

GOBIERNO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

6^{ta.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 1327

19 de septiembre de 2023

Presentado por la señora *Santiago Negrón*

Referido a la Comisión de Educación, Turismo y Cultura

LEY

Para reenumerar los antiguos Artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley 51-1996, según enmendada, denominada “Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos”, como Artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, y añadir un nuevo Artículo 9, a los fines de establecer a quién corresponde el peso de la prueba en los procedimientos adversativos entablados para reclamar el derecho a recibir una educación apropiada; y para decretar otras disposiciones complementarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Durante los últimos años, la proporción de estudiantes registradas en el Programa de Educación Especial se han mantenido consistentemente cerca de un 40%.

Tabla 1.2M – Total de estudiantes activos y estudiantes de educación especial, 2016-2017 a 2020-2021

Año escolar	Todos los estudiantes	Estudiantes de educación especial	%
2016-2017	356,896	136,889	38.4%
2017-2018	317,424	117,874	37.1%
2018-2019	298,674	114,213	38.2%
2019-2020	292,518	111,034	38.0%
2020-2021	271,597	101,520	37.8%

1

¹ Informe de Cumplimiento 2020-2021 de la Dra. Pilar Beléndez Soltero, Monitora del caso *Rosa Lydia Vélez y otros v. Departamento de Educación*, Civil Núm. KPE 1980-1738 (805), pág. 9.

La experiencia documentada de miles de familias en Puerto Rico refleja que, 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. Pilar Beléndez Soltero, Monitora del caso *Rosa Lydia Vélez v. Departamento de Educación*, por 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. Las áreas en las que el Departamento de Educación evidenció mayor incumplimiento son las de Remedio Provisional (0.33), Barreras Arquitectónicas (1), Asistencia Tecnológica (1), Servicios Relacionados –como terapias– (1.2) y Reevaluaciones (1.5).

Tales adjudicaciones se hacen a partir de información y datos que unilateralmente ofrece el Departamento de Educación a la Monitora, sin proceso alguno de corroboración. Una vez la Monitora reconoce un nivel de cumplimiento mayor a 3 puntos en alguna estipulación particular, comienza un proceso de corroboración para validar la información o datos suministrados por la agencia en cuanto a esa estipulación. Ese proceso, por su parte, requiere que la Oficina de Monitoría revise los datos provistos por el Departamento ante la fuente directa de éstos (datos crudos bajo la custodia de la agencia) y con otros mecanismos que puedan validar o confirmar su corrección y pertinencia al análisis. Como resultado del proceso de corroboración se puede reafirmar el nivel de cumplimiento asignado a las estipulaciones examinadas en el Informe de Cumplimiento correspondiente, o modificarse. En caso de que la corroboración de los datos evidencie que no son correctos e impliquen un cambio en el nivel de cumplimiento, se realiza el cambio y se somete al Tribunal. El proceso de corroboración es una parte integral y esencial del plan de monitoría, por lo cual,

mientras no se corroboren los datos provistos a la Oficina de Monitoría, el nivel de cumplimiento se considera preliminar.

El incumplimiento contumaz experimentado hasta hoy ha propiciado una inagotable cantidad de reclamaciones y litigación colateral que, en la mayoría de los casos, se tramita a través de la Unidad Secretarial del Procedimiento de Querellas y Remedio Provisional. 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 querellas, quejas y solicitudes de mediación sobre Educación Especial.² Lamentablemente, los procesos y estructuras establecidas no tienden a garantizar soluciones justas, rápidas ni económicas para las familias de estudiantes con diversidad funcional; familias que, en su mayoría, viven bajo el umbral de pobreza. Consecuentemente, por más buena fe con que se acate un proceso adversativo entre el Departamento de Educación y las familias de estudiantes con necesidades especiales que solicitan algún remedio, la relación de poder asimétrica entre la agencia y la persona menor genera un procedimiento inherentemente desnivelado a favor del Estado.

Otras jurisdicciones, como se establece en esta Ley, han tomado medidas amparadas en principios de acceso y justicia para nivelar el campo. Principalmente, se ha revertido el peso de la prueba y persuasión, que de ordinario cargan las partes reclamantes, y se ha colocado sobre los distritos o agencias educativas locales. Tal es el caso de West Virginia, New York, New Jersey, Kentucky, Illinois, Delaware, Connecticut, Alaska, y Alabama. Algunos de los estatutos establecidos con ese propósito preceden la decisión del Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Schaffer v. Weast*³, mientras que otros, como el de New Jersey, se aprobaron en atención y respuesta a esa opinión del Tribunal.

² United States Department of Education, *44th Annual Report to Congress on the Implementation of the Individuals with Disabilities Education Act, 2002* pp. 176-177. Accedido desde: <https://sites.ed.gov/idea/files/44th-arc-for-idea.pdf>.

³ *Schaffer v. Weast*, 546 U.S. 49 (2005).

