

La responsabilidad civil extracontractual en el caso de maltrato de menores: la responsabilidad del Estado

Israel Santiago Lugo*

Introducción

El maltrato de menores es uno de los problemas sociales más serios que enfrenta Puerto Rico. El mismo es un germen que engendra ciudadanos inestables que a su vez aumentan la criminalidad, entre otros males sociales, en esta Isla. Por esa razón el gobierno de Puerto Rico ha establecido una política pública vigorosa para combatir este mal social. Se aprobó la Ley de Protección de Menores que le concede amplios poderes al Departamento de la Familia para encausar a los maltratantes y proteger a los menores víctimas de maltrato; sin embargo, esta situación no ha mermado en Puerto Rico. Es muy común y frecuente escuchar noticias sobre casos de niños que son maltratados por sus padres o encargados. Se han dado varios casos lamentables de niños que han muerto a manos de sus padres. Como si este cuadro no fuera triste en sí mismo, nos enfrentamos al fenómeno de que la mayoría de estas muertes pudieron evitarse. En la mayoría de los casos las agencias concernidas con la protección de estos menores estaban al tanto de las situaciones particulares de cada caso sin tomar acción alguna a tiempo o tomando cada caso con dejadez. Como consecuencia, muchos niños han sufrido daños y hasta la muerte por causa de la negligencia de los empleados de las agencias gubernamentales llamados a velar y proteger a estos menores.

Ante esta realidad debemos preguntarnos qué responsabilidad, si alguna, tiene el Estado en estos casos. El ordenamiento jurídico puertorriqueño provee para la reparación de daños causados a una persona por la culpa o negligencia de otro.¹ Cualquier persona que cause daño a otra mediando su culpa o negligencia viene obligado a reparar el daño causado. De igual forma, el patrono viene obligado a responder por

*Estudiante de segundo año y miembro del Cuerpo de Investigadores, Redactores y Correctores de la Revista de Derecho Puertorriqueño de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.

¹31 L.P.R.A. § 5141 (1990).

los daños causados a los demás por la culpa o negligencia de sus empleados o agentes en el cumplimiento de sus funciones.² Ante esta situación debería existir una causa de acción contra el Estado por parte de los menores de edad que sufren daño por la negligencia de los funcionarios estatales encargados de protegerlos. Es buena lógica jurídica que el Estado responda por la culpa o negligencia de sus empleados al igual que cualquier ciudadano particular. Esta conclusión, sin embargo, no es tan sencilla y requiere un análisis más profundo.

En Puerto Rico existe y aplica la doctrina de la inmunidad del Estado. Esta doctrina establece que no se puede demandar al Estado si éste no consiente ser demandado. La misma surge, como explicaremos más adelante, por la deferencia ante la autoridad que crea las leyes y para evitar crisis fiscales en el presupuesto gubernamental por causa de reclamaciones en contra del gobierno. En Puerto Rico se autorizó las demandas contra el Estado Libre Asociado mediante la aprobación de la Ley Número 104 de 29 de junio de 1955, la cual se conoce popularmente como la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado. Sin embargo, esta Ley contiene una serie de excepciones en las cuales no se autoriza demandar al gobierno, como por ejemplo: el caso en que un empleado gubernamental cometa un acto de culpa o negligencia en el cumplimiento de una función discrecional. Esto será objeto de análisis más adelante.

El propósito de este trabajo es realizar un análisis del Derecho aplicable en Puerto Rico en materia de Protección de Menores y a la responsabilidad civil extracontractual para determinar si existe causa de acción contra el Estado Libre Asociado por causa de la negligencia de sus empleados al investigar casos de maltrato. El artículo comienza con el trasfondo histórico de la doctrina de la inmunidad del Estado para ubicarla dentro del ordenamiento jurídico puertorriqueño. Luego examinaremos el derecho aplicable en cuanto a la responsabilidad civil extracontractual del Estado Libre Asociado en casos de negligencia al investigar un caso sospechoso de maltrato. Enfocaremos nuestra discusión desde el punto de vista del deber del Estado de proteger e investigar los casos sospechosos de maltrato y la responsabilidad resultante en caso de negligencia en este aspecto. También analizaremos la interpretación judicial del Tribunal Supremo de Puerto Rico en cuanto

²*Id.* en § 5142.

a la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado. Por último realizaremos un estudio de Derecho Comparado al nivel federal y estatal de los Estados Unidos. Esto, porque es de esa jurisdicción que procede la doctrina de la inmunidad del Estado en Puerto Rico y, además, la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico tomó como modelo el “Federal Torts Claims Act”.³ La interpretación y aplicación de la Ley en esas jurisdicciones es por tanto muy persuasiva en este caso. Luego de este análisis presentaremos nuestra conclusión respecto a esta controversia.

Introducido debidamente el tema y el esquema analítico de este artículo, debemos pasar ahora al estudio profundo del mismo. Comenzaremos con el trasfondo histórico de la doctrina de inmunidad del Estado.

I. Trásfondo Histórico

El régimen de la responsabilidad civil extracontractual en Puerto Rico se rige por las disposiciones del Código Civil. El mismo establece en su artículo 1802⁴ que “[e]l que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”. Surgen de este artículo los elementos esenciales para que exista una causa de acción que son: el daño, el acto u omisión culposo o negligente y el nexo causal entre ambos. Siempre que estén presentes estos tres elementos existe una causa de acción en daños y perjuicios. A pesar de ser una materia regida por el Código Civil de Puerto Rico cada caso hay que estudiarlo de acuerdo a sus circunstancias particulares. Es en ese sentido que la casuística pasa a tomar parte para aplicar las normas en cada caso y hacer del Código Civil un cuerpo armonioso que se ajuste a la realidad social prevaleciente.⁵

Debemos notar de la discusión anterior que Puerto Rico es un país de tradición civilista en su Derecho. El principio que permea todo el quehacer jurídico en el campo de la responsabilidad civil extracontractual es el principio de reparación del daño causado a otros. En este sentido

³28 U.S.C. §§2671-2680 (1998).

⁴*Supra*, nota 1.

⁵Enrique R. Adames Soto, *La Inmunidad del Estado, ¿Ciudadano particular?*, 29 REV. JUR. U.I. 717 (1995).

todo el que cause un daño por su culpa o negligencia debe responder a la víctima por los daños sufridos por ésta. Debemos preguntarnos entonces para efectos del tema bajo análisis en este artículo qué papel juega el Estado dentro de este esquema de responsabilidad civil extracontractual. ¿Es el Estado un ciudadano particular más o se encuentra en una situación privilegiada?

Como mencionáramos anteriormente, Puerto Rico es un país de tradición civilista. En España, lugar de donde procede el Código Civil de Puerto Rico, el Estado es un ciudadano particular más en cuanto a su responsabilidad por los daños a otras personas por la culpa o negligencia de sus agentes o empleados. Esta misma dinámica se presenta en los países de Latinoamérica y Europa con tradición civilista.⁶ Sin embargo, en Puerto Rico a pesar de que es una jurisdicción civilista se da el fenómeno de que el Estado es inmune en ciertas demandas por daños y perjuicios. Esto ocurre por la relación política existente entre Puerto Rico y los Estados Unidos. En esa jurisdicción anglosajona existe y aplica la doctrina de la inmunidad del Soberano por la cual el estado no puede ser demandado sin su consentimiento. Por la relación política entre Puerto Rico y Estados Unidos se estableció en Puerto Rico esta doctrina. Pasaremos a presentar en este momento el desarrollo histórico de la misma y cómo llega a Puerto Rico.

