

GOBIERNO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

5^{ta.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

R. C. del S. 420

17 de mayo de 2023

Presentada por la señora *Santiago Negrón*

Referida a la Comisión de Educación, Turismo y Cultura

RESOLUCIÓN CONJUNTA

Para ordenar al Departamento de Educación (1) remitir todos los pagos adeudados por concepto de compras de servicio, en cualquiera de sus modalidades, a las proveedoras, madres, padres y encargadas acreedoras de pago o reembolso; (2) revisar sus procesos de contabilidad dirigidos a evaluar facturas y desembolsar pagos o reembolsos por concepto de compras de servicios, con el fin de garantizar el cumplimiento oportuno con las acreedoras y una mayor precisión que permita la conciliación adecuada de facturas y desembolsos; (3) diseñar un mecanismo alternativo para que las madres, padres y personas encargadas de menores que reciban servicios mediante el mecanismo de compra, procuren los reembolsos a que son acreedoras, de manera que no tengan que identificarse o registrarse como proveedoras, cuando no lo son; (4) establecer reglamentación para que las estudiantes ubicadas en instituciones privadas mediante compra de servicios por determinación de un foro judicial o administrativo puedan recibir servicios ininterrumpidamente mientras se encuentren ubicadas en la misma institución, sin requerir una carta anual de la agencia que autorice la continuidad de servicios; y (5) establecer reglamentación para que la agencia cubra el costo de los servicios relacionados a los que tiene derecho el estudiantado registrado en el Programa de Educación Especial, según estipulado en el Programa Educativo Individualizado, independientemente de que se ofrezcan en días catalogados por la agencia como “lectivos” o “no lectivos”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley Federal de Educación Especial (IDEA) le requiere al Departamento de Educación de Puerto Rico (DEPR) proveer una educación, pública, gratuita y apropiada a cada niña con diversidad funcional, de acuerdo con sus necesidades particulares. En los casos en los que el DEPR no cuenta con una ubicación apropiada para la estudiante con necesidades especiales, la agencia tiene la obligación legal de pagar los gastos educativos y de servicios relacionados en una institución privada, sin costo para la familia o persona encargada. Las estudiantes ubicadas por la agencia en instituciones o escuelas privadas tienen los mismos derechos que las estudiantes que reciben servicios en el sistema de escuelas públicas. Si las familias o tutoras se ven obligadas a sufragar, en primera instancia, los costos de una ubicación privada, se activa, conforme a la ley y la jurisprudencia, su derecho a recibir, a modo de reembolso, el monto de los gastos incurridos en servicios educativos y relacionados para el beneficio de sus hijas.

Esos procedimientos se regimientan por el Reglamento Núm. 9196, denominado “Reglamento de Compras de Servicio en Escuelas Privadas”. Su Artículo 6 recoge las tres modalidades de compras de servicios reconocidas a nivel administrativo: (1) la ubicación de estudiantes en instituciones que tienen contratos con el DEPR, (2) el reembolso de pagos por servicios educativos o relacionados ofrecidos a estudiantes que fueron ubicados por sus madres o encargados en colegios o escuelas privadas luego de no haberseles provisto una educación pública y oportuna y (3) el pago directo por parte de la agencia a instituciones privadas que no tienen un contrato (formal) con el DEPR. Esta última modalidad fue creada por la agencia con el propósito de ubicar, *de emergencia*, a estudiantes en instituciones únicas, que brinden servicios especializados, menos restrictivos y que se ajusten de manera específica a las necesidades de la estudiante.

Por otra parte, el artículo 9 establece el trámite para procurar el reembolso aludido en la segunda modalidad de compra. A base de esta provisión, el DEPR

obliga a las madres a registrarse en el Sistema Financiero del Departamento de Educación (SIFDE)¹ y someter un cúmulo muy oneroso y complejo de información acreditándose como proveedoras de servicios educativos o relacionados –a sabiendas de que no lo son y de que esta información es falsa– antes de poder acceder los fondos adeudados. Éste es, esencialmente, un sistema mecanizado, por lo cual, de ordinario resulta complejo lograr contacto con funcionarias humanas para clarificar requisitos o procesos, auscultar el estado de los desembolsos o procurar asistencia de cualquier tipo.

Las instituciones que interactúan directamente con el DEPR siguen un proceso paralelo. Cada fin de mes, las proveedoras privadas someten una factura a través del sistema MiPE. Luego de sometida, el interventor coteja las certificaciones de servicios y lo facturado. Si la factura logra la aprobación del interventor, se procede a autorizar el pago a través del SIFDE. En los casos de instituciones que reciben y administran fondos federales, las facturas pasan a la revisión del síndico federal y no se procede al ciclo de pago a través del Departamento de Hacienda hasta que su oficina lo aprueba.

