

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

José R. Guardiola Álvarez Recurrido v. Departamento de la Familia Peticionaria	Certiorari 2009 TSPR 41 175 DPR _____
--	---

Número del Caso: CC-2007-362

Fecha: 4 de marzo de 2009

Tribunal de Apelaciones:

Región Judicial de San Juan-Panel VI Especial

Juez Ponente:

Hon. Sixto Hernández Serrano

Oficina del Procurador General:

Lcda. Isabel Sánchez Del Campo
Procuradora General Auxiliar

Abogado de la Parte Recurrida:

Lcdo. Roberto O. Maldonado Nieves

Materia: Procedimiento Especiales

Este documento constituye un documento oficial del Tribunal Supremo que está sujeto a los cambios y correcciones del proceso de compilación y publicación oficial de las decisiones del Tribunal. Su distribución electrónica se hace como un servicio público a la comunidad.

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

José R. Guardiola Álvarez

Recurrido

v.

CC-2007-362

Departamento de la Familia

Peticionaria

Opinión del Tribunal emitida por la Juez Asociada señora Rodríguez Rodríguez

San Juan, Puerto Rico, a 4 de marzo de 2009

Nos corresponde resolver si en una acción por discriminación en el empleo instada bajo las disposiciones de la Ley Núm. 44 del 2 de julio de 1985 (Ley Núm. 44), 1 L.P.R.A. secs. 501 *et seq.*, procede que el Estado responda por una suma igual al doble del importe de los daños sufridos por el demandante. Específicamente, debemos determinar si la responsabilidad civil del Estado se extiende a la doble penalidad incorporada como remedio bajo la referida ley, a pesar de que la Ley Núm. 104 de 29 de junio de 1955 (Ley. Núm. 104), según enmendada, 32 L.P.R.A. secs. 3077 *et seq.*, prohíbe la imposición de daños punitivos contra el Estado.

I.

En el 1973 el señor José R. Guardiola Álvarez (demandante-recurrido) comenzó a ejercer sus funciones como empleado del Departamento de Familia. En el 1996, luego de más de veinte años de servicio, el recurrido confrontó complicaciones en su salud, entre ellas la pérdida de visión ocasionada por el desprendimiento de la retina de su ojo derecho. Este suceso redujo su capacidad visual a la escasa visión que poseía en su ojo izquierdo, la cual debido a la condición de aniridia, se limitaba a un diez por ciento (10%).

A raíz de dicha situación, el señor Guardiola solicitó al Departamento de Familia un acomodo razonable que le permitiera seguir ejerciendo sus funciones de empleo.¹ El acomodo solicitado consistía en un ajuste de horario, equipo de dictáfono y que se incorporaran como parte de las funciones de la secretaria que le asistía el deber específico de leerle la documentación y correspondencia.

Tras realizar múltiples gestiones sin lograr obtener el acomodo solicitado, el 21 de abril de 1998, el señor Guardiola presentó ante el Tribunal de Primera Instancia una demanda contra el Departamento de la Familia y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico en la cual alegó discrimen por discapacidad bajo la Ley Núm. 44, *supra*. Solicitó como remedio que la parte demandada realizara el

¹ Según determinó el foro de instancia, la primera de las gestiones realizadas por el señor Guardiola para solicitar un acomodo razonable consistió en una carta, con fecha del 11 de julio de 1996, dirigida al Director Regional del Departamento de la Familia de Arecibo.

acomodo razonable provisto por la referida ley. Además reclamó una indemnización por los daños que, según sus alegaciones, le ocasionaron los actos culposos y negligentes de la parte demandada, al no proporcionarle el acomodo previamente indicado.

Transcurridos más de dos años desde que se instó la demanda, aun el reclamo de acomodo razonable del señor Guardiola no había sido satisfecho, con excepción de la solicitud del cambio de horario. El 31 de diciembre de 2000, el demandante cesó sus funciones de empleo al completar el término requerido para su jubilación del servicio público.

El 28 de septiembre de 2005, el Tribunal de Primera Instancia declaró con lugar la demanda y estimó los daños sufridos por el señor Guardiola en cincuenta mil dólares (\$50,000.00).² Además, interpretó que bajo la Ley Núm. 44, *supra*, procedía imponer el pago de una suma igual al doble del importe de los daños sufridos por el demandante, por lo cual la suma total otorgada ascendió a cien mil dólares (\$100,000.00). El foro primario expuso en la sentencia el siguiente comentario: "Esperamos que dada esta experiencia el Departamento de la Familia tome las medidas

² El ELA no compareció a la Conferencia con Antelación a Juicio señalada por el Tribunal de Primera Instancia. El foro primario le concedió un término de 10 días para mostrar causa por la cual no debían eliminarse sus alegaciones y señaló la celebración de la vista para una nueva fecha. A dicho señalamiento tampoco compareció la representación del Estado por lo que el tribunal procedió a eliminar sus alegaciones y celebrar la vista en su fondo en rebeldía.

correspondientes para evitar que situación como ésta no vuelvan a ocurrir [sic] con otros empleados impedidos”.