Comenzaremos definiendo lo que es una inmunidad en la responsabilidad civil extracontractual. La inmunidad libera de responsabilidad por el acto de culpa o negligencia debido a la posición del legitimado pasivo. No niega el acto culposo o negligente, sino que protege al legitimado pasivo contra la responsabilidad resultante. En palabras de Prosser esto se resume así:

An immunity, on the other hand, avoids liability in tort under all circumstances, within the limits of the immunity itself; it is conferred not because of the particular facts, but because of the status or position of the favored defendant; and it does not deny the tort, but the resulting liability. Such immunity does not mean that conduct which would amount to a tort on the part of other defendants is not still equally tortious in character, but merely that for the protection of the particular defendant, or of interests which he represents, he is given absolution from liability.⁷

⁶*Id.*

⁷WILLIAM L. PROSSER, HANDBOOK OF THE LAW OF TORTS 970 (West Publishing Co. 1971).

Una vez definido el significado de la inmunidad pasaremos a comentar el desarrollo de la doctrina. No está del todo claro si la doctrina se desarrolló en tiempos del Derecho romano. Lo que sí se sabe es que la idea de la inmunidad del soberano en el Derecho anglosajón se desarrolló a través de la visión divina de los reyes, así como que no era práctico demandar a la autoridad creadora de la ley en sus propios tribunales. Así lo establece Prosser al decir:

While these may or may not have had their roots in Roman Law, the origin of the idea underlying them in the common law seems to have been the theory, allied with the divine right of Kings, that 'the King can do no wrong' together with the feeling that it was necessarily a contradiction of his sovereignty to allow him to be sued as of right in his own courts.⁸

Esta doctrina se desarrolló en todo su esplendor durante los siglos XVI y XVII con el reinado de los reyes absolutistas. Luego surgió la figura del Estado moderno y entonces se comenzó a considerar inapropiado las demandas contra el poder soberano que imponía las leyes. Es en esta dinámica que llega esta doctrina hasta la nueva república de los Estados Unidos. Comenzó a establecerse jurisprudencialmente que el Estado no podía ser demandado sin su consentimiento. Muy pronto aparecieron leyes que consentían las demandas contra el Estado y a su vez creaban tribunales para estas reclamaciones.⁹ La ley más importante aprobada al efecto fue el "Federal Torts Claims Act".¹⁰ Esta Ley autoriza demandas contra el gobierno federal de los Estados Unidos en casos de actos de culpa o negligencia cometidos por sus agentes o empleados en el cumplimiento de sus funciones. Así mismo se aprobaron diversas leyes a esos efectos en diversos estados de la nación norteamericana. Es con el cambio de soberanía en Puerto Rico en el año 1898, que esta doctrina llega a Puerto Rico.

El Derecho puertorriqueño ha experimentado varias etapas en el desarrollo de esta doctrina. Hubo un periodo de tiempo entre el 1902 al 1913 en que el pueblo de Puerto Rico era responsable por los daños y perjuicios ocasionados por los agentes o empleados del Estado; esto por interpretación del Tribunal Supremo de Puerto Rico.¹¹ Posteriormente

⁸*Id.*

⁹*Id.* en 972.

¹⁰*Supra*, nota 3.

¹¹Santos P. Amadeo, *La responsabilidad civil del pueblo de Puerto Rico*, 14 REV. JUR.

cambia la interpretación judicial y hay un periodo de irresponsabilidad absoluta del Estado en cuanto a acciones en daños y perjuicios. Esta situación ocurre porque el Tribunal Supremo de los Estados Unidos resuelve que el territorio de Puerto Rico no puede ser demandado sin su consentimiento, pero la Asamblea Legislativa puertorriqueña no había legislado al efecto.¹² Ya en 1912 la Legislatura de Puerto Rico comienza a aprobar medidas autorizando demandas contra el Estado bajo ciertas circunstancias.¹³ Esta tendencia continúa hasta que el día 29 de junio de 1955 se aprueba la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado.¹⁴ En la misma se hace responsable al Estado Libre Asociado de Puerto Rico por los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de los contratos contraídos por éste y por otros actos de culpa o negligencia por parte de sus agentes o empleados. Esta Ley, que aún se encuentra vigente, es la que permite demandar al Estado por sus actos culposos o negligentes. Al amparo de la misma procedería cualquier demanda contra el Estado por su negligencia al investigar un caso de maltrato de menores.

Luego de destacar, a grandes rasgos, cuál es el trasfondo histórico de la doctrina de la inmunidad del Estado y cómo ésta llega y se desarrolla en Puerto Rico, debemos pasar al análisis del Derecho aplicable en el caso ante nuestra consideración en el presente artículo. Analizaremos primero cuál es el Derecho aplicable y su interpretación judicial en Puerto Rico. Luego realizaremos un estudio de Derecho comparado al nivel federal y estatal en los Estados Unidos relacionado con nuestro tema.

II. Derecho Aplicable

A. La Ley de Protección de Menores

Para realizar un análisis completo sobre el tema en cuestión tenemos que analizar el deber y la obligación que le impone la Ley a las agencias del Estado con respecto a los casos de niños maltratados. Para esto tenemos que estudiar la Ley de Protección de Menores.¹⁵ En esta Ley se encuentra plasmada la política pública del Estado Libre Asociado con

U.P.R. 151 (1945).

¹²*Id.*

¹³*Id.*

¹⁴32 L.P.R.A. §§ 3074 a 3092(a) (1990 & Supl. 1998).

¹⁵8 L.P.R.A. §§ 401 et. seq. (1996 & Supl. 1998).

respecto a este tema y la obligación, poderes y facultades de las agencias estatales para encarar este mal social.

En primer lugar debemos observar que los motivos que inspiraron la aprobación de esta Ley fueron el reconocimiento de la existencia de este problema en el seno familiar, así como la responsabilidad del Estado de preservar el bienestar de los menores de edad víctimas de maltrato. A esos efectos sostuvo la Asamblea Legislativa de Puerto Rico:

Ante esta situación, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en el ejercicio de su poder de 'parens patriae' reconoce su responsabilidad de velar por aquellos niños que son víctimas de maltrato o negligencia para evitar que éstos continúen sufriendo daño, una vez se sospeche o conozca que son víctimas de las personas que tienen el deber sagrado de velar por ellos. . . .¹⁶

Señala además esta Ley que la finalidad última de la misma es la protección de los menores víctimas de maltrato. Eso es parte de los motivos inspiradores de la Ley. Por eso señala el legislador que

[l]a finalidad de esta Ley es lograr la protección de los niños que son víctimas de maltrato o negligencia, por tanto, la actividad del funcionario, profesional o magistrado que intervenga en estos casos será, antes que nada, de protección a los menores.¹⁷

También podemos notar que la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico es velar porque los menores de edad tengan un desarrollo físico y emocional adecuado dentro de un círculo familiar estable. En caso de que la seguridad o bienestar del menor se vean amenazados, el Estado intervendrá para evitarle daños al menor que sean irreparables.¹⁸ Del análisis de estas disposiciones podemos notar y concluir que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico está preocupado y se ha autoimpuesto la responsabilidad de velar por la seguridad de los menores de edad como un medio para lograr una sociedad más estable y con menos problemas sociales. Vamos definiendo ya el deber del Estado de intervenir para proteger a los niños que se sospecha son víctimas de maltrato.

Además de ser política pública del Estado la protección de los menores contra el maltrato la propia Ley, le impone al Departamento de la Familia la obligación de ser diligente en la investigación e intervención

¹⁶Ley Núm. 104 del 29 de junio de 1955 (Exposición de Motivos).

¹⁷*Id.* (Exposición de Motivos).

¹⁸*Supra*, nota 15, en § 403.

con los casos sospechosos de maltrato. A esos efectos el artículo 26 de la Ley establece:

El Departamento investigará o hará que se investiguen los casos de protección referidos cualquier día de la semana y a cualquier hora del día o de la noche, o dentro del tiempo y en la forma que la urgencia del caso amerite, utilizando para ello los procedimientos, servicios y medios que garanticen su más pronta y eficaz intervención para la protección de los menores y el fortalecimiento y rehabilitación, hasta donde sea posible, de la familia.¹⁹

Claramente podemos notar el deber que tiene el Estado de investigar e intervenir a la mayor brevedad con cualquier caso sospechoso de maltrato de menores. Por esta razón si no se cumple con el deber existente para con los menores víctimas de maltrato, el Estado podría incurrir en negligencia y ser responsable del resarcimiento de los daños sufridos por estos menores a causa de la inacción del Estado.

