Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL SAN JUAN
PANEL II

| | | |
|---|---|---|
| ROSA LYDIA VÉLEZ Y OTROS<br><br>Recurridos<br><br>V.<br><br>DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y OTROS<br><br>Peticionarios | KLCE201500218 | ***Certiorari*** procedente del Tribunal de Primera Instancia Sala Superior de San Juan<br><br>Interdicto Permanente<br><br>Caso Núm.:<br>K PE1980-1738<br>K DP2005-1878 |
| ROSA LYDIA VÉLEZ Y OTROS<br><br>Recurrido<br><br>V.<br><br>DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y OTROS<br><br>Peticionario | KLCE201500219 | ***Certiorari*** procedente del Tribunal de Primera Instancia Sala Superior de San Juan<br><br>Interdicto Permanente<br><br>Caso Núm.:<br>K PE1980-1738<br>K DP2005-1878 |

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa

Rodríguez Casillas, Roberto, Juez Ponente

**RESOLUCIÓN**

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de marzo de 2015.

El 23 de febrero de 2015 la *Oficina del Procurador General* (en adelante *Oficina del Procurador)* en representación del *Estado Libre*

*Asociado* (en adelante *ELA o peticionarios)* y del *Departamento de Educación* (en adelante *el Departamento o peticionarios)* acude ante nos en los recursos KLCE2014-0218 y KLCE2014-0219. Solicita la revocación de una resolución y de una orden emitida el 13 de noviembre de 2014 en el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan.[1] El 26 de febrero de 2015 el *ELA* nos presenta una *Moción Informativa sobre Solicitud de Consolidación* y el 9 de marzo de 2015 ordenamos la consolidación.

Luego de examinar los recursos consolidados, se deniega su expedición por los fundamentos que explicamos en esta resolución.

**-I-**

El asunto ante la consideración de este foro apelativo se resume como sigue.

Para la década de 1980 un grupo de padres y madres de estudiantes de educación especial presentan una demanda de *injunction* preliminar y permanente y daños al amparo de la legislación y reglamentación estatal y federal en protección de niños de educación especial. En síntesis, alegaron que el entonces Departamento de Instrucción Pública —hoy Departamento de Educación— no brindaba a sus hijos los servicios de educación especial requeridos por las leyes estatales y federales; consistentes en identificar y localizar los menores con impedimentos, evaluarlos, discutir las evaluaciones con los padres, preparar un Plan Educativo Individualizado (PEI) y ubicarlos en un centro para recibir servicios.

---

[1] Tanto la orden como la resolución recurrida fueron notificadas el 14 de noviembre de 2014.

Para el año 1981 este litigio es certificado como un pleito de clase, siendo los componentes de esta clase todos los niños con impedimentos, menores de 21 años elegibles o participantes en el Programa de Educación Especial del entonces Departamento de Instrucción Pública, a quienes dicha agencia no les estuviera proveyendo la educación especial y los servicios relacionados, según requeridos al amparo de la legislación especial estatal y federal aplicable.

Eventualmente, se nombró un *comisionado especial* para que auxiliara en la implementación de la orden de *injunction* preliminar y darle seguimiento a casos individuales. Además, se nombró un *monitor* a quien se le delegó la función de velar por el cumplimiento del procedimiento administrativo de querellas.

Tras décadas de procesos judiciales, y en cuanto a lo que concierne a este recurso en particular, el 14 de febrero de 2002 las partes llegaron a un acuerdo y se emitió una *sentencia por estipulación*. Se recogieron *87 estipulaciones* relacionadas a los ofrecimientos de servicios a la clase demandante. Entre otras, estas incluyen: *plazos para prestación de servicios, divulgación, registro, evaluaciones, preparación del PEI, ubicación, servicios relacionados, transportación, becas de transportación, barreras arquitectónicas, procedimiento de querellas, asistencia tecnológica y transición*. A esos fines, el tribunal designó una *monitora* con el propósito de verificar el cumplimiento de dicha *sentencia por estipulación*.