De dicha determinación recurrió la parte demandada ante el Tribunal de Apelaciones. Alegó, en síntesis, que incidió el foro primario al disponer el pago de una doble penalidad, a pesar de que la Ley Núm. 104, *supra*, prohíbe la imposición de daños punitivos contra el Estado. El foro apelativo determinó que la definición de patrono adoptada en la Ley Núm. 44, *supra*, incluye al Estado y, como consecuencia, concluyó que éste responde por la doble penalidad que la referida ley provee para reclamaciones civiles contra patronos que violen sus disposiciones. Por otro lado, dispuso que aplicaban los límites monetarios establecidos en la Ley Núm. 104, *supra*, y, consecuentemente, modificó la sentencia apelada para reducir la cuantía concedida por el foro de instancia a setenta y cinco mil dólares (\$75,000.00).

Inconforme con el dictamen del Tribunal de Apelaciones, acude ante este foro el Procurador General y señala que:

INCIDIÓ EL TRIBUNAL DE APELACIONES AL RESOLVER QUE PROCEDE IMPONERLE AL ESTADO EL PAGO DE UNA DOBLE PENALIDAD ANTE RECLAMACIONES DE LA LEY DE IMPEDIDOS DE PUERTO RICO, ELLO EN CONTRAVENCIÓN A LA DOCTRINA DE INMUNIDAD SOBERANA QUE LE COBIJA Y QUE PRECLUYE A SU VEZ, LA IMPOSICIÓN DE DAÑOS PUNITIVOS.

Aduce, que ante la ausencia de una renuncia expresa por parte del Estado a su inmunidad, no procede la doble penalidad impuesta por el foro primario y confirmada por el

Tribunal de Apelaciones.³ Sostiene, que es insuficiente que la Ley Núm. 44, *supra*, haya adoptado por referencia los remedios de la Ley Núm. 100, *infra*, para que proceda la imposición de una doble penalidad contra el Estado. Ello, en consideración a la doctrina de inmunidad soberana y la Ley Núm. 104, *supra*, la cual prohíbe que se otorguen daños punitivos en sentencias dictadas contra el Estado.

Expuestos los hechos que dan paso a la presente controversia procedemos a resolver.

II.

Según se desprende de la relación de hechos que antecede, la controversia que nos ocupa requiere que interpretemos varias disposiciones estatutarias en vías de resolver un aparente conflicto entre ellas. Al adentrarnos en dicho análisis es nuestro interés armonizar, en la medida posible, las disposiciones de ley pertinentes "en aras de obtener el resultado más sensato, lógico y razonable". *Sucesión Gilberto Álvarez Crespo v. Secretario de Justicia*, 150 D.P.R. 252, 276 (2000). Ello apoyándonos en los principios de hermenéutica que reiteradamente han guiado nuestra labor interpretativa.

En primer lugar, puntualizamos que al interpretar el alcance de las disposiciones de ley pertinentes, debemos tener presente que mediante la aprobación de un estatuto el

³ El Procurador General cita *Lane v. Pena*, 518 U.S. 187(1996), para sostener que a la luz de la doctrina de inmunidad soberana, una renuncia a ésta, por parte del Estado, debe surgir "inequívoca, expresa y literalmente del texto de la ley"; por lo cual afirma que los tribunales carecen de la facultad para extender la renuncia más allá de lo ordenado por la Rama Legislativa.

legislador: "trata de corregir un mal, alterar una situación existente, complementar una reglamentación vigente, fomentar algún bien específico o el bienestar general, reconocer o proteger un derecho, crear una política pública o formular un plan de gobierno". *Sucesión Gilberto Álvarez Crespo v. Secretario de Justicia, supra*, pág. 286. Citando a R.E. Bernier y J.A. Cuevas Segarra, *Aprobación e Interpretación de las Leyes en Puerto Rico*, 2da ed. Re., San Juan, Pubs. J.T.S., 1987, Vol. 1, Cap. 34, págs. 164-165. Así pues, la interpretación que confirmamos al lenguaje de una ley, debe validar el propósito que tuvo el legislador al aprobarla: atribuyéndole el sentido que permita la realización del resultado que por ella se quiso obtener. *García Comm. v. Srio. de Hacienda*, 80 DPR 765, 774 (1958. Véanse además, *Martínez Sanabria v. Departamento de Asuntos del Consumidor*, 163 D.P.R. 594, 603 (2005); *Pizarro v. Nicot*, 151 D.P.R. 944, 951 (2000). Ello requiere que las diferentes disposiciones de una ley sean interpretadas en conjunto atribuyéndole un sentido lógico y armónico que se ajuste al propósito que inspiró la acción legislativa. *Pizarro Rivera v. Nicot Santana, supra*, pág. 951.