A la Secretaría Asociada de Educación Especial se le asignó un presupuesto total de \$6,155,000 para el pago de los servicios provistos mediante compra durante el año escolar 2022-2023. Este presupuesto es menor al monto total de la deuda acumulada por la agencia con las familias e instituciones proveedoras de niñas que reciben servicios por compra, cuyo total es de \$17,980,616.94.² El Secretario, Lcdo. Ramos Parés, explica que, “como parte de la política pública del Gobierno de Puerto Rico, el Programa de Educación Especial no puede gastar más del 50% de la asignación de presupuesto durante el primer semestre escolar. *Lo anterior, en*

¹ Memorial del Departamento de Educación sobre la R. del S. 42, sometido a la *Comisión Especial para la Monitoría Legislativa del Programa de Educación Especial del Departamento de Educación* el 23 de febrero de 2023, pág. 4. Véase el Memorando del Departamento de Educación de 21 de agosto de 2020, sobre REGISTRO EN EL SISTEMA FINANCIERO DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN (SIFDE) PARA LOS PADRES Y ENCARGADOS QUE RECIBEN REEMBOLSOS DE GASTOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS Y RELACIONADOS EN INSTITUCIONES PRIVADAS.

² *Id.*, pág. 6.

*ocasiones retrasa el proceso de desembolso una vez el gasto excede la asignación de fondos correspondiente al primer semestre”.*³

Con ese cuadro fáctico, por virtud de la Resolución de epígrafe, el 15 de febrero de 2023 la *Comisión Especial* celebró una Vista Pública con el propósito de investigar las denuncias de estudiantes e instituciones educativas sobre la falta de diligencia en el desembolso de pagos adeudados por servicios brindados a estudiantes del Programa de Educación Especial mediante el mecanismo de compra.

Entre otros hallazgos, de los testimonios presentados en la vista surgió que, al 14 de febrero de 2023, el DEPR tenía 55 pagos pendientes de desembolso por compra de servicios a escuelas privadas, para una deuda líquida total de \$17,774,801.06. Esto significa que la agencia reflejaba un retraso equivalente a \$480,400.00 por entidad proveedora. En cuanto a los reembolsos a los que son acreedores las madres, padres y encargadas, el DEPR identificó 33 pagos pendientes para la misma fecha, equivalente a un total de \$205,815.88. Los números provistos por la agencia suponen la existencia de una deuda líquida, exigible promedio de \$533.00 por madre. Un monto inaceptable cuando se considera que, según un informe publicado en el 2019 por la *National Disability Institute*, la proporción de familias con diagnósticos de diversidad funcional que viven bajo el umbral de pobreza es más del doble que la reflejada para personas típicas.

Por otra parte, el documento sometido por el DEPR a la *Comisión Especial*, donde se supone que se recoja el detalle de los pagos adeudados a madres pendientes de reembolso, está incompleto (o no es congruente con la información expuesta en el memorial). Allí, se destacan deudas con madres o encargadas de estudiantes que ascienden a cantidades exorbitantes como: \$5,300.00; \$6,810.00; \$8,940.00; \$9,168.22 y \$14,875.00, entre otros montos significativos. Finalmente, según los números provistos por el DEPR, las cuentas de la agencia reflejan una deuda total promedio de \$7,461.00 por cada estudiante que recibe servicios mediante el mecanismo de compra, en alguna

³ *Id.*, pág. 4. Énfasis suplido.

de sus tres modalidades. Se trata de estudiantes con: Trastornos del Espectro del Autismo, Síndrome de Down, perlesía cerebral, Síndrome de Hertz, gastrectomía y disfagia, entre otros diagnósticos.

Las instituciones educativas y madres denuncian que, aun cuando tienen a su favor sentencias o resoluciones que le imponen un término de 30 días al DEPR para el desembolso de los pagos adeudados, esa determinación nunca se cumple. Por esta razón, se ven forzadas –en aras de velar porque no se viole el derecho a la educación del estudiantado– a sufragar el costo de los servicios mientras esperan la emisión del pago. La inversión suele incluir: la remuneración de maestras de educación especial, materiales, equipos, alimentos, terapias, asistentes de servicios especiales y cualquier otro servicio a que tenga derecho la estudiante. Regularmente, los pagos se retrasan meses, aunque hay casos notorios en que han demorado varios semestres o años. Aun al paleo de determinaciones judiciales, el cumplimiento del DEPR no ha sido consistente. Todos los años se ofrecen servicios varios meses sin recibir pago.