En *Schaffer v. Weast* la Corte evaluó a quién corresponde el peso de la prueba (específicamente, el peso de persuadir)⁴ en casos incoados bajo el estatuto denominado *Individuals with Disabilities Education Act* (o IDEA), particularmente cuando se atienden controversias sobre la adecuacidad de un Programa Educativo Individualizado. En su opinión, la curia reconoce y destaca que el Congreso nunca ha establecido a cuál de las partes corresponde el peso de la prueba en procedimientos autorizados por IDEA,⁵ señala que, como norma general, el peso corresponde a la parte que solicite la concesión de un remedio;⁶ aclara que esa norma admite excepciones;⁷ y deja la puerta abierta para que las jurisdicciones locales asignen el peso de la prueba en procedimientos ante su consideración.⁸

Así lo han interpretado subsiguientemente tribunales federales de distrito, como el de Washington, D.C., que afirmó: “the recent ruling in *Schaffer* does not affect the validity of the District of Columbia's regulation placing the burden of proof at the administrative level on [the District of Columbia Public Schools].”⁹ Ésta es la interpretación idónea del estado de derecho, toda vez que, como principio rector, los estatutos locales pueden reconocer más derechos y protecciones que la normativa federal, pero nunca menos. Colocar el peso de la prueba y persuasión sobre la agencia gubernamental constituye una protección mayor que el mínimo federal requerido, práctica que ha sido uso y costumbre en el ámbito educativo gobernado por IDEA en asuntos como: la extensión de protecciones especiales a estudiantes dotadas, el establecimiento de estándares sustantivos superiores al federal para determinar la provisión de una educación pública, gratuita y apropiada, y garantías procedimentales ulteriores aplicadas al descubrimiento de prueba y la imposición de sanciones.¹⁰

⁴ *Id.*, p. 56.

⁵ *Id.*, p. 54.

⁶ *Id.*, pp. 56-57.

⁷ *Id.*, p. 57.

⁸ Perry A. Zirkel, *Who Has the Burden of Persuasion in Impartial Hearings Under the Individuals with Disabilities Education Act?* Connecticut Public Interest Law Journal, Volume 13, Number 1.

⁹ *Gellert v. D.C. Pub. Sch.*, 435 F. Supp. 2d 18, 22 n.3 (D.D.C. 2006).

¹⁰ *Id.*

Considerando el pobre estado de cumplimiento del Departamento de Educación con las normas que gobiernan la Educación Especial, el patrón de desidia e insensibilidad que confrontan las madres y tutores en su interacción con la burocracia permanente, las obstrucciones históricas impuestas sobre servicios necesarios para dignificar a la niñez; circunstancias que, en la práctica, obligan a una gran cantidad de familias a litigar sus derechos en un campo desigual, es deber de la Asamblea Legislativa asegurar la mayor cantidad posible de protecciones al estudiantado con necesidades especiales y sus familias. La lógica dicta que quien, en principio, produce el Programa Educativo, u otros instrumentos individualizados requeridos por legislación, sea quien venga llamado a demostrar su adecuación en caso de controversia. Lo contrario sería ignorar que, en la realidad, la inmensa mayoría de los programas individualizados diseñados por las agencias gubernamentales funcionan como contratos de adhesión y deben dirimirse como tal, a favor de la persona limitada en su poder de negociación. Nadie está en mejor posición –o tiene más recursos económicos, de acceso a la información o de sofisticación técnica– que el Departamento de Educación para demostrar su cumplimiento o incumplimiento en cada caso. La norma aquí establecida es una medida que incentivará a la agencia a invertir sus recursos en la provisión de servicios, en lugar de destinarlos a litigar contra la niñez con diversidad funcional.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Sección 1.- Se reenumeran los antiguos Artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la
2 Ley 51-1996, según enmendada, denominada “Ley de Servicios Educativos
3 Integrales para Personas con Impedimentos”, como Artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15 y
4 16, y se añade un nuevo Artículo 9 que leerá como sigue:

5 *“Artículo 9.- Peso de la prueba y persuasión.*

6 *En todo proceso adversativo entablado por una persona con*
7 *impedimentos que reclame su derecho a recibir una educación apropiada,*

1 *en el ambiente menos restrictivo o de acuerdo a los arreglos de servicios*
2 *contenidos en el PISF, PEI o PIER, según fuere el caso, una vez expuesta*
3 *la necesidad del servicio de conformidad con el inciso (12) del Artículo 2*
4 *de esta Ley, el Departamento de Educación, o la agencia gubernamental*
5 *correspondiente, tendrá el peso de la prueba y persuasión."*

6 Sección 2.- Cláusula de supremacía.

7 Las disposiciones de esta Ley prevalecerán sobre cualquier otra disposición de
8 ley, reglamento o norma que no estuviere en armonía con ellas.

9 Sección 3.- Cláusula de separabilidad.

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

14 Sección 4.- Cláusula de vigencia.

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