

# GOBIERNO DE PUERTO RICO

19<sup>na.</sup> Asamblea  
Legislativa

6<sup>ta.</sup> Sesión  
Ordinaria

## SENADO DE PUERTO RICO

### **P. del S. 1329**

19 de septiembre de 2023

Presentado por la señora *Santiago Negrón*

*Referido a la Comisión de Educación, Turismo y Cultura*

#### LEY

Para enmendar el apartado (d) del subinciso (2) del inciso (B) del Artículo 4 de la Ley 51-1996, según enmendada, denominada “Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos”, con el propósito de facultar a la parte promovente del derecho a recibir una educación apropiada, y sus servicios relacionados y suplementarios, para reclamar honorarios de abogado cuando prevalezca, incluyendo en las etapas de conciliación, mediación o transacción, en los procesos adversativos sobre Educación Especial; y para decretar otras disposiciones complementarias.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La concesión de honorarios de abogado en los casos de educación especial se encuentra expresamente codificada en la sección 1415(i)(3)(B) de la normativa federal *Individuals with Disabilities Education Act* (IDEA). Ésta dispone lo siguiente:

- (i) In general. In any action or proceeding brought under this section, the court, in its discretion, may award reasonable attorneys’ fees as part of the costs—
  - (I) to a prevailing party who is the parent of a child with a disability;
  - (II) to a prevailing party who is a State educational agency or local educational agency against the attorney of a parent who files a complaint or subsequent cause of action that is frivolous, unreasonable, or without foundation, or against the attorney of a

parent who continued to litigate after the litigation clearly became frivolous, unreasonable, or without foundation; or  
 (III) to a prevailing State educational agency or local educational agency against the attorney of a parent, or against the parent, if the parent's complaint or subsequent cause of action was presented for any improper purpose, such as to harass, to cause unnecessary delay, or to needlessly increase the cost of litigation.<sup>1</sup>

Esta disposición ha sido reiteradamente interpretada en el sentido de que la parte prevaleciente en el foro administrativo, en una acción para reclamar servicios de educación especial, puede presentar una acción civil ante un tribunal estatal o federal, con el único propósito de reclamar honorarios de abogado.<sup>2</sup> Bajo su autoridad, también se han concedido honorarios de abogado en casos en que el procedimiento administrativo se ha resuelto mediante estipulación.<sup>3</sup> Incluso, se le han concedido honorarios de abogado a una parte que compareció por derecho propio a la vista administrativa y prevaleció,<sup>4</sup> así como en casos en que la parte querellante ha sido representada por abogados que ofrecen ayuda legal gratuita gracias a que reciben financiamiento gubernamental. Como corolario, se ha reconocido el derecho a que se concedan honorarios de abogado por la gestión de reclamar los mismos ante el tribunal.<sup>5</sup> El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha aclarado que estos honorarios no se conceden por temeridad sino como un remedio necesario para que la Ley no se convierta en una declaración en el vacío sin utilidad práctica, para que el ciudadano o ciudadana promedio pueda hacer valer sus derechos.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> 20 USC 1415(i)(3)(B).

<sup>2</sup> Véanse, *Deplet Ríos v. Departamento de Educación*, 177 D.P.R. \_\_\_\_ (2009), 2009 TSPR 188, *Arlington Central School District Board of Education v. Pearl Murphy*, 126 S. Ct. 2455, 2457; 165 L. Ed. 2d 526, 532 (26 de junio de 2006); *Combs by Combs v. School Board*, 15 F.3d 357 (4th Cir. 1994); *Johnson v. Bismarck Public School District*, 949 F.2d 1000 (8th Cir. 1991); *Angela L. v. Pasadena Independent School District*, 918 F. 2d 1188 (5th Cir. 1990).

<sup>3</sup> Véanse, *Beard v. Teska*, 31 F.3d 942 (10th Cir.1994); *Barlow-Gresham Union High School District No. 2 v. Mitchell*, 940 F.2d 1280 (9th Cir. 1991); *Angela L. v. Pasadena Independent School District*, *supra*.

<sup>4</sup> *Rapaport v. Vance*, 14 F.3d 596 (1994).