Pasaremos en este momento a analizar las disposiciones de la ley que regirían la imposición de responsabilidad al Estado en caso de negligencia en el manejo de un caso de maltrato en que el menor sufra daños.

B. Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado

Para poder analizar la responsabilidad del Estado en una situación de negligencia en la investigación de un caso de maltrato tenemos que comenzar estudiando la base para la responsabilidad civil extracontractual en Puerto Rico. El corolario de la responsabilidad civil extracontractual lo encontramos en la disposición del artículo 1802 del Código Civil de Puerto Rico, el cual dispone que “[e]l que por acción u omisión cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado. La imprudencia concurrente del perjudicado no exime de responsabilidad, pero conlleva la reducción de la indemnización”.²⁰ De salida podemos notar el espíritu reparador que presenta esta disposición legal. Toda persona que cause un daño mediando su culpa o negligencia viene obligado a reparar el mismo. Podemos notar además los elementos esenciales para que exista esta causa de acción: el daño, el acto culposo o

¹⁹ *Supra*, nota 15, en § 426.

²⁰ *Supra*, nota 1.

negligente y el nexo causal entre el daño y el acto culposos o negligente. Ante esta realidad jurídica parece lógico concluir que el Estado debe responder por los daños causados por sus actos culposos o negligentes. Si media negligencia en la investigación de un caso de maltrato y como consecuencia, un menor sufre daños, el Estado debería responder por esos daños causados.

Pudiera existir quien argumentara que el Estado no respondería, ya que esa ficción jurídica no actúa por sí misma, sino a través de agentes y empleados. Sin embargo, este argumento carece de validez al estudiar y aplicar la responsabilidad vicaria que impone el artículo 1803 del Código Civil de Puerto Rico. Este artículo dispone:

La obligación que impone la sec. 5141 de este título es exigible, no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder.

. . .

Lo son igualmente los dueños o directores de un establecimiento o empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los reclamos en que los tuvieran empleados, o con ocasión de sus funciones.

El Estado es responsable en este concepto en las mismas circunstancias y condiciones en que sería responsable un ciudadano particular.²¹

De acuerdo con el Código Civil de Puerto Rico, el Estado debería responder por los actos culposos o negligentes que cometan sus agentes o empleados. Si éstas fueran las únicas disposiciones legales aplicables a nuestra controversia su solución sería fácil y nuestro análisis concluiría aquí. Sin embargo, el Código Civil de Puerto Rico tiene carácter supletorio y siempre prevalecen sobre sus disposiciones lo establecido en leyes especiales aplicables al mismo asunto.

Esta es la situación en la controversia bajo nuestro estudio. La responsabilidad impuesta al Estado por el Código Civil está limitada por lo dispuesto en la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado.²² Por esta razón es necesario que estudiemos las disposiciones de la ley antes citada para determinar si podría existir la causa de acción contra el

²¹*Id.* en § 5142.

²²*Supra*, nota 14.

Estado por la negligencia en la investigación de un caso de maltrato de menores.

C. La Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado

Como mencionáramos anteriormente, la responsabilidad civil extracontractual del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se encuentra regida y limitada por esta Ley. Es con la aprobación de la misma que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico renuncia en parte a su inmunidad de soberano y autoriza demandas en su contra por los daños que ocasione en la violación de contratos contraídos por él o por la culpa o negligencia de sus empleados o agentes. El artículo 2 de la referida ley autoriza las reclamaciones contra el Estado Libre Asociado hasta una cantidad de \$75,000 por individuo y \$150,000 por ocurrencia en casos de culpa o negligencia de los funcionarios gubernamentales en el cumplimiento de sus funciones como tales, además de autorizar demandas para reivindicar bienes inmuebles y cualquier otra reclamación al amparo de la Constitución, las leyes o los reglamentos del Estado Libre Asociado que no exceda de \$75,000.²³ A simple vista parece que el Estado está haciéndose responsable por cualquier daño causado y permitiendo que se le demande para el resarcimiento de los mismos. Con esto se podría concluir que el Estado está renunciando de forma absoluta a su inmunidad de soberano, pero ésta no es la realidad.

En el artículo 6 de la Ley se presentan una serie de excepciones o acciones no autorizadas contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Es en este artículo donde el Estado Libre Asociado de Puerto Rico retiene parte de su inmunidad de soberano. Son esas mismas disposiciones las que dan lugar al análisis de la controversia bajo estudio en este trabajo.

El referido artículo establece concretamente que:

Nada en las secs. 3077 et. seq. de este título autoriza las acciones por daños y perjuicios contra el Estado por acto u omisión de un funcionario, agente o empleado:

(a). . .

(b) en el desempeño de una función de carácter discrecional, aun cuando hubiere abuso de discreción.²⁴

²³*Id.* en § 3077.

²⁴*Id.* en § 3081.

Además de presentar una manifestación del ejercicio de la inmunidad del soberano, esta sección presenta un problema que requiere análisis para la solución de la controversia bajo estudio en este trabajo.

La Ley no define lo que significa una función de carácter discrecional. Por lo tanto, el Estado puede ampararse en esa oscuridad de la Ley para protegerse contra demandas por negligencia en el desempeño de la función de investigar un caso de maltrato. Podría alegarse que ésa es una función de carácter discrecional y, por lo tanto, es inmune a demandas. Como no se encuentra muy claro este concepto, se hace necesario analizar la interpretación judicial del Tribunal Supremo de Puerto Rico sobre este artículo de la Ley para determinar el significado de ese concepto. Debemos realizar además un estudio de Derecho comparado a nivel federal y estatal en los Estados Unidos, ya que esta Ley tiene su génesis en el “Federal Torts Claims Act”.²⁵

III. La negligencia de los funcionarios gubernamentales bajo la doctrina de la inmunidad del Estado

Esta sección es muy importante en nuestro análisis. La misma nos guía a la interpretación judicial en Puerto Rico sobre la excepción de actos discrecionales dispuesta en la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado. La jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico no es abundante en cuanto a este tema. La misma ha sido un poco errática en su interpretación acerca de la inmunidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico frente a demandas por actos negligentes de sus empleados. Sin embargo, aunque errática, la tendencia se ha movido constantemente hacia la mayor restricción de la inmunidad del Estado frente a los reclamos de los ciudadanos. Esto lo resume muy bien Pabón Cátala cuando nos dice que “debemos reconocer que la fórmula adoptada por nuestro Tribunal Supremo abre significativamente las puertas al ciudadano privado para que éste pueda demandar al gobierno por los daños que sus funcionarios o empleados le causen”.²⁶

El Tribunal Supremo de Puerto Rico siempre ha reconocido la responsabilidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por los actos

²⁵*Supra*, nota 3.

