

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

2^{da.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 627

4 de octubre de 2021

Presentado por la señora *Santiago Negrón* y el señor *Rivera Schatz*
(*Por petición del grupo Somos Más*)

Referido a las Comisiones de Gobierno; y de lo Jurídico

LEY

Para enmendar el Artículo 4.02 de la Ley 154-2018, según enmendada, conocida como “Ley de Reclamaciones Fraudulentas a los Programas, Contratos y Servicios del Gobierno de Puerto Rico”, a los fines de limitar la discreción de intervención por parte del Gobierno en estos pleitos; para enmendar el Artículo 4.05 de la referida Ley Núm. 154-2018, a los fines de ampliar los derechos del delator; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Durante la Guerra Civil de Estados Unidos, el gobierno experimentó un alza en fraudes contractuales entre la defensa de país y los contratistas. El Ejército de la Unión era constantemente estafado mediante la compra de suministros militares falsos o inoperables, y a precios excesivos. Para erradicar y prevenir esta problemática, el Congreso aprobó la Ley de Reclamos Falsos (*False Claims Act* o *FCA*) en el 1863. En términos generales, esta ley permite entablar acciones civiles en contra de partes privadas que hayan estafado al gobierno federal. El estatuto dispone, entre otras cosas, que será ilegal el que una persona presente –o cause que otra presente– reclamaciones falsas o fraudulentas para recibir un pago por parte del gobierno. Asimismo, se penaliza el que una persona actúe de forma impropia con la finalidad de evitar

retribuirle al gobierno lo que le debe. Las personas halladas culpables son responsables por tres veces la cantidad del fraude, y por penalidades civiles entre \$5,000.00 y \$10,000.00 por cada violación.

Uno de los aspectos fundamentales de esta ley es que permite que tanto el Departamento de Justicia como personas privadas con conocimiento del fraude, presenten la acción judicial en representación del gobierno. Esto se conoce como una acción *Qui Tam*. En otras palabras, el gobierno permite la asistencia directa de personas privadas para recobrar daños y/o hacer cumplir penalidades establecidas bajo un estatuto que prohíbe determinada conducta. La persona privada presenta la acción en representación del Gobierno y de sus propios intereses. Esto, pues la parte comparte cualquier recuperación monetaria con el Gobierno. En el caso de la *FCA*, el delator o delatora tiene derecho a una porción de la recuperación monetaria que usualmente oscila entre el 15% y el 30% de la recuperación total. Dicha compensación está relacionada a la intervención del Gobierno y a la importancia de la participación del delator en el proceso.

Así pues, el propósito de esta ley es prevenir el fraude gubernamental e incentivar que las personas lo denuncien. Se estima que el 64% de todas las recuperaciones exitosas por parte del gobierno provienen de acciones presentadas por personas privadas bajo la *FCA*. En Estados Unidos se ha determinado que estas acciones tienen el potencial de ahorrarle al gobierno federal billones de dólares. A modo de ejemplo, para el 2012 la compañía de productos farmacéuticos y de salud GlaxoSmithKline (GSK), vino obligada a pagarle al gobierno tres billones de dólares por alegaciones bajo el *False Claims Act*. En términos generales, la compañía fomentó el uso no determinado de ciertos medicamentos, compensó económicamente a doctores por prescribir dichos fármacos, realizó declaraciones falsas y engañosas sobre la seguridad de la droga Avandia y reportó precios de medicamentos falsos con la finalidad de cobrarle más al Medicaid. Por otra parte, para el 2014 el gobierno federal logró recuperar 3.4 millones

de dólares por un esquema de fraude entre las compañías de cargamento marítimo Sea Star LLC y Horizon Lines LLC. Dichas compañías controlaban la gran mayoría de las rutas de transporte entre Puerto Rico y Estados Unidos. Por aproximadamente seis años, Sea Star, Horizon Lines y sus conspiradores realizaron acuerdos para manipular las subastas y tarifas, manipulando y adquiriendo los contratos realizados con el gobierno de Estados Unidos para transportar a la isla (entre estos contratos con el Servicio Postal USPS y con el Departamento de Agricultura). Ambos pleitos llegaron al foro judicial mediante una persona privada con conocimiento y evidencia de los actos fraudulentos. Como dispone la ley, estos informantes recibieron una porción del dinero recuperado por el gobierno.