Tampoco hay correlación entre lo que se factura y lo que se recibe como pago. La *Comisión Especial* halló que no existen mecanismos ni información suficiente que permita conciliar las cuentas y discrepancias. Las personas e instituciones explican que esto no es posible por dos razones principales: En primer lugar, porque las comunicaciones emitidas por el DEPR junto con los pagos no identifican a qué factura o servicio se le adjudica el desembolso, sino que se limitan a declarar que “el pago fue realizado”. La agencia exige que las facturas sean detalladas y específicas, pero los pagos no los son. En segundo término, porque no existe congruencia o correspondencia identificable entre lo facturado y lo desembolsado. El DEPR desembolsa el dinero de forma irregular y por cantidades disimilares a lo facturado, usualmente menores. Finalmente, las instrucciones sobre cómo facturar son modificadas casi todos los meses; consecuentemente, recuperar, al menos, parte de lo invertido en servicios educativos, relacionados y suplementarios es una tarea ardua y engorrosa.

Las escuelas privadas y madres también confrontan problemas con las cartas que avalan la continuidad de servicios para estudiantes que ya fueron ubicadas en la institución por orden administrativa o judicial. Usualmente, la autorización de continuidad de servicios no se notifica hasta después de iniciado el año escolar siguiente. Por lo cual, las instituciones y madres se exponen a que la inversión realizada en concepto de matrícula, salarios pagados a maestras y asistentes, materiales y servicios no sea reembolsada antes de la firma de las cartas de aprobación de continuidad de servicios. Los pagos adeudados a madres por concepto de matrícula, por ejemplo, suelen tardar más de 7 meses ya que, según las funcionarias del DEPR, no pueden autorizarse reembolsos hasta tanto se revise el PEI, al finalizar el año escolar. Esto no es lógico, sobre en los casos de niñas ubicadas en escuelas privadas mediante compra de servicios a raíz de la orden de un tribunal.

Igualmente, las escuelas privadas ofrecen servicios de terapias que nunca podrán ser facturados porque el DEPR suspende los pagos para servicios brindados en días catalogados como “no lectivos” en el transcurso del semestre. En la medida en que los tribunales han avalado que, a tenor con lo dispuesto en el PEI, las agencias educativas hagan ofrecimientos a la medida de lo necesitado por la niña –como la provisión de servicios educativos en exceso de los días lectivos programados por la agencia⁴ y el subsidio de servicios educativos y relacionados privados si fuere necesario⁵– esta práctica no debe proceder.

Toda vez que el DEPR tiene cerca de 5 mil millones de dólares asignados como presupuesto, y que la cuenta corriente de la agencia cuenta con alrededor de 8 mil millones de dólares, el desfase entre el deber de diligencia del DEPR y la deuda pendiente de pago a las madres e instituciones acreedoras de reembolso muy probablemente no es adjudicable al Departamento de Hacienda. A pesar de la aseveración del DEPR, en el sentido de que “las facturas están siendo procesadas

⁴ Véase, *Armstrong v. Kline*, 513 F. Supp. 425, 428 (E.D. Pa. 1980).

⁵ Véanse, *Rosa Lydía Vélez y otros v. Awilda Aponte Roque y otros*, Caso Núm. K PE 80-1738 (Sentencia por Estipulación del 14 de febrero de 2002) & *Sch. Comm. of Burlington v. Mass. Dep't of Educ.*, 471 U.S. 359, 369 (1985).

conforme a los procedimientos establecidos”,⁶ de los testimonios vertidos ante la *Comisión Especial*, debe concluirse que el DEPR incurre en un patrón de incumplimiento contumaz en su responsabilidad de desembolsar oportunamente los pagos adeudados a madres, encargados e instituciones por concepto de servicios educativos, relacionados y suplementarios ofrecidos bajo el sistema de compra de servicios.

Por otra parte, también es forzoso ultimar que la dependencia u oficina del DEPR cuya responsabilidad es administrar los procesos de pago y reembolso en las modalidades discutidas en este informe (SIFDE), no observa las mejores prácticas de contabilidad establecidas en esa disciplina. Los testimonios vertidos coinciden en que no existen mecanismos viables de conciliación porque (1) las comunicaciones emitidas por el DEPR junto con los pagos no identifican a qué factura o servicio se le adjudica el desembolso y (2) porque, para las receptoras, no existe correspondencia identificable entre lo facturado y lo desembolsado. Como tercer señalamiento, no abona a la confianza del tracto contable el que la agencia altere regularmente las instrucciones sobre cómo facturar. Esa práctica hace imposible la planificación financiera a las acreedoras, sean madres o proveedoras de servicios, y pone en riesgo el derecho a una educación pública, gratuita y apropiada de las niñas que han acudido al mecanismo de compra a causa del incumplimiento del DEPR en los entornos educativos ordinarios. Urge que se prepare un sistema de pagos recurrentes que cumpla con la capacidad de desembolso oportuno para la cual se separan los fondos asignados al DEPR para compra de servicios.

