

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE  
PANEL VIII

JANICE RUIZ MONTALVO

Demandantes-Recurridos

v.

POLICÍA DE PUERTO  
RICO; ESTADO LIBRE  
ASOCIADO DE PUERTO  
RICO, ET ALS

Demandados-Peticionarios

KLCE201501718

*Certiorari*  
procedente del  
Tribunal de  
Primera Instancia,  
Sala Superior de  
Ponce

Civil Núm.:  
J DP2010-0367  
(605)

Sobre: Daños y  
Perjuicios por  
violación a  
derechos civiles

Panel integrado por su presidente, el Juez Brau Ramírez, el Juez Bermúdez Torres y el Juez Sánchez Ramos

Sánchez Ramos, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de diciembre de 2015.

La Peticionaria, Sa. Yolanda Colón Correa (la “Agente” o la “Peticionaria”), a través de la Procuradora General, nos solicita que revisemos una decisión del Tribunal de Primera Instancia (“TPI”) mediante la cual se denegó una solicitud de desestimación presentada por ésta en un caso por daños y perjuicios en contra de ella en su carácter personal.

Por las razones que expondremos con mayor detalle a continuación, expedimos el auto de *certiorari* solicitado, y confirmamos la decisión recurrida, pues está claramente establecido que un empleado público puede responder en carácter personal por los daños que causen sus actuaciones intencionales y maliciosas, aunque las mismas estén atadas exclusivamente al descargo de las funciones de su puesto.

I.

La Sa. Jancie Ruiz Montalvo (la “Demandante”) instó acción contra, entre otros, el Estado Libre Asociado y la Peticionaria,

quien se desempeña como agente de la Policía de Puerto Rico. Se alegó que la Agente realizó una investigación penal, “superficial y pro forma, actuando de manera negligente y con impericia profesional”. Según las alegaciones de la demanda, como resultado de dicha investigación “deficiente”, “pobre”, “descuidada” y “escasa”, se denunció y se arrestó a la Demandante, mas el tribunal no encontró causa probable para arrestar.

Se alega que la Agente, en la vista de causa para arresto, prestó “testimonio acomodaticio, declarando medias verdades y omitió datos relevantes a la inocencia de la demandante y rehusó revelar información exculpatoria a favor de la demandante, lo cual constituyó una negligencia profesional.” La Demandante también alegó que, al someter el caso, la Agente “conocía[]” o “debió[] de conocer de la existencia de prueba exculpatoria la cual demostraba que la demandante ... no había cometido delito alguno.” También se alega que la Agente “permiti[ó] y/o toler[ó] que un testigo fuera amenazado” para que no declarara que la Demandante “no había participado en la comisión de delitos”.

Luego de ser emplazada, la Agente solicitó al Departamento de Justicia los beneficios de representación legal, conforme lo establecido en la Ley 104 de 29 de junio de 1955, según enmendada por, entre otras, la Ley 9 de 26 de noviembre de 1975, 32 LPRA sec. 3077 *et seq* (la “Ley de Pleitos”). El Departamento concedió dicho beneficio.

La Agente solicitó la desestimación de la demanda, argumentando que ésta dejaba de exponer una reclamación contra ella, en su carácter personal, que justificara la concesión de un remedio. Se planteó que las alegaciones van dirigidas al descargo de las funciones de la Agente para la Policía, “por las cuales no se le puede imputar responsabilidad en su carácter personal”. Se argumentó, además, que, al no alegarse conducta “intencional” por

la Agente, ésta era acreedora a “inmunidad”, por haber ejercido de forma “razonable y de buena fe funciones que contienen un elemento de discreción”.

La Demandante se opuso a la referida moción de desestimación. En su escrito, la Demandante reiteró las alegaciones de la demanda y, además, alegó que la Agente “presionó a un testigo intentando que cambiara su declaración que exculpaba a la demandante y declarara en contra de ésta”.

El TPI denegó la moción de desestimación. La Agente solicitó reconsideración oportunamente, y el TPI la denegó, mediante Resolución notificada el 5 de octubre de 2015. El 4 de noviembre, la Agente presentó el escrito de referencia, en el cual reproduce los argumentos de la moción de desestimación presentada ante el TPI, excepto que, por razones que desconocemos, no se incluyó lo argumentado ante el TPI relacionado con la inexistencia de una causa de acción contra un funcionario en su carácter personal cuando se impugnan actuaciones discrecionales del funcionario.