<sup>5</sup> Véanse, *Barlow-Gresham Union High School Dist. No. 2 v. Mitchell*, *supra*; *Fontenot v. Louisiana Board of Elementary & Secondary Education*; 835 F. 2d 117 (5th Cir. 1988); *Fontenot v. Louisiana Board of Elementary & Secondary Education*; 835 F. 2d 117 (5th Cir. 1988); *Shapiro v. Paradise Valley Unified School District*, 374 F.3d 875 (9th Cir. 2004); *P.L. by and through L. v. Norwalk Board of Education*, 64 F. Supp. 2d 61 (D.Ct., 1999); *Doucet v. Chilton County Board of Education*, 65 F. Supp. 2d 1249 (M.D. AL, 1999); *Bailey v. District of Columbia*, 839 F. Supp. 888 (D.D.C., 1993); *Gagne v. Maher*, 594 F.2d 336, 343 (2d. Cir., 1979), confirmado en 448 U.S. 122 (1980); *Johnson v. Mississippi*, 606 F.2d 635, 638 (5th Cir., 1979).

<sup>6</sup> *Bonilla v. Chardón*, 118 D.P.R. 599, 617 (1987).

La intención legislativa tras la versión vigente de IDEA es promover que, mediante la contratación de abogados privados, las personas beneficiarias tengan mecanismos disponibles para que ésta sea puesta en vigor.<sup>7</sup> Allí se plantea, entre otras cosas, que uno de los propósitos de la medida es evitar que las madres y padres desventajados económicamente se vean limitados en conseguir acceso a abogados que los representen, así como evitar que las agencias educativas se dediquen a prolongar los litigios con el propósito de forzar a los demandantes a abandonar su caso ante la imposibilidad de cumplir con las exigencias económicas que supone litigar contra el Estado.<sup>8</sup>

Mantener este trasfondo como principio rector es medular porque, de limitarse o de realizarse una interpretación estrecha y restrictiva del derecho a reclamar honorarios de abogado, el derecho a una educación pública, gratuita y apropiada que nuestra constitución e IDEA les garantizan a la niñez con diversidad funcional resultaría colateralmente restringido. El derecho a reclamar honorarios cobra relevancia particular en Puerto Rico, jurisdicción donde, en innumerables ocasiones, los servicios de educación especial no encontrarían su cause si no fuera a través del mecanismo de querrela. De hecho, de todas las jurisdicciones que rinden informes al Departamento de Educación Federal, Puerto Rico se encuentra entre las tres con mayor tasa de querrelas, quejas y solicitudes de mediación sobre educación especial.<sup>9</sup>

A pesar de haber transcurrido sobre 40 años de litigación, ninguna de las medidas implementadas a nivel judicial, administrativo o legislativo ha redundado en un cumplimiento cabal y oportuno del Departamento de Educación con los derechos constitucionales, estatutarios y reconocidos por determinación judicial del estudiantado con diversidad funcional. El *Informe de Cumplimiento 2020-2021* presentado por la Dra. Beléndez Soltero, Monitora del caso *Rosa Lydia Vélez v. Departamento de Educación*, por

---

<sup>7</sup> *Declat Ríos v. Departamento de Educación, supra, J.B. by and through C. B. v. Essex-Caledonia Superisory Union*, 943 F.Supp. 387, 389, 391 (D. Vt. 1996). Véase, *Congressional Record-Senate*, 17 de julio de 1986.

<sup>8</sup> *Id.* págs. 3-4.

<sup>9</sup> United States Department of Education, *44th Annual Report to Congress on the Implementation of the Individuals with Disabilities Education Act*, 2022 pp. 176-177. Accedido desde: <https://sites.ed.gov/idea/files/44th-arc-for-idea.pdf>.