²⁶Mario J. Pabón Cátala, *Comentarios en torno a la doctrina de inmunidad del Estado: Piñeiro v. E.L.A.*, 45 REV. JUR. U.P.R. 79, 92 (1976).

de culpa o negligencia de sus empleados o agentes en el cumplimiento de su deber; al amparo de la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado. Esto lo establece tan temprano como en el año 1961, cuando el Tribunal Supremo decide en el caso de *Morales Vda. de Valentín v. E.L.A.*²⁷ que el Estado Libre Asociado responde por los actos culposos o negligentes de sus empleados siempre que los mismos se encontraran en el cumplimiento de sus funciones y adelantando los intereses de su patrono, en este caso el Estado Libre Asociado. En el caso de actos de negligencia el Estado responde, aun cuando sus actos pudieran estar penalizados por alguna ley.²⁸

En este caso de *Morales Vda. de Valentín v. E.L.A.*²⁹ se trata de un ingeniero de la Junta de Planificación que viajaba en asuntos oficiales hacia Arecibo en su vehículo privado y por conducir negligentemente arrolló a un individuo en la carretera. Demandaron al Estado Libre Asociado, tanto la viuda como los hijos de la víctima. El Estado Libre Asociado solicitó la desestimación del caso, alegando que no se trataba de un agente especial del Estado y en segundo lugar, que el Estado no podía responder por actos que constituyen delitos públicos. El Tribunal Supremo decidió que la Ley Número 104 del 29 de junio de 1955 eliminó el requisito del agente especial para que el Estado respondiera por los actos de culpa o negligencia. A esos efectos el Tribunal Supremo señala que “[h]abiendo ocurrido los hechos de este caso el 5 de mayo de 1955 quedaron cubiertos por las disposiciones de la Ley 104, siendo una de esas disposiciones—Art. 10—la eliminación del requisito del agente especial del artículo 1803 para que el Estado responda”.³⁰ En este caso tampoco tuvo éxito el Estado al alegar que no eran responsables por el hecho de que se trataba de un acto que constituía un delito público. El Tribunal Supremo estableció que la responsabilidad del Estado no se desvanece por el hecho de que el acto realizado por el empleado o agente pueda ser castigado por la ley. A esos efectos el Tribunal Supremo señaló que “[l]a responsabilidad *Aquiliانا* del Estado por negligencia del empleado no se desvanece por el hecho de que tal negligencia resulte también penada por ley, bajo una interpretación de conjunto, y no trunca,

²⁷84 D.P.R. 112 (1961).

²⁸*Id.*

²⁹*Id.*

³⁰*Id.* en 118.

de dicha Ley 104”.³¹ Se desprende, además, de este caso la necesidad de que el empleado, funcionario o agente, se encontrara en la realización de labores oficiales de su cargo al momento de cometer el acto culposo o negligente para que el Estado responda. El empleado debe estar adelantando los intereses o el propósito de su patrono, aunque en este caso sea el Estado. De no ser así, el Estado no tendrá responsabilidad por los actos del empleado. El Tribunal Supremo señaló que “[h]emos dejado bien sentado el principio en nuestra jurisprudencia que el punto decisivo es si el empleado actuaba o no en interés de su patrono o empresario y para beneficio de éste”.³²

Como podemos notar, en esta decisión el Tribunal Supremo de Puerto Rico deja claramente establecido que el Estado responderá por los actos de culpa o negligencia de sus empleados. Sin embargo, no discute nada sobre la excepción por actos discrecionales de los funcionarios del gobierno que es la médula de este análisis. El Tribunal se pronunció sobre este asunto unos doce años más tarde en el caso de *Piñeiro Manzano v. E.L.A.*³³ y en la reconsideración de ese mismo caso.³⁴ Pasaremos ahora a analizar ambas decisiones.

Estas decisiones del Tribunal Supremo en los casos de *Piñeiro Manzano v. E.L.A.* marcan y establecen la norma jurisprudencial en el análisis de la excepción por actos discrecionales al amparo de la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado. Sin embargo, este caso presenta una característica interesante; en ambas decisiones el Tribunal Supremo llega a la misma conclusión, pero utilizando diferentes fundamentos jurídicos. A pesar de este cambio, el caso de *Piñeiro Manzano v. E.L.A.*³⁵ es la norma jurídica prevaleciente en la interpretación de la excepción por actos discrecionales de los funcionarios en las demandas contra el Estado.

Los hechos de este caso son muy interesantes y parecidos a la controversia bajo análisis en este artículo. Se trata de un menor de edad que el gobierno lo coloca en la residencia de los esposos Piñeiro bajo el programa de Bienestar Público. Éste era el hogar sustituto para ese niño. Ese menor sufría de diversas condiciones de salud, entre otras, era

³¹*Id.* en 119 (énfasis en el original).

³²*Id.*

³³101 D.P.R. 113 (1973).

³⁴102 D.P.R. 795 (1974).

³⁵*Id.*

retardado mental y tenía tendencias piromaníacas. A los esposos Piñeiro se les hacía difícil controlarlo e informaron en diversas ocasiones al programa de Bienestar Público sobre esa situación. El gobierno no realizó gestión alguna para remover al menor del hogar sustituto. Una noche el menor incendió la residencia que resultó destruida en su totalidad. Varios días después de este incidente el menor fue removido del hogar. Los esposos Piñeiro demandaron al gobierno por los daños sufridos a causa de la negligencia de los funcionarios del Programa de Bienestar Público al no remover al menor a tiempo de su hogar. El Tribunal Superior de Ponce declaró con lugar la demanda. El Estado Libre Asociado recurrió al Tribunal Supremo bajo el argumento de que la decisión de remover al menor del hogar sustituto es un acto discrecional del Estado que se encuentra cubierto por la inmunidad del Estado contra demandas. Así lo entendió el Tribunal Supremo de Puerto Rico y revocó la decisión del Tribunal Superior de Ponce en la primera decisión de *Piñeiro Manzano v. E.L.A.*³⁶ Para llegar a esta decisión el Tribunal Supremo de Puerto Rico explora la jurisprudencia federal relacionada con el “Federal Torts Claims Act”,³⁷ el cual sirvió de base para nuestra Ley local de Reclamaciones y Demandas contra el Estado. La jurisprudencia al nivel federal con respecto a esa Ley la analizaremos más adelante en este trabajo. Sin embargo, debemos mencionar que en este caso de *Piñeiro Manzano v. E.L.A.*³⁸ el Tribunal entendió que cualquier actividad que conlleve el uso de discreción por parte del funcionario que la realiza está protegida por la inmunidad del soberano. Esa excepción, según el Tribunal Supremo, tiene el propósito de darle flexibilidad al gobierno en el proceso de formulación e implantación de la política pública. En el momento en que una función gubernamental conlleve el uso de discreción por algún funcionario, bien sea en el nivel de formular la política pública o en el de implantarla, lo cubre la protección de la inmunidad del soberano independientemente de que abuse de su discreción. Esto lo podemos notar claramente en la expresión del Tribunal Supremo de Puerto Rico al concluir en este caso de *Piñeiro Manzano v. E.L.A.*³⁹

³⁶101 D.P.R. 113 (1973).

³⁷28 U.S.C. § 2674 (1998).

³⁸*Supra*, nota 36.

³⁹101 D.P.R. 113, 121 (1973).

Es evidente que de acuerdo a la legislación y reglamentos que la gobiernan, la División de Bienestar Social, antes de colocar al menor en un hogar de crianza o de removerlo de uno y trasladarlo a otro o a una Institución, que provea adecuadamente para su bienestar, tiene que (1) realizar determinadas investigaciones con respecto a las condiciones y facilidades del hogar o institución y de los que lo poseen; (2) llevar a cabo exámenes mentales y físicos del menor que sean necesarios; y (3) justificar la acción que tome sobre cada menor mediante los informes pertinentes. Es obvio que todos estos pasos requieren un cuidadoso ejercicio de la discreción administrativa.

Aun en el caso de que los funcionarios de la División no hubiesen atendido con prontitud las quejas del demandante con respecto a la referida propensión del menor Graciani, su negligencia en no atender tales quejas constituiría un abuso de discreción que igualmente es una actuación excluida expresamente de entre aquellas en relación con las cuales el Estado Libre Asociado ha autorizado a que se le demande (32 L.P.R.A. sec. 3077 y 3081 (b)), no obstante lo criticable, inapropiado y perjudicial que tal abuso de discreción fuese o hubiese resultado.

Como podemos notar, el Tribunal Supremo establece en este caso que siempre que exista lugar para el ejercicio de la discreción el Estado se encuentra inmune a demandas, aunque se abusara de la discreción. Se establece, además, que las decisiones en cuanto a remover un menor de un hogar son funciones que requieren el uso de la discreción y, por tanto, están inmunes a demandas, aunque medie negligencia por parte del funcionario.