## II.

Es norma trillada que se puede demandar al ELA por los “daños y perjuicios causados por actuaciones culposas de sus agentes o empleados en el descargo de sus funciones oficiales”, **así como al agente o funcionario directamente.** *De Paz Lisk v. Aponte*, 124 DPR 472, 492 (1989); *García v. E.L.A.*, 163 DPR 800 (2005). El empleado **y** el Estado se pueden acumular procesalmente en la misma acción. *De Paz Lisk, supra*, 124 DPR a la pág. 493. Véase también *García, supra*, 163 DPR a la pág. 812 (se puede demandar al ELA **y** a un funcionario público “cuando este último actúa negligentemente... dentro del marco de sus funciones”).

El ELA no responde por actos u omisiones de un funcionario o empleado “en el desempeño de una función de carácter

discrecional”. Artículo 6(b) de la Ley de Pleitos, 32 LPRA sec. 3081(b); *García, supra*, 163 DPR a la pág. 813. No obstante, el Tribunal Supremo ha interpretado esta excepción de forma restrictiva, en contra del ELA, así resolviendo, por ejemplo, que esta excepción no protege al ELA por actuaciones negligentes de sus funcionarios en el ámbito de la investigación criminal (*Romero Arroyo v. ELA*, 127 DPR 724 (1991)) o en el ámbito de investigaciones bajo las leyes de protección de menores (*García, supra*). Independientemente de nuestro criterio particular sobre dichas interpretaciones, las mismas constituyen, actualmente, nuestro estado de derecho al respecto.

Por su parte, nuestro Tribunal Supremo ha sugerido que **no** responde el funcionario o empleado, en su carácter personal, por actuaciones discrecionales, aunque sean negligentes, al menos en ciertas circunstancias. *De Paz Lisk, supra*, 124 DPR a la pág. 494-95. Al efecto, se señaló en *De Paz Lisk, supra*, 124 DPR a la pág. 495 (énfasis en original), que:

No cabe duda de que como cuestión de política pública es menester que los servidores públicos estén protegidos contra demandas presentadas en su contra por el hecho de haber ejercido de forma razonable y de buena fe funciones que contienen un elemento de discreción. Se persigue que estos funcionarios actúen con libertad y tomen decisiones sin sentir presiones y amenazas...

Véase también, por ejemplo, *Romero Arroyo, supra*, 127 DPR a las págs. 742-43 (por “consideraciones de política pública”, representantes del Ministerio Fiscal gozan de “inmunidad condicionada” en cuanto a actuaciones relacionadas con la “investigación, radicación y procesamiento de causas criminales”). Esta inmunidad no se extiende a actuaciones “dolosas, fraudulentas, maliciosas o delictivas”, ni a actuaciones “impropias, inmorales o corruptas”. *Romero Arroyo, supra*, 127 DPR a las págs. 742-43.

## III.

Al evaluar las alegaciones en la demanda de referencia, surge claramente que es inmeritorio el fundamento aducido ante nosotros por la Agente para apoyar su pedido de desestimación. Ello porque está claramente establecido que no es impedimento para reclamar, contra un funcionario o empleado público en carácter personal, el que los actos por los cuales se reclama se hayan realizado únicamente en el descargo de sus funciones oficiales. *De Paz Lisk, supra; García, supra.*

De hecho, la propia Ley de Pleitos contempla específicamente que los empleados pueden responder personalmente por sus actuaciones negligentes, al disponer que, en tales casos, “la sentencia contra el funcionario, agente o empleado impedirá .... toda acción contra el Estado”. 32 LPRC sec. 3083. Dicha ley también contempla que, al ser demandados en su carácter personal por actos oficiales, los empleados pueden solicitar al Estado el beneficio de representación legal. 32 LPRC sec. 3085.

No obstante, el récord refleja que, ante el TPI, la Agente también argumentó que no respondía porque debía entenderse que gozaba de una defensa de “inmunidad”, al ella haber ejercido de forma “razonable y de buena fe funciones que contienen un elemento de discreción”. Aunque la Agente no reprodujo este argumento ante nosotros, lo consideramos aquí, pues fue adelantado ante el TPI y el mismo resulta pertinente a los fines de evaluar la corrección de lo actuado por el TPI.