Iguales principios son relevantes en casos que requieren la interpretación de estatutos en conflicto. Así, hemos afirmado que en vías de armonizar dos estatutos en aparente conflicto es preciso explorar "entre otros factores, los objetivos del legislador, las realidades sociales que motivaron el estatuto y el modo en que en una sociedad cambiante pueden cumplirse mejor los valores que

la ley entraña". *Badillo González v. F.S.E.*, 112 D.P.R. 665, 668 (1982); *Hernández Cruz v. Lacot*, 117 D.P.R. 606, 612 (1986).

Por otro lado, hemos sostenido que en caso de un conflicto irreconciliable entre varias disposiciones estatutarias deben aplicarse las siguientes normas: 1) si el conflicto surge "entre una nueva legislación y estatutos previos sobre una misma materia, la nueva disposición será la que controle o prevalezca, ya que constituye la última expresión del legislador", *Díaz v. Srio. de Hacienda*, 114 D.P.R. 865, 874 (1983); *Pizarro v. Nicot, supra*, pág. 951; 2) en caso de que un estatuto sea de carácter general y otro de carácter especial, rige el principio de interpretación de estatutos de que una ley de carácter especial prevalece sobre una de carácter general. *Córdova & Simonpietri Ins. Co. Agency, et al. v. Crown American Ins. Co.*, 112 D.P.R. 797, 800 (1982). Dichas normas se enmarcan en la presunción general de que el legislador conoce el texto y el alcance de la legislación vigente al momento de tomar una nueva acción legislativa.

A la luz de estos principios pasaremos a considerar las disposiciones de ley pertinentes a la controversia que nos ocupa.

III.

En nuestro ordenamiento, bajo el fundamento de la doctrina de inmunidad del soberano, se ha sostenido que se requiere el consentimiento del Estado para que puedan

instarse procedimientos judiciales en su contra.⁴ *Defendini Collazo et.al. v. E.L.A., Cotto*, 134 D.P.R. 28, 40(1993); *Meléndez v. E.L.A.*, 81 D.P.R. 824, 826 (1960); *Santiago v. E.L.A.*, 163 D.P.R. 149, (2004); *Berrios Román v. E.L.A.*, res. de 7 de junio de 2007, 2007 TSPR 118, 171 D.P.R. ____.

A partir de la incorporación de la referida doctrina por vía jurisprudencial, la Asamblea Legislativa ejerció su facultad de adoptar legislación dirigida a establecer las instancias en las cuales podrán presentarse reclamaciones judiciales contra el Estado así como la extensión del remedio disponible. *Defendini Collazo v. E.L.A., supra*, págs. 46-56. A tales efectos se aprobó la Ley Num. 104, *supra*, la cual hemos calificado como una renuncia amplia, aunque condicionada, a la invocada protección de la inmunidad soberana. *García Gómez v. E.L.A.*, 146 D.P.R. 725, 734 (1998); *Meléndez v. E.L.A., supra*, 827; *Defendini Collazo v. E.L.A., supra*, pág.48.

Mediante la Ley Núm. 104, *supra*, el Estado consintió a ser demandado en daños y perjuicios por actuaciones y omisiones culposas o negligentes de sus funcionarios,

⁴ En *Valle Izquierdo v. ELA*, 157 D.P.R. 1, 16 esc. 14 (2002), reconocimos que la doctrina de inmunidad del soberano sufre de una gran erosión y los fundamentos sobre los cuales descansa son objeto de mucho debate. Sobre este particular en el informe de la Comisión de lo Jurídico Civil, referente al proyecto de ley que culminó en la aprobación de la Ley Núm. 104, *supra*, se expresó lo siguiente: “[la] Comisión cree que una legislación de esta naturaleza es altamente necesaria y deseable en Puerto Rico ya que la vieja idea de que no se podía demandar al Estado sin su previo consentimiento se ha ido descartando.” 3 Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa (Senado), Vol. VI, pág. 1787 (1955). Citado en *Defendini Collazo v. ELA, supra*, págs. 48-49.

empleados o agentes, en el desempeño de sus funciones.⁵ Artículo 2 de la Ley Núm. 104, *supra*, 32 L.P.R.A. sec. 3077(a). Véanse, *Valle Izquierdo v. E.L.A.*, *supra*, pág. 17; *Meléndez v. E.L.A.*, *supra*, pág. 826; *García v. E.L.A.*, *supra*, pág. 734-35; *Sánchez Soto v. E.L.A.*, 128 D.P.R. 497, pág. 506 (1991). De igual forma, autorizó a que se instaran demandas “fundadas en la Constitución, en cualquier ley o reglamento de Puerto Rico, o en algún contrato con el Estado”. Artículo 2 de la Ley Núm. 104, *supra*, 32 L.P.R.A. sec. 3077(c); *Valle Izquierdo v. E.L.A.*, *supra*, pág. 16. (Énfasis en el original).