A pesar de que esta decisión parece clara y concluyente en su interpretación de lo que significa y alcanza la excepción por actos discrecionales, no es ésta la norma jurídica prevaleciente en nuestro sistema jurídico. Un año después de esta decisión, el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió su opinión en la solicitud de reconsideración en este caso y clarifica y restringe aun más el alcance de la excepción por actos discrecionales en la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado. Esto lo establece en la segunda decisión sobre el caso de *Piñeiro Manzano v. E.L.A.*⁴⁰ y la cual es la norma jurídica prevaleciente en Puerto Rico. Sin embargo, en esta opinión el Tribunal Supremo llega a la misma conclusión que en la primera decisión del caso, pero utilizando fundamentos jurídicos distintos.

En esta segunda decisión⁴¹ el Tribunal Supremo de Puerto Rico intenta definir más claramente lo que significa el concepto de acto

⁴⁰102. D.P.R. 795 (1974).

⁴¹*Id.*

discrecional y atemperarlo con el objetivo de la Ley 104 del 29 de junio de 1955. Este punto no quedó del todo claro en la primera opinión del Tribunal Supremo sobre este caso. Este intento del Tribunal Supremo se aprecia claramente en la siguiente expresión del Tribunal:

El concepto de ‘función discrecional’ es muy amplio y, si nos atuviéramos a su significado literal, estaríamos excluyendo de responsabilidad la mayoría de las actuaciones que el legislador quiso incluir al autorizar demandas contra el Estado, puesto que prácticamente toda actuación humana exige algún grado de discreción. La actividad gubernamental comprende diversas clases de actuaciones discrecionales. Desde la formulación de programas y normas básicas de política pública a los distintos niveles de gobierno — superiores e inferiores— hasta el ejercicio de discreción limitado y rutinario.

El objetivo general de la Ley 104 de autorizar demandas contra el Estado conflige en cierta medida con el objetivo particular del Art. 6 de excluir cierto tipo de demandas como las derivadas de las funciones discrecionales. Ambos objetivos deben tomarse en consideración y, hasta donde sea posible, debe establecerse un balance adecuado entre uno y otro al fijarse el alcance de la exclusión.⁴²

En el análisis de este caso el Tribunal Supremo menciona que es difícil poder establecer normas de aplicación general y se deben seguir las circunstancias particulares de cada caso. A esos efectos señala que “[e]stamos en un área en que la función judicial más bien consiste en formular criterios y señalar los factores que deben evaluarse de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso”.⁴³

Para imponer un poco de orden en la interpretación judicial de este factor de exclusión el Tribunal dividió las funciones discrecionales en las de nivel operacional, o sea, de implantación de la política pública o rutinarias y las funciones discrecionales en el nivel de formulación de la política pública. Esta última es la que se encuentra cubierta por la inmunidad del Estado y no está sujeta a demandas. Las funciones discrecionales en el nivel operacional o de implantación de la política pública no están cubiertas por la inmunidad. A esos efectos señaló el Tribunal:

En armonía con el fundamento racional de la exclusión pueden identificarse fácilmente ciertas áreas de funciones discrecionales que tradicionalmente han sido protegidas por el manto de inmunidad. No se disputa la inmunidad,

⁴²*Id.* en 798-799.

⁴³*Id.* en 799.

por ejemplo, a las funciones de reglamentación del Estado, a las funciones adjudicativas, las legislativas y las cuasi judiciales. Por otro lado, tampoco debe haber dificultad en reconocer la responsabilidad del Estado por actos negligentes de sus funcionarios o empleados en el ejercicio de funciones discrecionales rutinarias que en nada afecten los programas de gobierno o las normas básicas de política pública.⁴⁴

El Tribunal Supremo ha definido las operaciones a nivel operacional y de planificación de la siguiente manera:

Se definen las actuaciones al nivel de planificación como aquellas que envuelven determinaciones generales de política pública. O sea, aquellas que requieren la evaluación de factores, tales como: los efectos políticos, económicos y sociales de un plan o de un programa. Las actuaciones operacionales son aquellas que envuelven asuntos rutinarios, 'la operación normal de día a día del gobierno'.⁴⁵

El Tribunal Supremo señala unos factores a considerar al momento de determinar si una función cae dentro del alcance de la exclusión. Estos son (1) la importancia para el público de la función discrecional involucrada; (2) hasta dónde la imposición de responsabilidad puede menoscabar el ejercicio de esa función; y (3) la disponibilidad de otros remedios para las personas afectadas. Siguiendo estos factores podemos determinar más fácilmente si la función está protegida o no por la excepción.

Basándose en todos los criterios expresados anteriormente, el Tribunal Supremo determinó que la decisión de remover al menor del hogar de crianza era una decisión que requería el uso de la discreción, pero no al nivel de planificación, sino en el operacional y, por lo tanto, no estaba protegida por la inmunidad del Estado. La sentencia original continuó revocada, ya que el Tribunal Supremo en su análisis determinó que no se probó negligencia por parte de los funcionarios.

La innovación de esta decisión es que restringe el alcance de la exclusión de responsabilidad y la limita a la fase de planificación brindando más oportunidad al ciudadano de poder reclamar indemnización por los actos negligentes de los funcionarios gubernamentales de nivel jerárquico bajo.

Una vez estudiadas las normas interpretativas en el sistema jurídico puertorriqueño debemos estudiar de manera persuasiva la interpretación

⁴⁴Piñero Manzano v. E.L.A., 102 D.P.R. 795, 800 (1974).

⁴⁵*Id.* en 801.

federal a esa cláusula de la función discrecional del “Federal Torts Claims Act”, ya que esa Ley sirvió de base para la ley local de Puerto Rico sobre Reclamaciones y Demandas contra el Estado. Debemos analizar, además, cuál es el estado de Derecho en las jurisdicciones estatales de Estados Unidos referente a esta controversia bajo estudio.

IV. Derecho Comparado

A. El “Federal Torts Claims Act”

Como ya mencionáramos anteriormente, la ley local en Puerto Rico que autoriza las demandas contra el Estado tuvo como modelo el “Federal Torts Claims Act”.⁴⁶ Es por esa razón que la interpretación dada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos a las disposiciones de dicha ley es altamente persuasiva en Puerto Rico. Por ese motivo examinaremos cuál ha sido la interpretación de dicho Tribunal en cuanto al significado y alcance de la excepción por actos discrecionales en las demandas contra el gobierno federal. El caso más importante en cuanto a este tema en los Estados Unidos es el de *Dalehite v. United States*.⁴⁷ A continuación analizaremos lo resuelto por el Tribunal en ese caso.

Este caso de *Dalehite v. United States* se trata de una explosión que ocurrió en el puerto del estado de Texas a causa del almacenaje de fertilizantes por parte del gobierno federal para el Programa de Fertilizantes para los territorios ocupados durante la Segunda Guerra Mundial. Estos fertilizantes se fabricaban con material utilizado para fabricar explosivos. Se estaban almacenando en dos barcas ancladas en ese puerto para ser transportadas luego a su destino final. Ocurrió un incendio que se propagó rápidamente a las dos barcas. Como resultado del incendio, hubo una explosión poderosa que destruyó gran parte de la ciudad. Se radicó un pleito de clase contra el gobierno federal por la negligencia en el manejo del programa de fertilizantes, lo cual provocó la explosión. La Corte de Distrito Federal declaró con lugar la demanda. El Tribunal de Circuito de Apelaciones de los Estados Unidos para el Quinto Circuito revocó esa sentencia y los demandantes recurrieron mediante *certiorari* al Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Este Tribunal

⁴⁶28 U.S.C. § 2674 (1998).

⁴⁷346 U.S. 15 (1953).

confirmó lo resuelto por el Tribunal de Circuito de Apelaciones. La controversia en ese caso giraba alrededor de si las actuaciones del gobierno federal estaban protegidas por la excepción de función discrecional del “Federal Torts Claims Act”. En la decisión el Tribunal Supremo de Estados Unidos aprovecha para definir cuál es el significado y alcance de la exclusión. Sin embargo, el concepto no quedó claro y se presta para que exista ambigüedad.