En estas circunstancias, debe entenderse que un agente del orden público goza de cierto grado de inmunidad al ejercer su función de investigación criminal. Adviértase, en primer lugar, que así lo sugirió el Tribunal Supremo en *De Paz Lisk, supra*, aunque no lo tuviese que resolver expresamente allí, pues era innecesario en dicho caso.

En segundo lugar, lo que hoy resolvemos es también compatible con la norma de inmunidad adoptada para beneficio de los fiscales en *Romero Arroyo, supra*. De hecho, están también presentes aquí las “consideraciones de política pública” que animaron al Tribunal a adoptar dicha norma en el contexto de los fiscales, pues aquí está involucrado un agente del orden público en el descargo de su función de investigar posibles actos criminales. Se trata, así pues, del primer eslabón en la cadena de investigación y procesamiento criminal y, de la misma forma que los fiscales y jueces gozan de inmunidad, los agentes del orden público, en el desempeño de dichas funciones, deben gozar de la misma protección.

Resaltamos, además, que nuestra conclusión es cónsona con la política pública que ha animado a los tribunales federales a reconocer a agentes del orden público (incluyendo policías) inmunidad cualificada (“qualified immunity”) cuando son demandados por violación a la sección 1983 de la Ley Federal de Derechos Civiles, 43 U.S.C. § 1983. Véanse, por ejemplo, *Malley v. Briggs*, 475 U.S. 335, 339 (1986); *Pierson v. Ray*, 386 U.S. 547, 557 (1967). Ello a pesar de que, de su faz, la sección 1983 no contempla o incorpora una defensa de inmunidad.

Para derrotar dicha inmunidad, el demandante deberá demostrar que un oficial razonable, en la posición del demandado, debía saber que con sus actos u omisiones infringía derechos claramente establecidos del demandante. *Anderson v. Creighton*, 483 U.S. 635 (1987); *Harlow v. Fitzgerald*, 457 U.S. 800, 815 (1982); *Wood v. Strickland*, 420 U.S. 308, 322 (1975); véase también, *Nereida-González v. Tirado Delgado*, 990 F. 2d 701 (1er Cir. 1993).

De hecho, en la acción de referencia, se reclama contra la Agente, además de bajo las leyes del ELA, bajo la sección 1983.

En este caso, tenemos serias dudas de si las alegaciones de la demanda, según redactada, configuran causas de acción que derrotarían las defensas de inmunidad de la Agente, disponibles bajo nuestras leyes así como bajo la sección 1983. No obstante, confirmamos la decisión recurrida, pues algunas de las alegaciones, interpretadas del modo más favorable a la Demandante, podrían implicar conducta no protegida por la referida inmunidad. Además, en su oposición a la moción de desestimación de la Agente, la Demandante también alegó que la Agente había incurrido en actos que, de alegarse formalmente, constituirían conducta intencional y maliciosa, la cual no estaría protegida por la inmunidad condicionada a la cual hemos hecho referencia.

Al devolverse el caso ante el TPI, dicho foro deberá brindar a la Demandante un término de 20 días para informar si se propone enmendar la demanda a los fines de incluir alegaciones adicionales, o más específicas, sobre conducta de la Agente que, de su faz, no estaría protegida. Si no se enmienda la demanda a los fines de incluir este tipo de alegación, el tribunal deberá, luego de oír argumentación de las partes, y a la luz de las normas de derecho aquí expuestas, determinar si procede la desestimación de alguna de las reclamaciones contra la Agente.

De lo contrario (es decir, de enmendarse la demanda para incluir alegaciones sobre conducta no protegida de la Agente, por ejemplo, intencional o, en relación con la cual, un agente razonable debía saber que la misma era en violación de derechos claramente establecidos), el caso continuaría contra la Agente sin trámites ulteriores.

#### IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se expide el auto solicitado, y se confirma la decisión recurrida, devolviéndose el

caso para la continuación de los procedimientos de forma compatible con lo aquí resuelto.

Lo acuerda y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

El Juez Brau Ramírez concurre y disiente con opinión escrita.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE-GUAYAMA  
PANEL VIII

Janice  
Montalvo

Ruiz

RECURRIDOS

v.