ejemplo, destaca que el promedio de cumplimiento de las 27 estipulaciones judiciales relacionadas directamente con el ofrecimiento de servicios a la población estudiantil es de 2.26 en una escala de cuatro puntos, equivalente a un 56%. Esto constituye un cumplimiento por debajo del nivel estipulado que requiere una intervención notable o significativa del Tribunal. Consecuentemente, la querrela se ha convertido en el único mecanismo que tienen disponibles las madres y encargados para lograr que se garanticen los derechos de sus hijas con necesidades especiales y, si no fuera por el pago de los honorarios, muchísimas familias estarían privadas de acudir a dicho mecanismo por la falta de recursos.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que los tribunales locales tienen jurisdicción concurrente con los tribunales federales para entender en acciones al amparo de la legislación federal que protege a los niños con necesidades especiales.<sup>10</sup> Este tipo de acción también se ha ventilado en el Tribunal de los E.E. U.U. para el Distrito de Puerto Rico en casos como *González v. Puerto Rico Department of Education*,<sup>11</sup> en el que la corte resolvió que los demandantes, padres de un niño con diagnóstico de autismo, tenían derecho a honorarios de abogado como resultado de una acción tramitada al amparo de la legislación federal sobre educación especial. Se desprende de una lectura de dicha decisión que no hubo controversia alguna sobre el derecho a reclamar los honorarios.

A partir de las enmiendas introducidas a IDEA en el 2004 se definió con precisión tanto, cuándo procede, como en qué circunstancias no procede la concesión de honorarios en casos tramitados bajo su ámbito de aplicación. Según hemos citado, la norma de aplicación general establecida es que la parte prevaleciente tiene derecho a solicitar la concesión de honorarios de abogado como parte de los costos de litigación.<sup>12</sup> Como norma de excepción, y de aplicación a circunstancias muy estrechas descritas en la pieza legislativa, se decreta no se generan honorarios por *el tiempo* invertido por la

---

<sup>10</sup> *Delet Ríos v. Departamento de Educación, supra, Bonilla v. Chardón*, 118 DPR 599 (1987); *De León v. Secretaria de Instrucción*, 116 DPR 687 (1985).

<sup>11</sup> *González v. Puerto Rico Department of Education*,<sup>11</sup> 969 F. Supp. 801 (D.P.R. 1997).

<sup>12</sup> 20 USC 1415(i)(3)(B).

representación legal en las reuniones de conciliación o de Comité de Programación y Ubicación (COMPU). No se dispone de forma alguna que, si se obtiene el resultado buscado en la etapa de conciliación, dicha parte no constituye una parte prevaleciente y, por tanto, no tiene derecho a recobrar honorarios por el resto de la inversión, tareas y tiempo laborado en la representación del menor reclamante, es decir, por los servicios brindados como parte del proceso no excluido expresamente de la norma de aplicación general:

- (D) Prohibition of attorneys' fees and related costs for certain services.
- (i) In general. Attorneys' fees may not be awarded and related costs may not be reimbursed in any action or proceeding under this section for services performed subsequent to the time of a written offer of settlement to a parent if –
- (I) the offer is made within the time prescribed by Rule 68 of the Federal Rules of Civil Procedure or, in the case of an administrative proceeding, at any time more than 10 days before the proceeding begins;
  - (II) the offer is not accepted within 10 days; and
  - (III) the court or administrative hearing officer finds that the relief finally obtained by the parents is not more favorable to the parents than the offer of settlement.
- (ii) IEP team meetings. Attorneys' fees may not be awarded relating to any meeting of the IEP Team unless such meeting is convened as a result of an administrative proceeding or judicial action, or, at the discretion of the State, for a mediation described in subsection (e).
- (iii) Opportunity to resolve complaints. A meeting conducted pursuant to subsection (f)(1)(B)(i) shall not be considered –
- (I) a meeting convened as a result of an administrative hearing or judicial action; or
  - (II) an administrative hearing or judicial action for purposes of this paragraph.<sup>13</sup>

Es medular destacar que las “*Resolution Meetings*” o reuniones de conciliación, como se les conoce en español, constituyen procesos establecidos bajo las enmiendas introducidas a IDEA en el 2004, precisamente para promover que los casos se resuelvan sin necesidad de pasar a un juez administrativo para el correspondiente desfile de la prueba. Por otro lado, no se trata de un proceso al que voluntariamente se someten las

---

<sup>13</sup> 20 U.S. C. sec. 1415 (i)(3)(D).

madres y encargados pues, al presentarse una querrela y no escoger un proceso de mediación, las madres tienen que comparecer de forma obligatoria a dicha reunión de conciliación so pena de que se le desestime su querrela. Consecuentemente, los procesos de conciliación no se dan al margen del proceso de presentación de querrela, sino que surgen luego de que las madres se ven obligadas a presentar una querrela para vindicar los derechos de sus hijas.