Como consecuencia de lo anterior, la efectividad de este tipo de legislación depende de la cooperación del informante o delator. Esta parte se considera un tipo de *whistleblower*: una persona que reporta pérdida, abuso, corrupción o peligros a la salud y seguridad pública a alguien que está en la posición de corregir dicha problemática. Usualmente, los *whistleblowers* son miembros y/o empleados pasados o actuales de la organización en que se comete el delito y/o violación. Estos juegan un rol determinante en la ejecución de la ley, pues conocen del acto y cuentan con evidencia. Sin embargo, estos son constantemente recompensados con acoso, despidos, transferencias, entre otros tipos de represalias. Por esta razón se ha legislado para proteger al delator, con la finalidad de que esta cooperación fluya. En el caso de la *FCA*, se dispone que el empleado, contratista o agente, que haya sido despedido, degradado, suspendido, amenazado, acosado o de cualquier otra forma discriminado en la esfera laboral por su actuación legal para detener una violación a dicha ley, tiene derecho a todo remedio necesario para colocarlo en la misma posición en que se encontraba antes de cooperar. A su vez, se le permite recurrir al tribunal para reclamar este derecho.

En Puerto Rico la Ley de Reclamaciones Fraudulentas a los Programas, Contratos y Servicios del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 154 de 23 de julio de 2018, es el

estatuto equivalente local de la ley federal de Reclamos Falsos. Esta ley buscaba crear un andamiaje para que el Gobierno pudiese procesar civilmente el fraude a los Programas de Gobierno y en los contratos de servicio. Para ello, se incorporó la participación ciudadana en dichos procesos al adoptar la acción *Qui Tam*. Además, se estableció una Unidad de Control de Fraude al Medicaid para atender la problemática específicamente entre proveedores de servicios médicos.

Las primeras disposiciones de la ley son aquellas relacionadas a la Unidad de Control de Fraude del Medicaid y al fraude dentro de dicho programa en particular. En el Subcapítulo IV se establecen las disposiciones relacionadas a las reclamaciones fraudulentas en general. Dichas acciones tienen que surgir bajo un Programa de Gobierno o un contrato de servicio, según definidos por el estatuto. La ley penaliza a la persona presente una reclamación falsa o fraudulenta para una aprobación o un pago. Además, penaliza el que una persona haga, use o cause que se haga o que se use un récord falso o una declaración que sea fundamental para someter una reclamación falsa o fraudulenta. Por último, se penaliza el que una persona haga, use o cause que se haga o que se use un récord falso o una declaración que sea fundamental para una obligación de pagar, transmitir dinero o propiedad del gobierno, o que se esconda, evada o disminuya su obligación de pagar o transmitir dinero o propiedad. Esto significa que también se sanciona el que una parte evite pagarle al gobierno lo que le debe. Todas las disposiciones requieren que la persona actúe con conocimiento; es decir, que la persona: (1) tenga conocimiento personal de la información; (2) actúe con deliberada ignorancia sobre la verdad o la falsedad de la información; o (3) actúe con desprecio temerario a la verdad o a la falsedad de la información. Al igual que en la *FCA*, la parte demandada está sujeta a una penalidad civil de no menos de \$11,181.00 y no más de \$22,363.00. Asimismo, podrá pagar tres veces la cantidad de los daños que haya recibido el Gobierno a consecuencia de sus actos.

La acción civil contra la persona que ha violado o está violando esta ley puede ser presentada por el Secretario de Justicia de Puerto Rico, por una persona designada por este o por cualquier persona en carácter de delator. La ley define al delator como aquella persona que presentó la demanda y/o proveyó la información que da raíz a la causa de acción como informante o *whistleblower*. Actualmente, si la acción es presentada por dicha parte, el Gobierno tendrá que decidir si intervendrá o no en el pleito. De ordinario, si el Gobierno opta por proceder con la causa de acción, el delator tendrá derecho a recibir no menos de 15% pero no más del 25% de la cuantía recuperada por el gobierno. Si este no interviene, el delator recibirá no menos del 25% y no más del 30% del monto de la sentencia impuesta por el tribunal.