Policía de Puerto  
Rico; Estado Libre  
Asociado de Puerto  
Rico, et als

PETICIONARIOS

KLCE201501718

*Certiorari*  
procedente del  
Tribunal de  
Primera Instancia

Sala de Ponce

Caso Núm.:  
J DP2010-0367  
(605)

Sobre:  
Daños y  
Perjuicios por  
Violación a  
Derechos Civiles

Panel integrado por su presidente, el Juez Brau Ramírez, el Juez Bermúdez Torres y el Juez Sánchez Ramos

VOTO CONCURRENTENTE Y DISIDENTE DEL JUEZ BRAU RAMÍREZ

Concurrimos con el análisis del Panel. Escribimos por separado porque, a nuestro juicio, las alegaciones de la demanda no exponen una causa de acción contra la peticionaria. En lugar de devolver el caso, dictaríamos sentencia desestimando la reclamación contra dicha parte, sin ulterior trámite.

En su demanda, la parte recurrida reclama daños por haber sido detenida y haber sido objeto de un proceso criminal en su contra. La recurrida alega que los funcionarios del E.L.A. "investigaron deficiente y negligentemente los hechos de este caso". (Ap., pág. 13.) Lo que cuestiona la recurrida es la decisión de los agentes del Orden Público de arrestarla a ella y presentar una denuncia en su contra. Se trata de

actuaciones discrecionales.<sup>1</sup> No se alega que los demandados hayan sido negligentes porque hubieran cometido un error en la identidad de la recurrida, hubieran utilizado fuerza excesiva durante la intervención u otra circunstancia parecida.

Los funcionarios demandados responden en su carácter personal por los hechos en las mismas circunstancias en que lo haría cualquier otra persona. González Pérez v. E.L.A., 138 D.P.R, 399, 408 (1995); véase, además, Zambrana Maldonado v. E.L.A., 129 D.P.R. 740, 754 (1992) (responsabilidad del Estado por daños es la misma que la de un ciudadano particular).

Cuando una persona sufre daños por haber sido arrestada y sometida a un procedimiento criminal, nuestro ordenamiento le reconoce dos causas de acción distintas, por: (1) detención ilegal y (2) persecución maliciosa.

La causa de acción por detención ilegal requiere que el demandado haya actuado de manera intencional, lo que no se alega en el presente caso. Alamo v. Supermercado Grande, 158 D.P.R. 96, 106 (2002).<sup>2</sup> La causa de acción por persecución maliciosa también requiere que el demandado haya actuado de forma maliciosa. Parrilla v. Ranger American, 133 D.P.R. 263, 272-273 (1993).<sup>3</sup> Nuestro ordenamiento no reconoce una causa de acción contra un ciudadano particular por

---

<sup>1</sup>La Ley de Pleitos contra el Estado excluye la responsabilidad del E.L.A. por un acto u omisión de un funcionario en el desempeño de una función "de carácter discrecional", 32 L.P.R.A. sec. 3081; Santiago v. E.L.A., 168 D.P.R. 149, 165-166 (2004); Piñeiro Manzano v. E.L.A., 102 D.P.R. 795, 798-799 (1974).

<sup>2</sup> Véase, además, Ayala v. San Juan Racing Corp., 112 D.P.R. 804, 815 (1982) (nuestro ordenamiento es menos restrictivo en cuanto a la causa de acción por detención ilegal cuando se trata de un agente del orden público que cuando se trata de una persona particular porque el agente del orden público tiene la obligación de prevenir, descubrir y perseguir el delito).

<sup>3</sup> Este tipo de causa de acción no se favorece. Raldiris v. Levitt & Sons of P.R., Inc., 103 D.P.R. 778, 781 (1975).

una detención o encausamiento ilegal basada en mera negligencia.<sup>4</sup>

En el presente caso, no se alega que la peticionaria hubiera actuado de manera intencional. Si la peticionaria fuese una persona privada, no respondería por los hechos alegados. ¿Está sujeta a un estándar de responsabilidad más riguroso por ser funcionaria pública?

