En lo pertinente lee como sigue:

[...]

Recientemente en comunicación telefónica y escrita se realizó una consulta relacionada a la cualificación para el puesto de maestra. Usted indica que tiene una maestra con un Bachillerato en Psicología con 12 años de experiencia y 21 créditos en educación. Esta maestra atiende a niños preescolares de 3 a 5 años de edad. El Programa para el Cuidado y Desarrollo del Niño se rige por Estándares de Calidad basados en prácticas apropiadas establecidos por el Gobierno Federal. El estándar #1.017 del Caring for Our Childred National Health and Safety Performance Standards: Guidelines for Out-of-Home Child Care Programs, establece que los requisitos para el puesto de maestr@ en preescolar son:

Bachillerato en Educación Temprana, Educación Elemental o Necesidades Especiales, un año o más de experiencia trabajando como maestr@ en las edades a servir y desarrollando habilidades de los niños, Certificado de Primeros Auxilios, conocimiento en el desarrollo típico y no típico de niños en edad temprana, habilidad para responder a las necesidades de los niños, y destrezas de comunicación oral y escrita.

¹⁴ Debe quedar claro que este Tribunal no cuestiona la capacidad, experiencia o las ejecutorias de la Maestra Ruiz. La decisión que este Tribunal emite se ciñe a interpretar la letra clara del Contrato la cual establece los requisitos para fungir como Maestra Preescolar del programa. Estos, como se indicó, no admiten variación o sustitución.

Si la maestra atiende un grupo maternal puede tener Bachillerato en las áreas antes mencionadas o en Psicología, Enfermería o Trabajo Social con Créditos en Desarrollo del Niño.

Estos son los requisitos para el puesto de maestra en preescolar y en maternal. Es sumamente importante cumplir con los mismos ya que forma parte del servicio de calidad. Los niños se benefician más cuando tenemos un personal preparado y competente.

[...] ¹⁵

Aun si la letra clara del Contrato no fuera suficiente, lo cual es insostenible en derecho dado que PR Special firmó el Contrato con la ADFAN, esta comunicación evidencia que PR Special sabía la posición oficial de la Administración de la ADFAN al menos desde el 8 de octubre de 2009. Nótese que esta comunicación surgió, precisamente, a raíz de una consulta para atender el caso de la Maestra Ruiz. Lo cierto es que nunca ha estado en controversia que la Maestra Ruiz atendía un grupo preescolar de 3 a 5 años y que su Bachillerato era en Psicología no en las áreas de especialidad que requiere el Contrato. La desatención a tal requisito es atribuible a PR Special y la consecuencia de tal desatención también. Nótese que la ADFAN incluso reseñó la importancia de cumplir con tales requisitos e ilustró a PR Special con referencias específicas a la normativa federal sobre la procedencia de estos.

En fin, al examinar el marco de actuación que rige la revisión judicial de este Tribunal en virtud de la Sección II (A) de esta *Sentencia*, no es factible concluir que la Junta actuara de manera ilegal, arbitraria o irrazonable. Por el contrario, la Junta --al igual que

¹⁵ Apéndice de la Revisión Judicial, págs. 19-20.

este Tribunal-- estaba maniatada al examinar el incumplimiento de PR Special frente a los requisitos del Contrato. La Junta: (a) examinó las circunstancias que dieron pie al incumplimiento contractual; (b) escuchó y aquilató los testimonios de las partes; y (c) con arreglo a su discreción y pericia administrativa, resolvió conforme a derecho. Ante este cuadro, no hay nada que este Tribunal pueda hacer.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la *Resolución* de la Junta.

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

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