La renuncia a la inmunidad del Estado, por medio de la Ley Núm. 104, *supra*, “vino acompañada de limitaciones y salvaguardas procesales que rigen la forma en que un perjudicado podrá reclamar indemnización del soberano”. *Berríos Román v. E.L.A.*, *supra*, pág. 8. Véase, *Valle Izquierdo v. E.L.A.*, *supra*, pág. 16. Entre las restricciones impuestas, se encuentran los límites a la cuantía que un reclamante puede obtener al demandar al

⁵ Simultáneamente, mediante la Ley Núm. 104, *supra*, se enmendó el artículo 1803 del Código civil, 31 L.P.R.A. sec. 5142, en lo referente a la responsabilidad del Estado por los perjuicios causados por sus empleados en el ejercicio sus funciones. *Romero Arroyo v. ELA* 127 D.P.R. 724, 747 (1991). Se dispuso entonces, que el Estado sería responsable, por los perjuicios causados por sus empleados en ocasión de sus funciones, en las mismas circunstancias y condiciones en que lo sería un ciudadano particular. Artículo 1803 del Código civil, 31 L.P.R.A. sec. 5142, *supra*; *Valle Izquierdo v. ELA*, *supra*, pág. 15; *Romero Arroyo v. ELA*, *supra*, pág. 747. Hemos señalado que la referida disposición debe ser interpretada en concordancia con las limitaciones y restricciones establecidas en las demás disposiciones de la Ley Núm. 104, *supra*. *Valle Izquierdo v. ELA*, *supra*, pág. 16.

Estado por las actuaciones negligentes de sus funcionarios. Artículo 2 de la Ley Núm. 104, 32 L.P.R.A. sec. 3077(a). Los límites vigentes, tras la enmienda introducida por la Ley Núm. 30 de 25 de septiembre de 1983, corresponden a setenta y cinco mil dólares (\$75,000.00) para una causa de acción y ciento cincuenta mil dólares (\$150,000.00) en caso de varios reclamantes o un reclamante con varias causas de acción. *Id. Berríos Román v. E.L.A., supra; Defendini Collazo v. E.L.A., supra.*

Otra limitación importante de la Ley Núm. 104, *supra*, consiste en que ésta excluye de su ámbito de aplicación "las actuaciones intencionales o constitutivas de delito realizadas por funcionarios del Estado y las actuaciones discrecionales de dichos funcionarios en el desempeño de sus deberes". *Berríos v. E.L.A., supra*, pág. 8; *Santiago v. E.L.A., supra*, pág. 165. Artículo 6 de la Ley Núm. 104, *supra*, 32 L.P.R.A. sec. 3081.

Como una tercera restricción, ésta de particular relevancia para la presente controversia, el artículo 8 de la Ley Num. 104, *supra*, 32 L.P.R.A. sec. 3083, dispone que "[l]a sentencia contra el Estado no incluirá en ningún caso el pago de intereses por periodo alguno anterior a la sentencia ni concederá daños punitivos". En relación con esta disposición, es importante mencionar que el concepto de daños punitivos comprende los "daños" otorgados en exceso a la indemnización correspondiente a los daños que experimentó el demandante, cuya imposición persigue castigar al causante de un daño y disuadirle de la

repetición de su conducta. Ramón Daniel Pizarro, *Daño Moral: Prevención, Reparación y Punición*, 2da ed., Buenos Aires, Editorial Hammurabi SRL, pág. 524 (2004).

Nuestro ordenamiento, como principio general, rechaza la imposición de daños punitivos. Carlos J. Irrizary Yunque, *Responsabilidad Civil Extracontractual*, 7ma ed., San Juan, Cap. VI, pág. 340 (2007). Además, según expusimos previamente, al aprobar la Ley Núm. 104, *supra*, el legislador se preocupó por establecer, específicamente, que en el contexto de reclamaciones contra el Estado las sentencias no incluirían la imposición de este tipo daños.⁶ Artículo 8 de la Ley Núm. 104, *supra*, 32 L.P.R.A. sec. 3083; *Ortiz v. Municipio de Lajas*, 153 D.P.R. 744, 755 (2001).