Al igual que el Panel, consideramos que la respuesta debe ser negativa. Tal y como señala el Panel, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha aclarado que "como cuestión de política pública es menester que los servidores públicos estén protegidos contra demandas presentadas en su contra por el hecho de haber ejercido de forma razonable y de buena fe funciones que contienen un elemento de discreción." De Paz Lisk v. Aponte Roque, 124 D.P.R. 472, 495 (1989).<sup>5</sup>

Los agentes del Orden Público deben emplear su tiempo persiguiendo el crimen y no defendiéndose de demandas por daños y perjuicios. Si se permite que se inste una demanda en su contra cada vez que ocurra un resultado adverso en un procedimiento criminal, ello

---

<sup>4</sup> Según indicado, puede existir una causa de acción por negligencia asociada con el diligenciamiento de un arresto cuando, por ejemplo se diligencia una orden de arresto sobre la persona equivocada. Cf., Valle v. E.L.A., 157 D.P.R. 1 (2002). Pero para imponer responsabilidad por la decisión de promover un arresto o una causa criminal, nuestro ordenamiento requiere la existencia de intención.

<sup>5</sup> La Ley de Pleitos contra el Estado no establece una base sustantiva independiente para reclamar responsabilidad contra los funcionarios públicos. La responsabilidad contra éstos se rige por los principios de la Ley de Daños y Perjuicios. Véase, Valle v. E.L.A., 157 D.P.R. 1, 18 (2002) ("en cada ocasión en que hemos tenido la oportunidad de evaluar las disposiciones de la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado, hemos acudido a las normas generales que sobre la culpa y negligencia se han expuesto en materia de la responsabilidad extracontractual"). En el caso de reclamaciones por detención ilegal y persecución maliciosa, estas normas exigen la existencia de intención, como requisito para la imposición de responsabilidad.

les disuadirá de actuar y contribuirá a vaciar las ya exiguas arcas del Estado.

En los Estados Unidos, generalmente se considera que las actuaciones de los agentes del Orden Público gozan de privilegio al llevar a cabo un arresto. Nos parece insostenible que, siendo una jurisdicción más pobre que cualquiera de los estados, Puerto Rico mantenga una norma de responsabilidad mucho más liberal.

Concurrimos con la apreciación del Panel de que los funcionarios deben contar con protección por sus actuaciones discrecionales. Debe darse vigencia al mandato de la Asamblea Legislativa, que excluyó de responsabilidad al Estado por daños ocasionados "en el desempeño de una función de carácter discrecional," 32 L.P.R.A. sec. 3081(b).

Los funcionarios cuentan con una inmunidad cualificada bajo la Ley Federal, (42 U.S.C. § 1983), véase, Harlow v. Fitzgerald, 457 U.S. 800 (1982). El E.L.A. tampoco responde vicariamente bajo la Ley federal por actos torticeros de sus empleados, Monell v. Department of Social Services, City of New York, 436 U.S. 658, 694 (1978), si bien puede responder cuando, como cuestión de política institucional, no se brinda el debido entrenamiento o supervisión a los agentes para evitar violaciones de derechos constitucionales, Canton v. Harris, 489 U.S. 378, 385 (1989). En estos casos, el Estado no responde por negligencia, sino que la parte demandante tiene que establecer que el Estado actuó con indiferencia deliberada ("deliberate indifference"). Monell v.

Department of Social Services, City of New York, 436 U.S. a la pág. 694.<sup>6</sup>

En la situación de marras, consideramos que la conducta de la peticionaria constituye conducta de carácter discrecional que no da lugar a una causa de acción contra ella.

Expediríamos el auto y desestimariamos la demanda presentada contra la peticionaria.

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de diciembre de 2015.

German J. Brau Ramírez  
Juez de Apelaciones

---

<sup>6</sup> La Ley de Pleitos Contra el Estado no contempla la imposición de responsabilidad al E.L.A. por actos puramente intencionales, 32 L.P.R.A. sec. 3081(d). En Leyva et al. v. Aristud et al., 132 D.P.R. 470 (1993), el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció que, aunque el E.L.A. no responde por actuaciones intencionales, puede hacerlo por la negligencia del supervisor de los agentes del Orden Público cuando éste omite brindar un entrenamiento adecuado lo que propicia que los agentes incurran en conducta criminal.

Creemos que esta norma debe manejarse con un grado de cautela. De lo contrario, provee una receta para convertir toda reclamación por un acto intencional (donde se excluye la responsabilidad del E.L.A.) en una reclamación por negligencia (donde el E.L.A. responde). Basta con siempre alegar que el supervisor debió de haber previsto la conducta intencional del empleado.

Sabemos, sin embargo, que las actuaciones intencionales de las personas son difíciles de predecir. Véase, e.g., Estremera v. Inmobiliaria Rac, Inc. 109 D.P.R. 852 (1980).