En cuanto a las protecciones para el delator, la ley hace referencia al Código de Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 2 de 4 de enero de 2018. Dicho estatuto dispone que no se podrá hostigar, discriminar, despedir, amenazar o suspender algún beneficio, derecho o protección a una persona por esta haber provisto información, cooperado o fungido como testigo en cualquier investigación que conduzca a una denuncia, acusación, convicción, acción civil o administrativa, por conducta relacionada con el uso ilegal de propiedad o fondos públicos. De igual forma, se prohíbe el despedir, amenazar, discriminar, o tomar alguna otra represalia contra una persona con relación a los términos, condiciones, compensación, ubicación, beneficios, protecciones o privilegios de su empleo, por esta ofrecer –o intentar ofrecer– cualquier testimonio, expresión o información sobre alegados actos impropios o ilegales en el uso de propiedad y fondos públicos, o actos constitutivos de corrupción. Es decir, esta disposición hace énfasis en el ámbito laboral de la persona informante. Finalmente, se prohíbe el que un funcionario o empleado público que tenga autoridad para influir, recomendar o aprobar cualquier acción, tome decisiones adversas o discriminatorias contra otro empleado o funcionario público por razones relacionadas a su denegatoria a ser cómplice de actos ilegales; su cooperación en la investigación de dichos actos; y al ejercicio de sus derechos bajo el Código y cualquier otra ley, regla o reglamento. Las personas que violen estas disposiciones incurrirán en delito grave –que no prescribirá–,

y podrán ser convictas por pena de multa de \$5,000.00 y/o pena de reclusión por un término fijo de tres años. La persona que alegue una violación a las disposiciones anteriores podrá instar una acción civil en contra del victimario y solicitar que este le compense por los daños, angustias mentales, el triple de los salarios dejados de devengar, así como cualquier otro beneficio que haya dejado de recibir.

En Puerto Rico, la corrupción es un problema patente, especialmente en el ámbito gubernamental. En los pasados años, varios funcionarios públicos han sido acusados por abusar de su poder para obtener beneficios personales. No obstante, penalizar estos actos presenta grandes retos, primero, porque la mayoría de las partes involucradas en estos esquemas ostenta algún grado de poder -ya sea por su puesto gubernamental o por su posición económica-. Segundo, porque estos son realizados en conjunto, en búsqueda de beneficios para todas las partes envueltas. Por consiguiente, entre estas no existe interés en denunciar el acto; más bien, dichas partes se protegen entre sí. Ante estas realidades, esta medida propone limitar la intervención del Gobierno en los pleitos presentados por personas privadas bajo la Ley Núm. 154-2018. Para ello, se enmiendan algunos artículos con la finalidad de que el Gobierno no pueda apoderarse del litigio, y como consecuencia, que las decisiones más importantes recaigan en el delator o la delatora. Nuestra propuesta es limitar el poder del Gobierno, para así disminuir las probabilidades de impunidad de estos actos.

Por otra parte, esta medida busca ampliar los derechos del delator o delatora (*whistleblower*). Denunciar actos de fraude y corrupción gubernamental puede acarrear consecuencias graves para la parte delatora. Constantemente, los delatores experimentan acoso, despidos, transferencias, entre otros tipos de represalias. En vista de ello, este proyecto propone mantener la identidad del delator o delatora confidencial. El concepto de identidad incluye el nombre completo e información personal, como la edad; género; número de teléfono celular; dirección física y postal; empleo; correo electrónico; entre otras. Además de proteger al delator de futuras represalias, con esta

medida se espera incentivar a que más personas con conocimiento de estos actos los denuncien.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Sección 1.- Se enmienda el Artículo 4.02 de la Ley 154-2018, según enmendada,
2 conocida como “Ley de Reclamaciones Fraudulentas a los Programas, Contratos y
3 Servicios del Gobierno de Puerto Rico”, para que se lea como sigue:

4 “1. Si el Secretario...

5 2.

6 a. Cualquier persona...

7 b. La persona que presente la demanda en beneficio y a nombre del Gobierno en
8 el tribunal deberá en la fecha de su presentación emplazar al Gobierno por conducto del
9 Secretario, proveyéndole copia de la demanda y la revelación por escrito de toda
10 evidencia e información en su posesión. La demanda se presentará en el Tribunal de
11 Primera Instancia, permanecerá sellada por lo menos durante los sesenta (60) días
12 siguientes, y no se notificará o divulgará a la parte demandada hasta que el tribunal así
13 lo disponga. En la demanda, el delator certificará so pena de perjurio que no obtuvo la
14 información de parte de ninguna de las personas que tienen una prohibición de
15 presentar una demanda de conformidad con el inciso (g) de la sec. 2931a de este título.
16 **[El Gobierno puede optar por intervenir en el proceso, sustituir al presentante de la**
17 **demanda y continuar con la acción dentro de los sesenta (60) días a partir de que**
18 **reciba la notificación tanto de la demanda como de la evidencia y de la información**
19 **necesaria para el Secretario llevar a cabo su investigación de la información**