El Tribunal determinó que la decisión de establecer el programa de fertilizantes y la forma de llevarlo a cabo está protegido por la excepción de la función discrecional del “Federal Torts Claims Act”. El Tribunal define la discreción a la que se refiere esta excepción como aquella en la que el ejecutivo o administrador toma decisiones basado en su percepción de cuál es el mejor curso de acción. A esos efectos señala el Tribunal:

The ‘discretion’ protected by the section is not that of the judge—a power to decide within the limits of positive rules of law subject to judicial review. It is the discretion of the executive or the administrator to act according to one’s judgement of the best course, a concept of substantial historical ancestry in American law.⁴⁸

Al definir el alcance de la exclusión por función discrecional, el Tribunal Supremo de Estados Unidos estableció que las funciones discrecionales incluyen tanto la formulación de política pública en los niveles altos del gobierno, o sea, la función de gobernar, así como las decisiones de los ejecutivos y administradores al establecer planes, calendarios y programas para llevar a cabo dicha política pública. Esto nos lleva a que la exclusión se extienda hasta el nivel operacional del gobierno. Podemos apreciarlo más claramente en las palabras del Tribunal Supremo:

It is enough to hold, as we do, that the ‘discretionary function or duty’ that cannot form a basis for suit under the Tort Claims Act includes more than the initiation of programs and activities. It also includes determinations made by executives or administrators in establishing plans, specifications or schedules of operations. Where there is room for policy judgement and decision there is discretion. It necessarily follows that acts of subordinates in carrying out the operations of government in accordance with official directions cannot be actionable. If it were not so, the protection of § 2680 (a) would fail at the time it would be needed, that is, when a subordinate performs or fails to

⁴⁸*Id.* en 34.

perform a causal step, each action or nonaction being directed by the superior, exercising, perhaps abusing, discretion.⁴⁹

Basándose en este razonamiento, el Tribunal Supremo determinó que las acciones del gobierno con el programa de fertilizantes estaban protegidas por la exclusión y no sujetas a demandas. Sin embargo, esta decisión no aclara del todo el concepto de la función discrecional. De hecho, en la opinión disidente de ese caso el Juez Jackson entiende que el gobierno debe ser responsable por los daños causados. El Juez menciona que la protección de la función discrecional debe aplicar en los niveles de formulación de política pública, o sea, en el nivel de gobierno, pero que en la fase de operaciones o implantación de la política pública el gobierno debe ser diligente y estar sujeto a responsabilidad en caso de no serlo. Podemos estar más claros examinando las palabras del juez:

We do not predicate liability on any decision taken at 'Cabinet level' or on any other high-altitude thinking. Of course, it is not a tort for government to govern, and the decision to aid foreign agriculture by making and delivering fertilizer is not actionable wrong. Nor do we find any indication that in these deliberations any decision was made to take a calculated risk of doing what was done, in the way it was done, on the chance that what did happen might not happen. Therefore, we are not deferred by fear that governmental liability in this case would make the discretion of executives and administrators timid and restrained. However, if decisions are being made at Cabinet levels as to the temperature of bagging hot fertilizer, and how the bags should be labeled, perhaps an increased sense of caution and responsibility even at that height would be wholesome. The common sense of this matter is that a policy adopted in the exercise of an immune discretion was carried out carelessly by those in charge of detail. We cannot agree that all the way down the line there is immunity for every balancing care against cost, of safety against production, of warning against silence.⁵⁰

Como podemos notar, en esa opinión disidente se hace manifiesto el sentir de que en los niveles operacionales no debiera existir inmunidad. Esta es la posición en Puerto Rico, según lo resuelto por el Tribunal Supremo local. De igual forma en otros casos el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha resuelto que en el nivel operacional, bajo ciertas circunstancias, no existe la inmunidad. Pasaremos a analizar algunos de esos casos.

⁴⁹*Id.* en 35-36.

⁵⁰*Dalehite v. United States*, 346 U.S. 15, 57-58 (opinión disidente, Juez Jackson).

Uno de esos casos en que dicho Tribunal ha encontrado responsable al gobierno federal por haber sido negligente en el cumplimiento de una función discrecional a nivel operacional es el de *Indian Towing Co. v. United States*.⁵¹ Como veremos en el análisis, este caso presenta unas circunstancias especiales que fueron las que movieron al Tribunal a determinar responsabilidad contra el gobierno.

Conforme a los hechos, la Guardia Costanera de los Estados Unidos era responsable de la operación de un faro. Aparentemente no le brindaron el mantenimiento adecuado y, como resultado, el faro dejó de funcionar. Los demandantes eran los dueños de una barcaza que navegaba por las aguas cercanas al faro. Como el faro no estaba funcionando, la barcaza perdió el rumbo y encalló. La barcaza se llenó de agua y la carga que llevaban se dañó, viéndose precisados a absorber el costo de la misma. Demandaron al gobierno federal por la negligencia en la operación del faro. La demanda fue declarada sin lugar y recurrieron mediante *certiorari* al Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Este Tribunal determinó que la Guardia Costanera era responsable por los daños sufridos por la barcaza. El Tribunal no acogió los argumentos del gobierno de que se trataba de una función gubernamental en la cual se ejercía discreción y que estaba inmune a demandas al amparo del “Federal Torts Claims Act”.

En su razonamiento el Tribunal establece que si bien es cierto que las funciones gubernamentales de carácter discrecional están protegidas por la inmunidad del soberano, esto no aplica en todos los casos. Cuando se trata de un actividad que no es exclusiva del gobierno y éste toma la iniciativa de realizarla, está en la obligación de cumplir con la misma de manera diligente. El gobierno en ese momento actúa como un ciudadano particular y debe responder por cualquier acto de culpa o negligencia que cometa en el desempeño de sus funciones.

La operación de los faros en las aguas costaneras generalmente la realiza el gobierno. Esto no significa que sea una actividad estrictamente gubernamental. La misma podría ser realizada por cualquier ciudadano. Por tanto, una vez el gobierno interviene en este tipo de actividad tiene la obligación de realizarla con la mayor diligencia posible o de lo contrario estará sujeto a responsabilidad por los daños causados debido a su negligencia. En cuanto a esto el Tribunal expresó:

⁵¹350 U.S. 61 (1955).

The Coast Guard need not undertake the lighthouse service. But once it exercised its discretion to operate a light on Chandeleur Island and endangered reliance on the guidance afforded by the light, it was obligated to use due care to make certain that the light was kept in good working order; and, if the light did become extinguished, then the Coast Guard was further obligated to use due care to discover this fact and to repair the light or give warning that it was not functioning. If the Coast Guard failed in its duty and damage was thereby caused to petitioners, the United States is liable under the Tort Claims Act.⁵²

Con esta decisión podemos notar que la extensión de la inmunidad por actos discrecionales en el nivel operacional no es absoluta. Bajo ciertas circunstancias el gobierno federal puede ser responsable por los daños causados en caso de ser negligente al implantar política pública. Este caso abre las puertas para imponer la obligación a los funcionarios gubernamentales de que realicen sus tareas rutinarias de manera diligente. Se puede notar en esta opinión, además, la distinción entre el nivel de planificación y el nivel operacional. En el nivel operacional se realiza el trabajo de día a día para implantar lo que se decidió en los niveles políticos.

Esta decisión está en consonancia con la posición adoptada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico al establecer la diferencia entre el nivel de planificación y el nivel operacional para la aplicación de la excepción por funciones discrecionales. También está a la par con decisiones recientes al nivel estatal en Estados Unidos que le imponen la obligación a los funcionarios gubernamentales de ser diligentes en el descargo de sus tareas. Esto lo estudiaremos más adelante en este trabajo. Ahora analizaremos otra decisión a nivel federal de Estados Unidos interpretando la responsabilidad gubernamental por actos discrecionales de los funcionarios.

En el caso de *White v. United States*⁵³ el Tribunal de Circuito de Apelaciones de los Estados Unidos para el Cuarto Circuito hace una distinción entre lo que es una actuación discrecional en el nivel operacional y una al nivel de planificación. Establece además que las funciones discrecionales en el nivel operacional no están cubiertas por la inmunidad del Estado. Según el Tribunal, una actuación en el nivel

⁵²*Id.* en 69.