Aunque la norma imperante rechaza que se otorguen daños punitivos, como excepción, se ha reconocido que procede su imposición cuando así se establece por medio de un estatuto especial. Irrizary Yunque, *op. cit.*, pág. 340. A modo de ejemplo, la Ley Núm. 100 de 30 de junio de 1959 (Ley Núm. 100), 29 L.P.R.A. sec. 146 *et seq.*, impone responsabilidad civil a todo patrono que incurra en una

⁶ En virtud de dicha disposición hemos rechazado, por constituir daños punitivos, la imposición de honorarios de abogado contra el Estado. *Ortiz v. Municipio de Lajas*, *supra*, pág. 755; *Colondres Vélez v. Bayrón*, 114 D.P.R. 833 (1983). No obstante, señalamos en *Ortiz v. Municipio de Lajas*, *supra*, que en el contexto laboral, el artículo 2 de Ley Núm. 12 de mayo de 1950, 32 L.P.R.A. sec. 3115, exige la imposición de honorarios de abogado. Tras determinar que la reclamación instada contra el Municipio no se presentó al amparo de dicha legislación especial, resultó innecesario determinar si el Municipio de Lajas debía considerarse patrono para efectos Ley Núm. 12, sujeto a la imposición de honorarios de abogado. *Id.*, pág. 755, esc. 1.

práctica discriminatoria por una suma igual al doble del importe de los daños que la acción ilegal haya causado al empleado. Artículo 1 de la Ley Núm. 100, *supra*, 29 L.P.R.A. sec. 146; *Belk v. Martínez*, 146 D.P.R. 215, 240 (1998).

De igual forma, la Asamblea Legislativa ha adoptado legislación especial en la cual, por vía de excepción, ha extendido la responsabilidad civil del Estado al pago de daños punitivos. Así, al aprobar la Ley Núm. 69 de 6 de julio de 1985 (Ley Núm. 69), 29 L.P.R.A. secs. 1321 *et seq.*, se dispuso que:

Toda persona, patrono y organización obrera según se definen en este título, que incurra en cualquiera de las prohibiciones del mismo:

(a) Incurrirá en responsabilidad civil:

(1) Por una suma igual al doble del importe de los daños que el acto haya causado al empleado o solicitante de empleo;
[.....]

Artículo 21 de la Ley Núm. 69, *supra*, 29 L.P.R.A. sec. 1341.

La definición de persona que dicta el artículo 2 de la Ley Núm. 69, *supra*, 29 L.P.R.A. sec. 1322(A), dispone que: “[e]l término ‘persona’ incluye a persona natural o jurídica; a uno o más individuos, sociedades, asociaciones, corporaciones, representantes legales, fideicomisarios, síndicos, gobiernos, agencias del Gobierno, subdivisiones políticas, uniones obreras, organizaciones no incorporadas”. A la luz de esta definición, sostuvimos en *Rivera Briceño v. Rodríguez*, 129 D.P.R. 669 (1991), que la causa de acción por discrimen en el empleo por razón de

sexo establecida en la Ley Núm. 69, *supra*, está disponible para los empleados de agencias del gobierno. En dicho caso, en el cual la demandante era empleada de una agencia del gobierno, resolvimos que el remedio disponible bajo la referida ley consistía en una suma igual al doble de los todos daños que hubiese generado el discrimen. *Id. pág. 677.*

Un esquema similar al de la Ley Núm. 69, *supra*, se adoptó en la Ley Núm. 17 del 22 de abril de 1988, 29 L.P.R.A. sec. 155 *et seq.*, dirigida a prohibir y penalizar el hostigamiento sexual en el empleo. Esta ley, la cual aplica al Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, impone responsabilidad civil por una suma igual al doble del importe de los daños que sufra la víctima. Artículos 2 y 5 de la Ley Núm. 69, *supra*, 29 L.P.R.A. secs. 155a y 155j.

Ciertamente, la Asamblea Legislativa ostenta la facultad de variar los contornos de responsabilidad del Estado establecidos en la Ley Núm. 104, *supra*, y extender sus límites mediante legislación especial; inclusive en lo referente a la imposición de daños punitivos. Debemos pues, determinar, si el legislador, por medio la Ley Núm. 44, *supra*, según enmendada, consintió a la imposición de una doble penalidad contra el Estado como excepción a la norma general que prohíbe la imposición de daños punitivos en su contra. Al asumir esta encomienda, debemos otorgar toda la extensión a la renuncia a la inmunidad del Estado que haya dispuesto el Poder Legislativo y, a su vez, evitar

imponerle límites al alcance de dicha inmunidad en tanto la Asamblea Legislativa haya estimado conveniente retenerla. *Montes v. Fondo del Seguro del Estado*, 87 D.P.R. 199 (1963). Ello requiere, que evaluemos detenidamente las disposiciones pertinentes de la referida Ley Núm. 44, *supra*.

IV.

La legislación laboral vigente regula extensivamente el comportamiento de los patronos y los empleados: establece salarios mínimos y requisitos para garantizar la seguridad y salud en el trabajo, regula las relaciones obrero-patronales y, entre otros aspectos, establece causas de acción contra el discrimen en el empleo. *Ortiz v. Municipio de Lajas, supra*, pág. 753-54. De igual forma, contamos con legislación especial que regula los procedimientos a seguir para tramitar casos de discrimen en el empleo así como los remedios que tendrá disponible una persona que ha sido objeto de discrimen laboral.

