

# GOBIERNO DE PUERTO RICO

18<sup>va</sup> Asamblea  
Legislativa

6<sup>ta</sup> Sesión  
Ordinaria

## SENADO DE PUERTO RICO

### P. del S. 1409

15 de octubre de 2019

Presentado por el señor *Ríos Santiago*

*Referido a la Comisión de Bienestar Social y Asuntos de la Familia*

#### LEY

Para crear la “Ley Especial para Prevenir la Explotación Financiera contra los Adultos Mayores” para proteger la seguridad financiera de los adultos mayores del efecto devastador que tiene esta particular modalidad de maltrato; establecer en ley una lista específica de indicadores de explotación financiera, incorporar dicha lista y su aplicación eficaz al marco legal de los protocolos de detección de casos de explotación financiera de las instituciones financieras y las cooperativas de ahorro y crédito; ordenar a la Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada (OPPEA) a crear un protocolo legal de manejo de casos de explotación financiera de aplicación a todas las agencias responsables del manejo de casos de explotación financiera; establecer política pública de educación, capacitación y colaboración sobre el tema de explotación financiera para diversos componentes del sistema de administración de justicia; enmendar La Ley 206 - 2008, según enmendada a los fines de incluir una lista de indicadores de explotación financiera; y para otros fines relacionados.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En cuanto al tema de la población de adultos mayores en Puerto Rico, debemos comenzar por el reconocimiento de esta población como la de mayor crecimiento. El momento exige transformar nuestra visión como pueblo y nuestro aparato gubernamental para que esté debidamente alineado con la realidad de un Puerto Rico

en el cual los adultos mayores son una fuerza socioeconómica que puede potenciar nuestra recuperación económica y social.

Según los hallazgos reportados por la Comisión de Revitalización Social y Económica del Senado de Puerto Rico a raíz de la investigación exhaustiva ordenada por la Resolución del Senado 188 sobre el impacto de la crisis económica sobre la seguridad financiera, la población de mayores de 50 años es responsable de cerca del 50% de la actividad económica de la Isla, aun cuando representan sólo un 37% de la población. Como un sector demográfico diverso, incluyendo en su actividad económica y laboral, esta población se compone de un segmento de mayores de 50 años que aún trabajan y otro segmento de mayores de entre 60 a 65 años, aproximadamente, los cuales muchos ya están jubilados. Este segundo segmento, en particular lo de edad más avanzada que padecen de condiciones como el Alzheimer y otras limitaciones cognitivas, son víctimas frecuentes de explotación financiera.

En esencia, en Puerto Rico existen tres leyes dirigidas a proteger a los adultos mayores de la explotación financiera: La recién aprobada Ley Núm. 121 - 2019, conocida como la “Carta de Derechos y la Política Pública del Gobierno a favor de los Adultos Mayores;” la Ley Núm. 138 - 2014, la cual enmendó la anterior Ley Núm. 121 del 12 de julio de 1986 y el Código Penal de Puerto Rico para incluir la explotación financiera entre las modalidades de maltrato de las personas de edad avanzada con sus correspondientes penalidades y la Ley Número 206 -2008, conocida como la Ley de Protección Financiera a Personas de Edad Avanzada o Incapacitados.”

Según el testimonio presentado por la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (OCIF) en el proceso de vistas públicas efectuado en torno a la Resolución del Senado 188, durante el año 2016 los casos de alegada explotación financiera referidos a las agencias por 5 bancos comerciales fueron cerca de 1,714. Hasta abril de 2017 se habían referido alrededor de 500 posibles casos de explotación financiera. Estos referidos ocurrieron conforme al Reglamento Núm. 7900 bajo la Ley 206-2008, antes mencionada.

Por su parte, las cifras de la Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada (OPPEA), indican que la cantidad de casos referidos conforme a la Ley 206-2008 por las instituciones financieras a la OPPEA fue de 1,936 casos durante el año 2016. Bajo la antigua Ley 121, supra, las querellas a OPPEA por alegaciones de explotación financiera ascendieron a 3,050 en el año fiscal 2016-2017. Entre las categorías de explotación financiera reportadas más comunes están las siguientes: mal manejo del dinero de las personas de edad avanzada (1,378 querellas), transacciones no autorizadas de tarjetas de crédito y débito (441 querellas), retiros no autorizados de cuentas de depósito (383 querellas), firma de documentos sin autorización (126) y transferencias de fondos por internet no autorizadas (107 querellas).

Información de las querellas presentadas ante la OPPEA revela que, entre los años 2017 y 2018, la explotación financiera fue una de las modalidades de maltrato más comunes contra el adulto mayor. El maltrato por explotación financiera representó un 30% del total de las querellas presentadas, ocupando el segundo lugar en cifras solo detrás del maltrato por negligencia, que representó un 35% del total de las querellas presentadas.