⁵³317 F.2d. 13 (4th Cir. 1963).

operacional es aquella en la que se aplica a un caso específico la política pública establecida en los niveles decisionales más altos. Esta implantación, dijo el Tribunal, hay que realizarla de manera diligente y en caso de ser negligente, el gobierno es responsable de indemnizar los daños causados. El Tribunal se expresó de la siguiente manera con relación a un caso en que un paciente mental murió por descuido del hospital en su cuidado:

While the policy embodied in the Veterans Administration Regulations that patients should be allowed the maximum of freedom warranted by their condition is a discretionary decision, the application of that policy to an individual case is not within the category of policy decisions exempted by the statute. The application of that policy to the individual case is an administrative decision at the operational level which if negligently done will make the Government liable-whether it involves substandard professional conduct (malpractice) or simple negligence in custodial care.⁵⁴

Como podemos apreciar, la jurisprudencia federal respecto a la definición y alcance de la excepción por función discrecional no son uniformes. Sin embargo, todos tienden a imponer responsabilidad cuando el acto negligente se comete en el nivel operacional, o sea, en las labores rutinarias de implantación de política pública. Esa es la norma jurídica establecida en Puerto Rico y es también la norma jurídica prevaleciente en varios estados de la Unión norteamericana en cuanto a casos de maltrato a menores. La investigación de estos casos se considera una función en el nivel operacional y, por tanto, cualquier negligencia en su desempeño conlleva la imposición de responsabilidad.

B. Los casos en la jurisdicción estatal de Estados Unidos

Como mencionara anteriormente, es altamente persuasivo y sirve de marco de referencia estudiar la jurisprudencia de varias jurisdicciones estatales en cuanto a este tema bajo estudio, o sea, si la negligencia del Estado en la investigación de casos de maltrato de menores está o no protegida por la excepción de la función discrecional y por la inmunidad del Estado. Esto es así, ya que la mayoría de los estados tienen leyes autorizando pleitos contra el Estado que, al igual que en Puerto Rico, tuvieron como guía la legislación federal al respecto. Además, poseen

⁵⁴*Id.* en 17.

leyes sobre la protección de menores similares a la ley en Puerto Rico. Por ese motivo es útil estudiar cuál es la situación y el estado de Derecho en esas jurisdicciones para así tener un marco de referencia al momento de establecer cuál debe ser la situación y solución al problema en Puerto Rico.

En los estados de la nación norteamericana, históricamente no se le imponía responsabilidad al Estado por la negligencia en casos de negligencia en la investigación de maltrato de menores, debido a la visión tradicional de que el Estado era inmune a demandas. Sin embargo, durante los últimos años y ante la creciente ola de casos trágicos producto del maltrato y del pobre manejo por parte del gobierno en estos casos, se ha comenzado a imponer responsabilidad tanto al Estado como a los funcionarios en su carácter personal. Estos casos son muy importantes porque abren la brecha para que se convierta en norma la imposición de responsabilidad por estos motivos.

Tan reciente como en el año 1995, el Tribunal Supremo de Vermont, en el caso de *Sabia v. State*,⁵⁵ le impuso responsabilidad al Estado por la negligencia de los empleados del Departamento de Servicios Sociales en investigar un caso de abuso sexual y en remover a unas menores del hogar. Como resultado, las menores resultaron asaltadas sexualmente en repetidas ocasiones a pesar de que el Estado había recibido varias querellas sobre ese caso. El Tribunal determinó que el Estado tenía un deber establecido por ley de proteger a esas menores y que al violar ese deber fue negligente y era responsable por los daños causados. El Tribunal razonó que el Estado tenía un deber de proteger a esa clase de personas; conocía que esas menores específicamente estaban en peligro; que las menores dependían y confiaban en el Estado para su protección y que la inacción del Estado fue la causa del perjuicio sufrido. A pesar de todos estos factores, se encontró al Estado responsable por los daños. Es muy interesante y significativo el señalamiento del Tribunal al efecto de que, a pesar de que el Estado ejerce discreción y prudencia al investigar y remover menores de su hogar, esto no les da licencia para realizar la labor negligentemente. A esos efectos el Tribunal señala:

We recognize that in protecting children, [Department of Social and Rehabilitation Services] must also be cognizant of the rights of parents and the goal of reunification, and that these countervailing concerns, in addition

⁵⁵669 A.2d. 1187 (Vt. 1995).

to the limited resources available, complicate the ability of the Department's employees to fulfill their duties diligently. But these difficulties cannot create a shield to deflect claims that the Department acted negligently in doing what the law requires it to do.⁵⁶

Podemos notar en esta decisión cómo se muestra injustificable la conducta negligente de los empleados gubernamentales al investigar tan delicada situación.

En otro caso relacionado el Tribunal de Reclamaciones de New York resolvió en *Boland v. State*⁵⁷ que el estado de New York era responsable por la muerte de un menor a manos de su madre. El caso de maltrato había sido reportado al gobierno a través de la línea de emergencia provista para esos casos, pero la operadora refirió el caso a la oficina equivocada. La investigación no se comenzó a tiempo y, como resultado, el niño fue asesinado por su madre. El Tribunal decidió que era un deber ministerial del funcionario referir correctamente el caso a la oficina concerniente. No se trata de una función en la que tenga que ejercer discreción alguna. Una vez el caso es reportado, ya el Estado tiene una obligación y un deber para con ese menor. Si no se realiza la investigación diligentemente y el menor sufre daños, el Estado es responsable debido a la negligencia de sus empleados. No se trata de una función que esté protegida por la inmunidad del soberano. Podemos notar que este caso continúa la línea de imponer responsabilidad al Estado en esas situaciones.

En el caso de *Brodie v. Summit County Children Service Board*⁵⁸ el Tribunal Supremo de Ohio determinó que una vez identificado como sospechoso un caso de maltrato a menores, el Estado tiene un deber de proteger a ese menor y de investigar diligentemente ese caso. Esto surge porque la legislación contra el maltrato a menores en ese Estado le impone un deber ministerial a los empleados de investigar diligentemente y proteger a los menores víctimas de maltrato. Esa fue la voluntad legislativa. A esos efectos sostiene el Tribunal que "[t]he legislation manifests the clear intention of the General Assembly that these social service agencies shall protect children from abuse and neglect and eliminate the source of any such abuse".⁵⁹

⁵⁶*Id.* en 1199.

⁵⁷615 N.Y.S. 2d. 815 (Ct. Cl. 1994).

⁵⁸554 N.E.2d. 1301 (Ohio, 1990).

⁵⁹*Id.* en 1306.

Una vez se ha reportado un caso sospechoso de maltrato y se ha identificado a un menor como posible víctima de maltrato existe un deber por parte de las agencias estatales para con ese menor. La negligencia en el cumplimiento de ese deber conlleva responsabilidad por parte del Estado. Este debe responder por los daños causados al menor por su negligencia. En cuanto a este deber del Estado el Tribunal sostuvo que:

Here, the duty in the public agency is created by R.C. 2151.421. When [Summit County Children Services Board] receives a report that a child is suspected of being abused or neglected, [Summit County Children Services Board] has a duty under the statute to begin an investigation within twenty-four hours. The mandate is to take affirmative action on behalf of a specifically identified individual. This individual is a minor whom the General Assembly has determined to be a proper recipient of the specialized care and protection that only the state through its political subdivisions is able to provide in many instances.⁶⁰

Debemos destacar en esta opinión que el Tribunal establece que el Estado tiene un deber impuesto para con el menor sospechoso de ser maltratado. Esto es importante porque si los funcionarios no son diligentes en la investigación e intervención de ese caso, violan el deber e incurrir en negligencia. El Estado tiene la obligación de reparar los daños ocasionados. En todos los casos de maltrato a menores podemos notar como se cierra la brecha a la discreción de los funcionarios gubernamentales y se da mayor énfasis en el deber ministerial de los empleados en actuar diligentemente con esos casos previamente identificados.