Entre la legislación concerniente al discrimen en el empleo, se encuentra la Ley Núm. 44, *supra*, la cual se adoptó con el objetivo de garantizar la igualdad en circunstancias en las cuales personas con discapacidad física, mental o sensorial enfrentan tratos discriminatorios que limitan su oportunidad de participar, desempeñarse y competir adecuadamente en el campo laboral. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 44, *supra*; *Ríos v. Cidra Manufacturing*, 145 D.P.R. 746, 749 (1998).

En vías de alcanzar el propósito antes reseñado, el artículo 5 de la Ley Núm. 44, *supra*, 1 L.P.R.A. sec. 505, prohíbe que tanto las instituciones públicas como las empresas privadas ejerzan, pongan en vigor o utilicen procedimientos, métodos o prácticas discriminatorias de empleo por razón de impedimentos físicos, mentales o sensoriales. Esta prohibición se extiende desde la etapa de reclutamiento hasta los diferentes términos, condiciones y privilegios de empleo, entre ellos: la compensación, los beneficios marginales y las facilidades de acomodo razonable. *Id.*

Es preciso notar, que la prohibición de discrimen por razón de discapacidad establecida en el Ley Núm. 44, *supra*, se dirige no sólo al sector laboral de la empresa privada sino que incluyó a las instituciones públicas. Esto queda claramente establecido en la definición de patrono adoptada en la Ley Núm. 44, *supra*, la cual incluyó a: “[e]l Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sus agencias e instrumentalidades y sus subsidiarias, los municipios y sus agencias e instrumentalidades”. Artículo 1 de la Ley Núm. 44, *supra*, 1 L.P.R.A. sec. 501(h). Consecuentemente, las prohibiciones y exigencias que la Ley Núm. 44, *supra*, le impone a un patrono se extienden a las entidades públicas antes mencionadas.

Entre dichas exigencias, la referida ley requiere que se tomen medidas afirmativas que viabilicen la participación e integración adecuada de las personas discapacitadas al campo laboral. Específicamente, el

artículo 9 de la Ley Núm. 44, *supra*, incorporado por enmienda mediante la Ley Núm. 105 de 20 de diciembre de 1991, exige que tanto el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sus agencias e instrumentalidades, corporaciones públicas o cuasi públicas, municipios, así como las empresas privadas, realicen acomodos razonables que permitan a las personas discapacitadas ejercer sus funciones de empleo al máximo de su productividad. Artículo 9 de la Ley Núm. 44, *supra*, 1 L.P.R.A. sec. 507 (a). El acomodo requerido consiste en “el ajuste lógico adecuado o razonable que permite o faculta a una persona cualificada para el trabajo, con limitaciones físicas, mentales o sensoriales ejecutar o desempeñar las labores asignadas a una descripción o definición ocupacional”.⁷ Artículo 1 de la Ley Núm. 44, *supra*, 1 L.P.R.A. sec. 501(b). La responsabilidad de tomar dicha acción afirmativa es de tal envergadura que sólo se exime a un patrono de su cumplimiento en casos en que el acomodo requerido resulte en un esfuerzo económico extremadamente oneroso. Artículo 9 de la Ley Núm. 44, *supra*, 1 L.P.R.A. sec. 507a.

Luego de que se estableciera mediante enmienda el requisito de realizar acomodos razonables, se aprobó la Ley

⁷ Establece el artículo 1 de la Ley Núm. 44, *supra*, 1 L.P.R.A. sec. 501(b), que el acomodo razonable: “Incluye ajustes en el área de trabajo, construcción de facilidades físicas, adquisición de equipo especializado, proveer lectores, ayudantes, conductores o intérpretes y cualquier otra acción que razonablemente le facilite el ajuste a una persona con limitaciones físicas, mentales o sensoriales en su trabajo y que no representa un esfuerzo extremadamente oneroso en términos económicos. [....]”

Núm. 53 de 1992, para enmendar, nuevamente, la Ley Núm. 44., *supra*, y disponer, en lo pertinente, que:

Los remedios, facultades, autoridad y procedimientos establecidos en las secs. 146, 147, 147a, 148 y 149 del Título 29 estarán disponibles para el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos y para cualquier persona que entienda que ha sufrido discrimen en el empleo por razón de impedimento en violación a las disposiciones de las secs. 501 et seq. de este título.

Artículo 13 de la Ley Núm. 44, *supra*, 1 L.P.R.A. sec 511.

Así, se incorporaron a la Ley Núm. 44, *supra*, los remedios y procedimientos establecidos en la Ley Núm. 100, *supra*. *Rivera Flores v. Compañía ABC H/N/C McGaw of P.R. Inc.*, 138 D.P.R. 1, 5 (1995). Entre ellos, se adoptó el remedio provisto en el artículo 1 de la Ley 100, *supra*, el cual dispone que todo patrono que incurra en la conducta discriminatoria prohibida por dicha ley:

(a) Incurrirá en responsabilidad civil:

(1) Por una suma igual al doble del importe de los daños que el acto haya causado al empleado o solicitante de empleo;

(2) o por una suma no menor de quinientos dólares (\$500) ni mayor de dos mil dólares (\$2,000), a discreción del tribunal, si no se pudieren determinar daños pecuniarios;

(2) o el doble de la cantidad de los daños ocasionados si ésta fuere inferior a la suma de quinientos dólares (\$500), y;

[.....]