*A menos de un año de haberse comprometido*, el *Departamento* incurre en una serie de incumplimientos que obliga al tribunal de instancia a imponer una sanción económica de $1,000.00 diarios.[2] De hecho, la evaluación realizada por la *monitora* expresamente señala el fracaso de dicha agencia con lo estipulado en la sentencia:

> (…) Si se utilizan los mismos criterios del Departamento [de Educación] para evaluar desempeño y adjudicar calificaciones podríamos decir que ***el nivel alcanzado es menor al mínimo aceptable y que, por lo tanto, la agencia ha fracasado en demostrar cumplimiento con las estipulaciones***.[3]

Todavía más, posteriormente la *monitora* realiza otra evaluación. El resultado fue tan negativo, que el propio *Departamento* **reconoció nuevamente su incumplimiento generalizado** con la sentencia por estipulación. Ante ello, **acordó pagar una sanción diaria de $2,000.00 mientras se encuentre en un nivel de cumplimiento por debajo del mínimo aceptable.**[4]

No empece a lo antes reseñados, el *Departamento* continuó con el patrón reiterado de incumplimientos, por lo que fue interpelada nuevamente por el tribunal de instancia. En ese sentido, el 8 de febrero de 2010 el foro primario le advirtió a la agencia sobre un nuevo esquema de aumento de sanciones por los incumplimientos:

> ***Una sanción económica que se impone para persuadir a una parte a cumplir con una orden o pronunciamiento judicial tiene, por definición, que ser lo suficientemente sustancial como para efectivamente compeler y estimular a la parte a cumplir****, ciertamente* ***la sanción económica impuesta a los demandados no es lo suficientemente sustancial como para***

---

[2] Véase pág. 8 de la resolución recurrida, texto y nota 9. *Apéndice de los peticionarios*, pág 8 del KLCE14-219.
[3] *Id.* Énfasis nuestro.
[4] *Id.* Énfasis del caso.

> ***persuadirlos*** *a invertir los recursos necesarios que le permitan aumentar en forma consistente su nivel de cumplimiento con la sentencia por estipulación.*[5]

Y añadió:

> *Por ello, como habíamos adelantado (...)* ***se impone considerar un <u>esquema gradual de sanciones</u> que sea lo suficientemente sustancial como para efectivamente compeler, persuadir y estimular a los demandados a cumplir con la sentencia por estipulación.***[6]

Así las cosas, el 5 de abril de 2013 se celebró una vista en la cual quedó demostrado de que el *Departamento* incumplió, una vez más, con lo acordado en la *sentencia por estipulación*. Por tal razón, el 13 de noviembre de 2013 el tribunal de instancia emitió la resolución recurrida, mediante la cual aumentó la multa diaria de $2,000 a $10,000. Además, impuso una sanción especial de $300,000 a ser satisfecha y consignada en el tribunal en un plazo de sesenta (60) días. Esta sanción especial se depositará en una cuenta separada en la División de Cuentas del Centro Judicial de San Juan para ser utilizada <u>*única y exclusivamente para el beneficio de los miembros de la clase*</u>. También, dispuso que podía encontrar incurso en desacato a todo(a) funcionario(a), empleado(a) o agente del *Departamento* que no coopere u obstruya el cumplimiento de la *sentencia por estipulación*.

De igual modo, ese mismo día el tribunal de instancia emitió una *Orden* cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

> ***1. Se acoge en su totalidad el Informe de Cumplimiento 2009-2010, por lo que, se exime a la Monitora del proceso de corroboración de información.***
> ***2. El Departamento [de Educación] tiene 30 días <u>para presentar el Informe de Cumplimiento correspondiente al año escolar 2010-2011 y 2011-2012</u>, so pena de***

---

[5] *Id.* Énfasis nuestro.
[6] *Id.* Énfasis del caso.

> ***entenderse que se allanaron a la solicitud de la parte demandante.***
> *3. NO HA LUGAR a la asignación de recursos a la MONITORA. No surge del expediente ninguna necesidad particular que no hallamos (sic) atendido.*
> *4. Se le ordena al comisionado Carlos Rivera Martínez evaluar el Plan de Monitoria y la Hoja de Control global, de modo que se puedan realizar las enmiendas pertinentes con el fin de atemperarlos a las circunstancias actuales del caso de autos. Lo anterior no es óbice para que el Departamento [de Educación] presente su Informe de cumplimiento 2013-2014 dentro de los términos dispuestos por el tribunal.*[7]

Trabada ahí la controversia, el 1 de diciembre de 2014 los *peticionarios* solicitaron una reconsideración de ambas determinaciones interlocutorias. Luego de concederle oportunidad a los *recurridos* para oponerse a la reconsideración, el foro *a quo* resolvió *No Ha Lugar* a la reconsideración de la resolución que aumentó las sanciones económicas. En cuanto a la solicitud de reconsideración sobre la orden relativa a los informes de cumplimiento, dictó una nueva orden, de la cual se transcribe su parte dispositiva como sigue:

> *1. NO HA LUGAR a la solicitud del Departamento [de Educación] en cuanto al proceso de corroboración del Informe de Cumplimiento 2009-2010.*
> *2. Se conceden 60 días al Departamento de Educación para que presente los Informes de cumplimiento correspondientes a los años 2010-2011 y 2011-2012, so pena de allanarse a la solicitud de la parte demandante.*

Inconformes, el 23 de febrero de 2015 el *ELA* recurre ante nos mediante sendos recursos de *certiorari* identificados como: KLCE2014-0218 y KLCE2014-0219. Nos solicitan la revisión tanto de la resolución como la orden emitidas por el foro *a quo* el 13 de noviembre de 2014.

---

[7] Véase pág. 812-813 del *Apéndice de los peticionarios* en el KLCE14-219. Énfasis nuestro a los incisos por los cuales los peticionarios solicitaron reconsideración al tribunal de instancia.

Ante una solicitud de consolidación el 9 de marzo de 2015 consolidamos de ambos recursos de *certiorari*.

En resumen, los *peticionarios* señalan cuatro (4) errores en ambos recursos consolidados, los cuales reducimos a tres (3) planteamientos: ***(1)*** *que erró el tribunal al aumentar la multa diaria por incumplimiento del Departamento con la sentencia por estipulación y ordenar el depósito de $300,000 en una cuenta separada para beneficio exclusivo de los estudiantes de educación especial;* ***(2)*** *que incidió el tribunal recurrido al acoger en su totalidad el informe de cumplimiento correspondiente al 2009-2010 y a su vez, ordenarle la entrega de los correspondientes al 2010-2011 y 2011-2012;* ***(3)*** *que incidió el tribunal al advertir que encontrará incurso en desacato a aquellos funcionarios agentes o empleados del Departamento que incumplan u obstaculicen el cumplimiento de la sentencia por estipulación.*

Luego de examinar los recursos presentados con sus respectivos documentos, nos encontramos en posición de resolverlos.

**-II-**

El derecho aplicable a este recurso de *certiorari* lo examinamos a continuación.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sido claro en que un tribunal revisor no debe sustituir su criterio por el del foro de instancia, salvo cuando estén presentes *circunstancias extraordinarias o indicios de pasión, prejuicio, parcialidad o error manifiesto*.[8] La citada norma de deferencia también es aplicable a las *decisiones discrecionales* de los

---

[8] *Coop. Seguros Múltiples de P.R. v. Lugo*, 136 D.P.R. 203, 208 (1994).

tribunales de instancia. En cuanto a este particular, nuestro Alto Foro ha expresado lo siguiente:

> ***No hemos de interferir con los tribunales de instancia en el ejercicio de sus facultades discrecionales****, excepto en aquellas situaciones en que se demuestre que este último (1) actuó con prejuicio o parcialidad, (2) incurrió en un craso abuso de discreción, o (3) se equivocó en la interpretación o aplicación de cualquier norma procesal o de derecho sustantivo.*[9]

Lo importante al momento de ejercer la función revisora es determinar cuándo un tribunal ha abusado de su discreción, ello, no constituye una tarea fácil.[10] Por lo tanto, para realizarla adecuadamente el Tribunal Supremo indica expresamente que el adecuado ejercicio de discreción judicial está estrechamente relacionado con el concepto de *razonabilidad.*[11]

A esos fines, el Reglamento del Tribunal de Apelaciones establece varios criterios para que este foro apelativo se guíe en el ejercicio de su discreción. Entre ellos se encuentra determinar si un caso se encuentra en una etapa adecuada para que este foro apelativo intervenga con una determinación interlocutoria del foro *a quo*, la cual en principio merece nuestra total deferencia. En específico, la Regla 40 del Reglamento de este Tribunal dispone como criterios para la expedición del auto de *certiorari*, los siguientes:

> *A. Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.*
> *B. Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.*
> *C. Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.*

---

[9] *Rivera y otros v. Bco. Popular*, 152 D.P.R. 140, 155 (2000). Énfasis nuestro.
[10] *Id.*
[11] *Id.*

> *D. Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.*
> *E. Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.*
> *F. Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.*
> *G. Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia.*[12]

**-III-**

Analicemos la situación que se nos plantea en el presente recurso a la luz del derecho previamente discutido.