A tenor con lo antes expuesto –y con el propósito de garantizar la continuidad de servicios a los que tiene derecho el estudiantado del Programa de Educación Especial por virtud de la Constitución de Puerto Rico, varios estatutos federales y locales y la jurisprudencia– esta medida resuelve ordenarle al DEPR (1) remitir todos los pagos adeudados por concepto de compras de servicio, en cualquiera de sus modalidades, a las proveedoras, madres, padres y encargadas acreedoras de pago o reembolso; (2)

⁶ Memorial del Departamento de Educación sobre la R. del S. 42, *supra*, n. 1.

revisar sus procesos de contabilidad dirigidos a evaluar facturas y desembolsar pagos o reembolsos por concepto de compras de servicios, con el fin de garantizar el cumplimiento oportuno con las acreedoras y una mayor precisión que permita la conciliación adecuada de facturas y desembolsos; (3) diseñar un mecanismo alternativo para que las madres, padres y personas encargadas de menores que reciban servicios mediante el mecanismo de compra, procuren los reembolsos a que son acreedoras, de manera que no tengan que identificarse o registrarse como proveedoras, cuando no lo son; (4) establecer reglamentación para que las estudiantes ubicadas en instituciones privadas mediante compra de servicios por determinación de un foro judicial o administrativo puedan recibir servicios ininterrumpidamente mientras se encuentren ubicadas en la misma institución, sin requerir una carta anual de la agencia que autorice la continuidad de servicios; y (5) establecer reglamentación para que la agencia cubra el costo de los servicios relacionados a los que tiene derecho el estudiantado registrado en el Programa de Educación Especial, según estipulado en el Programa Educativo Individualizado, independientemente de que se ofrezcan en días catalogados por la agencia como "lectivos" o "no lectivos".

RESUÉLVESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

- 1 Sección 1.- Se ordena al Departamento de Educación:
- 2 1. remitir todos los pagos adeudados por concepto de compras de servicio,
- 3 en cualquiera de sus modalidades, a las proveedoras, madres, padres y
- 4 encargadas acreedoras de pago o reembolso, dentro de un término de
- 5 treinta (30) días contados a partir de la aprobación de esta Resolución
- 6 Conjunta;
- 7 2. revisar sus procesos de contabilidad dirigidos a evaluar facturas y
- 8 desembolsar pagos o reembolsos por concepto de compras de servicios,
- 9 con el fin de garantizar el cumplimiento oportuno con las acreedoras y

1 una mayor precisión que permita la conciliación adecuada de facturas y
2 desembolsos, dentro de un término de noventa (90) días contados a partir
3 de la aprobación de esta Resolución Conjunta;

4 3. diseñar, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la
5 aprobación de esta Resolución Conjunta, un mecanismo alterno para que
6 las madres, padres y personas encargadas de menores que reciban
7 servicios mediante el mecanismo de compra, procuren los reembolsos a
8 que son acreedoras, de manera que no tengan que identificarse o
9 registrarse como proveedoras, cuando no lo son;

10 4. establecer reglamentación, dentro de un término de treinta (30) días
11 contados a partir de la aprobación de esta Resolución Conjunta, para que
12 las estudiantes ubicadas en instituciones privadas mediante compra de
13 servicios por determinación de un foro judicial o administrativo puedan
14 recibir servicios ininterrumpidamente mientras se encuentren ubicadas en
15 la misma institución, sin requerir una carta anual de la agencia que
16 autorice la continuidad de servicios; y

17 5. establecer reglamentación, dentro de un término de treinta (30) días
18 contados a partir de la aprobación de esta Resolución Conjunta, para que
19 la agencia cubra el costo de los servicios relacionados a los que tiene
20 derecho el estudiantado registrado en el Programa de Educación Especial,
21 según estipulado en el Programa Educativo Individualizado,

1 independientemente de que se ofrezcan en días catalogados por la agencia
2 como “lectivos” o “no lectivos”.

3 Sección 2.- Si alguna de las disposiciones de esta Resolución Conjunta o su
4 aplicación fuere declarada inconstitucional o nula, tal dictamen de invalidez o nulidad
5 no afectará la ejecutabilidad y vigor de las restantes disposiciones que no hayan sido
6 objeto de dictamen adverso.

7 Sección 3.- Esta Resolución Conjunta entrará en vigor inmediatamente después
8 de su aprobación.