1 **reportada.]** *El Gobierno podrá optar por intervenir en el litigio, pero no será considerado parte*
2 *indispensable del pleito. Dicha intervención deberá ser presentada ante el Tribunal dentro de*
3 *sesenta (60) días a partir de que el Secretario de Justicia reciba la notificación tanto de la*
4 *demanda como de la evidencia y de la información necesaria para el Secretario llevar a cabo su*
5 *investigación de la información reportada. El tribunal podrá prorrogar el término de sesenta*
6 *(60) días para la decisión de intervención o no intervención por parte del Gobierno,*
7 *siempre y cuando el Secretario o su designado solicite la misma detallando justa causa*
8 *para continuar su proceso investigativo previo a la toma de decisión sobre la*
9 *intervención.*

10 c. Antes que se cumpla el término, ya sea de sesenta (60) días, o el de la prórroga,
11 el Gobierno podrá:

12 i. **[Proceder con la acción, en cuyo caso ésta será promovida por el**
13 **Gobierno.]** *Solicitar la participación como parte interventora en la acción, sin que ello se*
14 *entienda como limitación alguna a la legitimación del delator para promover la acción.*

15 ii. Notificar al Tribunal que no intervendrá en la acción, en cuyo caso, la
16 acción será promovida *únicamente* por la persona que presentó la demanda.

17 iii. La determinación de intervención o no intervención en cualquier caso
18 presentado al amparo de esta legislación por un ciudadano particular queda
19 enteramente en la discreción del Secretario o su designado y no estará sujeto a
20 revisión judicial ni a impugnación por parte del presentante de la acción en corte.

21 d. Cuando es una persona particular...

1 3. **[Si el Gobierno continúa con la causa de acción, tendrá la responsabilidad**
2 **primaria de procesar la causa y no estará obligado por los actos o cualquier acción**
3 **que haga la persona que presentó la demanda inicialmente.]** *Si el Gobierno opta por*
4 *intervenir con la causa de acción:*

5 a. El Gobierno puede *recomendar, mediante moción,* archivar la causa de acción en
6 cualquier momento conforme las disposiciones del inciso 2(a) de esta sección, aunque
7 haya objeción de la persona que presentó la demanda. **[Copia de la moción explicando**
8 **las razones para archivar la causa de acción se le tiene que notificar a la persona que**
9 **presentó la demanda].** Luego de notificada la moción a la persona que presentó la
10 demanda, esta tendrá quince (15) días para oponerse a dicha recomendación. En ese
11 caso, el tribunal deberá celebrar una vista para discutir la moción de archivo del
12 Gobierno, dentro del término de veinte (20) días de recibida y notificada la objeción de
13 la persona que presentó la demanda.

14 b. **[El Gobierno puede llegar a un acuerdo con la parte demandada, aunque**
15 **haya objeción de la parte que presentó la demanda.]** *El demandante y el Gobierno pueden*
16 *llegar a un acuerdo con la parte demandada.* Esto luego de que el tribunal evalúe durante
17 una vista si el acuerdo es justo, razonable, adecuado y se hace de buena fe.

18 4. Si el Gobierno decide no intervenir en la causa de acción, **[el Secretario pudiera**
19 **permitir que la persona que presentó la demanda en beneficio y a favor del Gobierno**
20 **continúe gestionando la acción ante el tribunal.]** *la persona que presentó la demanda en*
21 *beneficio y a favor del Gobierno podrá continuar gestionando la acción ante el tribunal.* De **[ser**
22 **autorizado a]** continuar esta gestión, el Delator no estará autorizado a entrar en

1 acuerdos de transacción algunos a nombre del Gobierno, hasta tanto la propuesta de
2 acuerdo de transacción o solicitud de desistimiento de la causa de acción sea sometida a
3 la consideración del Secretario o su designado para aprobación. Todo pago por
4 concepto de transacción será emitido a nombre del Secretario de Hacienda de Puerto
5 Rico. Cualquier compensación que se otorgue a un delator, será objeto de acuerdo entre
6 el Gobierno y el delator. En los casos que el Gobierno decida no intervenir **[y permita al**
7 **delator continuar con el litigio]** *y el delator decida continuar con el litigio*, el Secretario
8 pudiera requerir que se le notifique de toda moción presentada y que se le provea copia
9 de toda evidencia presentada, incluyendo transcripciones de deposiciones a cargo y
10 cuenta del delator. De prevalecer en el pleito, además de la compensación que se le
11 asigne por el referido y gestión, el delator podrá solicitar reembolso de gastos
12 necesarios y razonables en los que haya incurrido y que no hayan sido repuestos por el
13 tribunal mediante costas y honorarios de abogado. El Gobierno no estará sujeto a
14 pagarle honorarios de abogado al delator, y tampoco estará sujeto al pago de honorarios
15 de abogado a la parte contraria, de haber declinado intervenir y el delator haber
16 continuado con el pleito. En cualquier momento una vez iniciada la causa de acción, el
17 tribunal podrá permitir la intervención del Gobierno en los procedimientos si entiende
18 que existe justa causa para ello, y mediante solicitud expresa del Secretario o su
19 designado. El tribunal no tendrá jurisdicción para obligar al Secretario a intervenir o no
20 en determinado pleito. De igual manera, el Gobierno puede solicitarle al tribunal que
21 limite los testigos que el delator pretende presentar, los testimonios y los
22 conainterrogatorios que vaya a hacer si el Gobierno entiende que no limitarlo afectaría