La *peticionaria* señala cuatro (4) errores en ambos recursos consolidados, no obstante, se resumen en tres (3) planteamientos medulares: primero, erró el tribunal al aumentar la multa diaria a $10,000 y ordenar el depósito de $300,000 en una cuenta separada para beneficio exclusivo de los estudiantes de educación especial; segundo, incidió el tribunal al acoger en su totalidad el informe de cumplimiento correspondiente al 2009-2010, y a su vez, ordenar la entrega de los informes correspondientes al 2010-2011 y 2011-2012; y tercero, abusó el tribunal al advertir que encontrará incurso en desacato a aquellos funcionarios agentes o empleados del *Departamento* que incumplan u obstaculicen el cumplimiento de la *sentencia por estipulación*. No tienen razón. Veamos.

Del propio escrito de *certiorari* se desprende que este penoso caso comenzó en la década de los ochenta; entiéndase, hace treinta y cinco (35) años. Increíblemente, ya en la segunda década de este siglo 21, el

---

[12] 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 40. Énfasis nuestro.

*Departamento* continúa incumpliendo los compromisos contraídos mediante *estipulación por sentencia* de ambas partes desde el año 2002.

Conforme con el hecho antes mencionado, honestamente nos hacemos dos preguntas medulares, a saber: *¿cuánto tiempo se le debe otorgar al Departamento de Educación para que cumpla con su deber ministerial de proveer una educación adecuada a los niños y niñas con impedimentos?* De igual forma nos preguntamos: *¿qué medida efectiva de sanción tiene el tribunal a quo para evitar los constantes y reiterados incumplimientos del Departamento con la estipulación por sentencia de 2002?*

La respuesta es sencilla. *Ante el incumplimiento, hay que forzar cumplimiento*. En consecuencia, no nos parece en modo alguno, que el tribunal de instancia haya incurrido en abuso de discreción al forzar al *Departamento* a cumplir con lo que se obligó mediante una *estipulación por sentencia* final y firme.

Cabe destacar que el tribunal *a quo* le ha dado tiempo, más que suficiente, al *Departamento* para cumplir con lo estipulado; máxime, cuando el *nivel de cumplimiento está por debajo del mínimo aceptable.* También, le ha advertido, con tiempo suficiente, sobre aumentar las sanciones ante los reiterados incumplimientos. Notamos que dichos incumplimientos se han tornado en un patrón que tocan ya, la puerta de la temeridad, como el umbral de violaciones a los derechos civiles de los niños y niñas de educación especial. Nos queda claro que los inexcusables incumplimientos no soportan mayor tiempo ni justificación. Así pues, tanto el aumento de $2,000 a $10,000 de

sanción diaria, como el depósito de $300,000 para uso exclusivo en beneficio de los miembros de la clase,[13] y la advertencia de encontrar incurso en desacato a los funcionarios que obstaculicen el cumplimiento con la sentencia por estipulación, resultan medidas adecuadas para compeler el cumplimiento de lo acordado desde el año 2002.

De igual forma, nos parece enteramente *razonable* que el foro *a quo* adoptara en su totalidad el informe de cumplimiento de 2009-2010, con todas las consecuencias que ello implica. También es *razonable* la orden que exige la entrega de los *informes de cumplimiento* correspondientes al 2010-2011 y 2011-2012. Nos parece descabellado que el *Departamento* plantee que el *foro primario* erró al ordenar la entrega de dichos informes, *que a la fecha de hoy, ya están atrasados por lo menos dos años.* Una vez más, *¿cuánto tiempo hay que esperar?* De hecho, el *Departamento* dejó de entregar dichos informes *sin que mediara resolución u orden del tribunal que así lo autorizara.*[14]

Resulta lamentable que los tribunales tengamos que ordenarle al *Departamento de Educación* que cumpla con su deber ministerial básico, de proveer una adecuada educación a la población más noble y vulnerable que son nuestros niños y niñas con impedimentos.

En consecuencia, resolvemos que las determinaciones recurridas son esencialmente correctas y **propenden a *garantizar los servicios***

---

[13] Véase página 12 de la resolución recurrida. *Apéndice de los peticionarios* pág. 826 del recurso KLCE14-219.
[14] Véase pág. 9 de la resolución recurrida. *Apéndice de los peticionarios*, pág. 823.

***de la población de niños y niñas adscritos al Programa de Educación Especial.***[15]

**-IV-**

Por los fundamentos antes expresados, denegamos la expedición del auto de *certiorari* presentado.

**Adelántese inmediatamente por fax, teléfono, correo electrónico y notifíquese por correo ordinario.**

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

---

[15] Véase pág. 815 del *Apéndice de los peticionarios*, recurso KLCE14-219.