Artículo 1 de la Ley Núm. 100, 29 L.P.R.A. sec. 146. (*Énfasis Suplido.*)

Dicho artículo, en su aplicación a reclamaciones bajo la Ley Núm. 100, *supra*, establece una causa de acción

contra todo patrono que discrimine por razón de edad, raza, color, sexo, origen social o nacional, condición social, afiliación política, o religiosa. *Irrizary Yunqué, op. cit.*, la pág. 216. La definición de patrono adoptada en la Ley Núm. 100, *supra*, incluyó a aquellas agencias o instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico que operen como negocios o empresas privadas mas no a aquellas que no operen como negocio privado. *Rivera Briceno, v. Rodriguez, supra*, págs. 675-676. Hemos expuesto que ello responde a que la Ley Núm. 100, *supra*, tiene como objetivo principal "proteger a los empleados de la empresa privada contra todo tipo de discrimen aun cuando, por excepción, se extiende la protección a los empleados de las agencias o instrumentalidades del gobierno que operan como negocios o empresas privadas". *Rodríguez Cruz v. Padilla*, 125 D.P.R. 486, 508 (1990).

Cabe enfatizar que a diferencia de la Ley Núm. 100, *supra*, la definición de patrono adoptada en la Ley Núm. 44, *supra*, incluye al Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sus agencias e instrumentalidades y a los municipios. Dicha distinción implica o conlleva que las obligaciones y prohibiciones de la Ley Núm. 44, *supra*, son exigibles a éstos y que de igual forma estarían disponibles frente a dichas entidades públicas, los remedios que la referida ley provee por violaciones a sus disposiciones.

En síntesis, mediante el artículo 13 de la Ley Núm. 44, *supra*, el legislador expresamente estableció que los remedios del artículo 1 de la Ley Núm. 100, *supra*, estarían

disponibles para cualquier persona que sufra discrimen en el empleo por razón de su discapacidad en violación a la Ley Núm. 44, *supra*. Como una consecuencia lógica de dicha disposición, la doble penalidad que forma parte del remedio provisto por el artículo 1 de la Ley 100, *supra*, se adoptó como un remedio disponible para reclamaciones por violaciones a la Ley Núm. 44, *supra*. El Estado como patrono, bajo esta última ley, está sujeto a cumplir con las obligaciones y prohibiciones de la ley así como a la imposición de responsabilidad civil por violaciones a tales exigencias.

Debemos determinar si por razón del texto de la Ley Núm. 104, *supra*, y la doctrina de inmunidad, la responsabilidad civil del Estado bajo la Ley Num. 44, *supra*, no se extiende al pago de la suma correspondiente al doble del importe de los daños sufridos por el agraviado. Previo a tal determinación estimamos pertinente reseñar una enmienda reciente introducida a la Ley Núm. 44, *supra*, por medio de la Ley Núm. 355 del 16 de septiembre de 2004 (Ley Núm. 355).

Mediante la Ley Núm. 355, *supra*, la Asamblea Legislativa incorporó los artículos 14 y 15 a la Ley Núm. 44, *supra*, 1 L.P.R.A. secs. 511a y 511b, con el propósito de reforzar la normativa dirigida a proteger los derechos de las personas discapacitadas y rechazar interpretaciones restrictivas de la ley en detrimento de sus necesidades. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 355, *supra*. Se enfatizó que la Ley Núm. 44, *supra*, debe interpretarse

según el principio de hermenéutica que requiere que un estatuto sea interpretado según “el fin social que los inspiró, sin desvincularlos de la realidad y del problema social humano que persiguen resolver”. *Id.*

El artículo 14, incorporado a la Ley Núm. 44, *supra*, exige que este estatuto sea interpretado “de la forma más beneficiosa para las personas con impedimentos”. Así, dispone que “[t]odas las ramas gubernamentales y las personas naturales o jurídicas, al interpretar esta legislación, deben utilizar una interpretación liberal y no restrictiva”. Artículo 14 de la Ley 44, *supra*, 1 L.P.R.A. sec. 511a.

De igual forma, el artículo 15 de la Ley Núm. 44, *supra*, requiere que tanto los tribunales como las agencias gubernamentales promuevan una interpretación liberal de los estatutos relacionados con los derechos de las personas discapacitadas de modo que se adelante el fin social de proteger, defender y vindicar sus derechos. Artículo 15 de la ley Núm. 44, *supra*, 1 L.P.R.A. sec. 511b

Sin soslayar estos principios de interpretación incorporados por el legislador en la Ley 44, *supra*, y en atención a la discusión de la legislación aplicable que antecede, procedemos a evaluar la corrección de la sentencia recurrida.