1 una investigación criminal relacionada o si entiende que de no hacerlo los testimonios
2 serían repetitivos, irrelevantes o alargarían el proceso innecesariamente.

3 **[Independientemente de que sea el Gobierno o la persona que presentó la**
4 **demanda quien lleve la causa de acción, el]** El tribunal –a solicitud del Gobierno–
5 puede paralizar el descubrimiento de prueba por un periodo de no más de sesenta (60)
6 días si el Gobierno le prueba que, parte o toda la evidencia a ser descubierta puede
7 interferir con alguna otra investigación criminal o civil que surja de los mismos hechos
8 o de hechos parecidos. Esta vista para solicitar la paralización del descubrimiento de
9 prueba se efectuará de manera privada. El término de sesenta (60) días podrá
10 extenderse a solicitud del Gobierno si el tribunal entiende que se ha actuado de buena
11 fe y que continuar con el descubrimiento de prueba afectaría otras investigaciones en
12 curso.”

13 Sección 2.- Se enmienda el Artículo 4.03 de la Ley 154-2018, según enmendada,
14 conocida como “Ley de Reclamaciones Fraudulentas a los Programas, Contratos y
15 Servicios del Gobierno de Puerto Rico”, para que se lea como sigue:

16 “1. Si el Gobierno **[es quien procede con]** *figura como parte interventora* en la causa de
17 acción, la persona que presentó la demanda o el delator tiene derecho a recibir no
18 menos de quince por ciento (15%) pero no más del veinticinco por ciento (25%) de la
19 cuantía cobrada por el Gobierno por las violaciones al programa de Gobierno o al
20 contrato de servicio, según sea el caso. Entiéndase, que el derecho a compensación se
21 activa una vez el Gobierno haya podido ejecutar la sentencia o acuerdo transaccional y
22 en efecto haya recibido pago. Mientras el Gobierno no reciba pago, el Delator no tendrá

1 derecho a cobrar su porcentaje. A falta de acuerdo entre el Gobierno y el delator, será el
2 tribunal quien fijará qué por ciento, entre los establecidos en esta sección, recibirá la
3 parte que presentó la demanda.

4 2. ...

5 3. ...

6 4. ...

7 5. ...

8 6. ...

9 7. ...

10 8. ...”

11 Sección 3.- Se enmienda el Artículo 4.05 de la Ley 154-2018, según enmendada,
12 conocida como “Ley de Reclamaciones Fraudulentas a los Programas, Contratos y
13 Servicios del Gobierno de Puerto Rico”, para que se lea como sigue:

14 “Cualquier persona, empleado, contratista o agente que no tenga prohibición
15 expresa conforme el inciso (g) de la sec. 2931a de este título tiene derecho a presentar
16 una denuncia en carácter de delator si conoce sobre la existencia de una violación a este
17 subcapítulo. *Dicha persona tendrá derecho a que su nombre completo e información personal*
18 *(como su edad; género; número de teléfono celular; dirección física y postal; empleo; correo*
19 *electrónico; entre otras) permanezca confidencial en todo documento oficial y durante todo el*
20 *proceso judicial. De [este] esta persona, empleado, contratista o agente ser despedido,*
21 *marginado, suspendido, amenazado o de cualquier otra manera discriminado en los*
22 *términos y condiciones de su empleo por presentar una denuncia este gozará de las*

1 protecciones contenidas en el Título IV de la Ley 2-2018, conocida como el ‘Código
2 Anticorrupción Para el Nuevo Puerto Rico’, y en las Leyes Federales aplicables.”

3 Sección 4.-Vigencia.

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