El mecanismo de conciliación, llevado a cabo de forma adecuada, es un excelente instrumento para resolver las querrelas presentadas. Sugerir, sin fundamento específico en la legislación, que una madre o menor claudica a su derecho a recuperar honorarios de abogado sólo por optar por el mecanismo menos contencioso adelantado por la política pública no es razonable. Esa aplicación *ultra vires* de las fuentes que gobiernan la educación especial pueda redundar en un resultado que contradice el propósito de dicho mecanismo, pues ahora las madres podrían mostrarse renuentes a aceptar resolver sus casos mediante conciliación, si el efecto que tiene dicha alternativa es que se van a ver privadas de cobrar los honorarios de abogado.

Cerrar la puerta al cobro de honorarios constituye un incentivo a la litigación contenciosa, contradice el principio de economía procesal, limita las oportunidades de hallar una resolución oportuna al conflicto, desincentiva el uso del mecanismo de conciliación y restringe el acceso a la justicia, principalmente de familias empobrecidas y en situaciones de vulnerabilidad atípicas. Por consiguiente, este estatuto reconoce expresamente lo que no está prohibido por disposición federal y que, además, es cónsono con el interés perseguido por IDEA: el derecho a la concesión de honorarios de abogado, aun cuando la controversia sea resuelta en la etapa de conciliación o mediación, o mediante transacción, con las excepciones específicas limitadas *al tiempo invertido* en las reuniones de conciliación o COMPU.

**DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:**

1 Sección 1.- Se enmienda el apartado (d) del subinciso (2) del inciso (B) del  
2 Artículo 4 de la Ley 51-1996, según enmendada, denominada “Ley de Servicios  
3 Educativos Integrales para Personas con Impedimentos”, para que lea como sigue:

4 “Artículo 4.- Derechos de las Personas con Impedimentos;  
5 Derechos y Responsabilidades de los Padres.

6 (A) Derechos de las Personas con Impedimentos:

7 Toda persona con impedimentos tendrá derecho a:

8 (a) ...

9 (b) ...

10 (c) ...

11 (d) ...

12 (e) ...

13 (f) ...

14 (g) ...

15 (h) ...

16 (i) ...

17 (j) ...

18 (k) ...

19 (B) Responsabilidades y Derechos de los Padres de las Personas  
20 con Impedimentos.

1 Los derechos y obligaciones de los padres respecto a sus hijos,  
2 establecidos en el Código Civil de Puerto Rico, no serán  
3 limitados por los derechos y obligaciones que se establecen a  
4 continuación en esta Ley.

5 1. Los padres serán responsables de:

6 (a) ...

7 (b) ...

8 (c) ...

9 (d) ...

10 (e) ...

11 (f) ...

12 2. Los padres tendrán derecho a:

13 (a) ...

14 (b) ...

15 (c) ...

16 (d) Radicar querrela para solicitar reunión de mediación o

17 vista administrativa, en caso de que la persona con

18 impedimentos no esté recibiendo una educación

19 apropiada, en el ambiente menos restrictivo y de acuerdo

20 a los arreglos de servicios contenidos en el PISF, PEI o

21 PIER, según sea el caso. *Esto incluye, de prevalecer, el*

22 *derecho a la concesión de honorarios de abogado, aun cuando la*



1                                    *controversia sea resuelta en la etapa de conciliación o*  
2                                    *mediación, o mediante transacción.*

3                                    (e) ...

4                                    (f) ...”

5                    Sección 2.- Cláusula de separabilidad.

6                    Si alguna de las disposiciones de esta Ley o su aplicación fuere declarada  
7                    inconstitucional o nula, tal dictamen de invalidez o nulidad no afectará la  
8                    ejecutabilidad y vigor de las restantes disposiciones que no hayan sido objeto de  
9                    dictamen adverso.

10                    Sección 3.- Cláusula de vigencia.

11                    Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.