V.

El Tribunal de Primera Instancia determinó que el señor Guardiola Álvarez, mientras era empleado del Departamento de la Familia, solicitó a la agencia un

acomodo razonable el cual no se confirió, salvo en lo referente al cambio de horario, a pesar del transcurso de varios años y sin ninguna razón legítima para ello. Dispuso que el demandante, como consecuencia del discrimen del cual fue objeto, sufrió daños por angustias mentales cuya compensación estimó en cincuenta mil dólares (\$50,000.00). Además, determinó que bajo la Ley Núm. 44, *supra*, procedía imponer a la parte demandada el pago de una doble penalidad.

Según expusimos anteriormente, el Tribunal de Apelaciones confirmó la sentencia del foro primario en lo referente a que en reclamaciones contra el Estado por violaciones a la Ley Núm. 44, *supra*, procede la imposición de una doble penalidad. No obstante, modificó la sentencia apelada para ajustar la cuantía concedida al límite de setenta y cinco mil dólares (\$75,000.00) que se establece en la Ley Núm. 104, *supra*, para una causa de acción. Estimamos que es correcta la determinación del foro apelativo.

Ciertamente, el legislador al incorporar los remedios de la Ley 100, *supra*, a la Ley Núm. 44, *supra*, expresamente adoptó como un remedio disponible contra violaciones a esta última ley la concesión de una suma igual al doble del importe de los daños sufridos por el agraviado. Una interpretación lógica del texto de la Ley Núm. 44, *supra*, nos lleva forzosamente a concluir que el Estado, como patrono bajo la Ley Núm. 44, *supra*, está sujeto a responder por las violaciones de dicha ley por un importe igual al

doble de los daños sufridos por el demandante. Nos encontramos, pues, ante una ley especial y posterior a la aprobación de la Ley Núm. 104, *supra*, en la cual el legislador estimó conveniente conceder, por vía de excepción, daños punitivos en sentencias dictadas contra el Estado.

Entendemos que el Poder Legislativo bien pudo estimar que la imposición de daños punitivos contra el Estado por violaciones a las disposiciones de la Ley Núm. 44, *supra*, serviría de disuasivo para que en las entidades públicas se tomen las medidas necesarias para cumplir con las disposiciones de esta ley. De forma tal, que se adelante su propósito de evitar el discrimen en contra las personas discapacitadas y ampliar la oportunidad de éstos de participar, competir y desempeñarse adecuadamente en el campo laboral.

Por otro lado, al considerar la Ley Núm. 44, *supra*, no encontramos en su texto disposición alguna que nos lleve a concluir que la Asamblea Legislativa varió los límites monetarios de responsabilidad que la Ley Núm. 104, *supra*, dispone para sentencias dictadas contra el Estado. Concluimos que actuó correctamente el foro apelativo al modificar la sentencia apelada para ajustar la cuantía concedida al demandante al límite de setenta y cinco mil dólares (\$75,000.00).

Consideramos, pues, que el resultado al que arribó el Tribunal de Apelaciones no sólo se ajusta al texto de la Ley Núm. 44, *supra*, sino que responde al fin social que

ésta persigue. A su vez, cumple con la exigencia del legislador de que el texto de la referida ley sea interpretado de la forma más favorable a la vindicación de los derechos de las personas discapacitadas que por razón de ello sufren discriminación en el contexto laboral.

Recordemos que el trabajo es un rasgo que nos define como individuo. Es un medio de sustento y de satisfacción de nuestras necesidades más básicas. Pero es también, una actividad que sirve de afirmación de nuestra propia identidad para con nosotros mismos y frente a otros. Es un derecho de fundamental importancia. Debemos entonces procurar, que quienes lo niegan o lo dificulten injustificadamente por motivos de una discapacidad del trabajador respondan económicamente por el acto discriminatorio de la forma que el legislador dispuso en la ley.

En suma, resolvemos que bajo la Ley Núm. 44, *supra*, procede que el Estado responda por una suma igual al doble del importe de los daños sufridos por el señor Guardiola Álvarez hasta el tope de \$75,000.00 establecido por la Ley Núm. 104, *supra*.

En virtud de los pronunciamientos que anteceden, confirmamos la sentencia recurrida.

Anabelle Rodríguez Rodríguez
Juez Asociada

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

José R. Guardiola Álvarez

Recurrido

v.

Departamento de la Familia

CC-2007-362

Peticionaria

SENTENCIA

San Juan, Puerto Rico, a 4 de marzo de 2009

Por los fundamentos expresados en la Opinión que antecede los cuales se incorporan íntegramente a la presente, se dicta sentencia confirmando la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones.

Así lo pronunció, manda el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal Supremo.

Aida Ileana Oquendo Graulau
Secretaria del Tribunal Supremo