Otro caso en el que el Tribunal le impone responsabilidad al Estado por su negligencia al investigar un caso de maltrato de menores es *Turner v. District of Columbia*.⁶¹ En ese caso el Tribunal determina que existía un deber del Estado para con los niños sospechosos de ser maltratados y al incumplir ese deber, el Estado debe responder por los daños causados. Según lo resuelto por el Tribunal, la relación especial que da lugar al surgimiento del deber por parte del Estado, puede provenir de dos maneras: por contacto directo y continuo entre la víctima y el Estado o porque alguna ley le imponga unas responsabilidades mandatorias a los funcionarios para proteger a una clase especial de personas en lugar de al público en general. En cualquiera de los dos casos existe un deber por

⁶⁰*Id.* en 1308.

⁶¹532 A.2d. 662 (D.C. Ct. App. 1987).

parte del Estado que de incumplirse se incurriría en negligencia. En los casos de maltrato a menores la ley le impone al Estado la responsabilidad de proteger a esa clase especial de ciudadanos en peligro. El Tribunal lo expresa de la siguiente manera:

The Child Abuse Prevention Act imposes upon certain public officials specific duties and responsibilities which are intended to protect a narrowly defined and otherwise helpless class of persons: abused and neglected children. When [Child Protective Services] employees are negligent in carrying out these responsibilities, that statutorily protected class suffers in a way uniquely different from the public at large.⁶²

Claramente podemos ver como estas leyes de protección a menores le brindan una categoría distintiva a estos menores frente al Estado. En ese momento, el Estado queda obligado con la protección de esos menores. De no realizar esta acción exigida por la ley, el Estado es responsable por los daños que puedan surgir. Así se expresó el Tribunal sobre este tema:

With respect to the District of Columbia, however, we hold that when [Child Protective Services] received a report that the two Roddy children, who were specifically and individually identified, were being abused by their father, the Child Abuse Prevention Act created a special relationship between the District and the two children. From that moment on, the District had a duty to take certain steps prescribed by the Act for the protection of those children. The District's breach of that duty is actionable under the special duty exception to the general rule announced in the *Warren, Platt, and Morgan* cases.⁶³

Otra vez podemos notar como el Tribunal no concede espacio para la discreción de los funcionarios e impone responsabilidad al Estado por violar el deber claramente impuesto por la ley.

En el caso de *State v. Yamuni*⁶⁴ el Tribunal determinó que la decisión del Estado de investigar un caso reportado de maltrato de menores es uno al nivel operacional y, por lo tanto, no está protegido por la excepción de la función discrecional de la inmunidad del soberano. Por este motivo, el Estado está obligado a investigar todo caso reportado de manera responsable y diligente o, de lo contrario, estaría sujeto a responsabilidad por cualquier daño sufrido por la víctima. Esto lo expresa el Tribunal de la siguiente manera: “[h]aving found [Department of Health and

⁶²*Id.* en 668.

⁶³*Id.* en 675 (énfasis en el original).

⁶⁴498 So.2d. 441 (Fla. Dist. Ct. App. 1986).

Rehabilitation Services] duty to investigate involved operational acts, it was incumbent upon [Department of Health and Rehabilitation Services] to investigate in a competent manner or face the consequences for its negligence”.⁶⁵

Este caso también establece lo que ya han mencionado otros casos con respecto a que una vez establecida una ley para proteger a determinada clase de personas existe un deber y obligación por parte del Estado para protegerlos. A esos efectos señala el Tribunal:

We find that where, as here, the express intention of the legislature is to protect a class of individuals from a particularized harm, the governmental entity entrusted with the protection owes a duty to individuals within the class.⁶⁶

Más adelante el Tribunal menciona con respecto a este tema:

The intent of the legislature in enacting section 827.07, Florida Statutes (1979), was ‘to provide for comprehensive protective services for abused or neglected children found in the state’, §827.07 (1). This statute singles out a class of people for protection from a particularized harm. Since Sean was a member of the class protected by section 827.07, [Department of Health and Rehabilitation Services] owed a statutory duty to protect him from abuse and neglect.⁶⁷

Podemos concluir de la decisión en este caso lo establecido ya por otros casos estudiados en cuanto a que existe un deber impuesto por ley para con estos niños maltratados por parte del gobierno. Los funcionarios carecen de discreción a la hora de investigar un caso de maltrato de menores.

Del estudio de todos estos casos en el nivel estatal de los Estados Unidos podemos notar y concluir varios puntos importantes. Primero, que en los casos de maltrato a menores no existe o se le da lugar para el ejercicio de la discreción por parte de los funcionarios encargados de ejecutar estas leyes. Segundo, que la ley establece una relación especial y directa entre los menores maltratados y el Estado que da lugar al surgimiento de un deber de protección por parte del Estado para con estos menores. Tercero, que el gobierno está obligado a dar fiel cumplimiento a ese deber y de no hacerlo incurriría en negligencia. Por último, podemos

⁶⁵*Id.* en 444.

⁶⁶*Id.* en 442.

⁶⁷*Id.* en 443.

notar que en estos casos la inmunidad del soberano no protege al gobierno y el mismo es responsable por cualquier daño causado. Todas estas conclusiones y las doctrinas establecidas deben ser analizadas y aplicadas en Puerto Rico al resolver una controversia similar dado su alto carácter persuasivo y la similitud entre nuestro sistema jurídico y el de esas jurisdicciones.

Conclusión

Luego de analizar las normas legislativas y la doctrina establecida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, así como las doctrinas de otras jurisdicciones para la misma controversia, concluimos que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico es responsable y debe responder por los daños sufridos por un menor víctima de maltrato debido a la negligencia o inacción de los funcionarios gubernamentales al investigar los casos sospechosos de maltrato. Esto es así porque el propio Estado Libre Asociado ha autorizado, mediante la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado, a que se le reclame por los daños causados por la culpa o negligencia de sus empleados o agentes. Una vez reportado un caso de maltrato a menores, existe para los funcionarios un deber impuesto por la ley de investigar ese caso y proteger al menor. Por lo tanto, la violación de ese deber tiene como resultado el incurrir en negligencia y responsabilidad por cualquier daño sufrido o provocado a la víctima. Es deber y obligación de los funcionarios gubernamentales el dar fiel y diligente cumplimiento a sus funciones, poniendo ante todo el bienestar y la seguridad del menor. No existe espacio para la discreción, ya que la ley les impone un deber ministerial claro a estos funcionarios.

Tampoco pueden, como ya mencionáramos anteriormente, utilizar el argumento de que se trata de una función de carácter discrecional protegida por la inmunidad del soberano. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sido claro que la excepción por función discrecional aplica sólo en casos de uso de discreción en el nivel de planificación del gobierno o de establecimiento de la política pública. En el nivel operacional o de implantación de la política pública no existe la protección de la inmunidad. El investigar un caso de maltrato a menores es una actuación en el nivel operacional porque allí se pone en práctica la política del gobierno de proteger a los menores contra el maltrato. En estas

actuaciones, aunque se requiera el uso de la discreción no hay protección por parte de la inmunidad del soberano. A esos efectos se han expresado varios tribunales estatales en los Estados Unidos en cuyas jurisdicciones existen leyes de protección a menores similares a la de Puerto Rico.

Por tanto, existiendo la posibilidad de ser demandado y de tener que compensar los daños causados por la negligencia de sus funcionarios al investigar casos de maltrato a menores y siendo este tema uno tan delicado para la estabilidad social de la Isla; el Estado Libre Asociado debe procurar el establecimiento de mecanismos de adiestramiento y control para sus funcionarios de modo que se asegure la responsable, rápida y eficiente investigación de estos casos. De esta manera se protege el fisco público, la estabilidad social de Puerto Rico y se evitan las situaciones tan lamentables y tristes como las muertes de menores de edad a manos de sus padres que tan frecuentemente se repiten en nuestra Isla.