A su vez, las autoridades reconocen que más allá de los casos reportados, se estima que probablemente existen miles de instancias más de explotación financiera que no se informan a las autoridades y pasan desapercibidas. Esto se debe en gran medida a dos factores: (1) muchos de los involucrados en los actos de explotación son familiares y otros allegados a las víctimas y, habiéndose perpetrado, ya sea con intención o por mera ignorancia, permanecen en el seno familiar; (2) la víctima no tiene la capacidad o a veces hasta el deseo de que se reporte el caso por diversidad de razones, incluyendo vergüenza por lo ocurrido. Por estas mismas razones, aún hay casos de querellas que no prosperan debido a insuficiencia de la prueba.

En los pasados meses, la ex jefa de la fiscalía federal, Rosa Emilia Rodríguez, anunció una iniciativa de alcance a la comunidad encabezada por el “Elderly Task Force” del Departamento de Justicia de Estados Unidos en Puerto Rico, creado bajo el “Elder Abuse Prevention and Prosecution Act (EAPPA),” aprobado por el Congreso de

los Estados Unidos en el año 2017. La iniciativa comprende una abarcadora campaña de servicio público a través de los medios de comunicación, exhortando a la ciudadanía a reportar casos de maltrato utilizando la línea de emergencias del Departamento de la Familia. Además, incluye una alianza entre agencias federales y estatales y organizaciones del sector privado para prevenir y fiscalizar el maltrato contra los adultos mayores.

Indudablemente, la magnitud del problema de explotación financiera contra los adultos mayores en nuestra Isla y la particular dificultad y complejidad de fiscalizar este tipo de maltrato, invitan a un análisis de la política pública existente en Puerto Rico sobre el particular y su implementación. Además, tomando en cuenta la iniciativa a nivel federal y estatal que con toda probabilidad aumentará la cifra de casos reportados de explotación financiera, es preciso asegurar que el marco legal provea todos los procesos y remedios adecuados para las denuncias de casos de explotación financiera.

A pesar de que las leyes existentes en Puerto Rico han servido para identificar y atender miles de casos de maltrato por explotación financiera, el problema parece continuar en aumento, sobretodo en el marco de la crisis económica que sufre nuestra Isla. A continuación, algunos de los retos que se han identificado:

- La Ley 121-2019, identifica cuatro (4) agencias distintas que tienen el deber de atender querrelas de maltrato, incluyendo las de explotación financiera: OPPEA, Departamento de la Familia (DFAM), Departamento de Justicia (DJ) y el Negociado de la Policía de Puerto Rico. Aún ante la posibilidad de que estas agencias coordinen entre sí para atender las querrelas que se recibe cada una por separado y determinar quién y cómo los atienden, la duplicidad de esfuerzos es evidente.
- Aunque la Ley 121-2019 establece la coordinación entre todas las agencias concernidas, la falta de precisión afecta el manejo de casos de maltrato de particular complejidad, como son las alegaciones de explotación financiera.
- Resulta necesario desarrollar e implementar un protocolo que establezca un procedimiento claro y preciso para el procesamiento de querrelas de explotación financiera.

- La ausencia de procesos uniformes específicos para el manejo de los casos afecta también a varios de los componentes del sistema de administración de justicia.

Ejemplos:

1. Policía de Puerto Rico - Adiestramiento sobre indicadores de situaciones de explotación financiera y manejo uniforme las querellas.
2. Tribunales - Necesidad de mayor uniformidad de manejo de los procedimientos de casos de explotación entre las diversas salas del Tribunal.
3. Profesionales del derecho - Necesidad de mayor conocimiento sobre el perfil de la población adulta mayor y las particularidades de los casos de explotación financiera en esta población.

- Ante la complejidad y potencial sutileza de las acciones que constituyen explotación financiera, su definición en ley (Art. 3 de la Ley 121-2019) resulta inoficiosa si no se articulan los indicadores de acciones que constituyen explotación financiera. En este sentido, se necesita articular una lista taxativa sobre el particular.

- La OPPEA ha desarrollado una lista exhaustiva de indicadores de explotación financiera para ayudar a los profesionales que trabajan con la población adulta mayor a detectar los casos. Esta lista parte de la premisa que la explotación financiera es una modalidad de maltrato de particular complejidad, en la cual en muchas ocasiones existe una relación íntima entre víctima y victimario que se traduce a su vez en un delito financiero. La lista es una valiosa herramienta para los profesionales a quienes les toca trabajar este tipo de casos.

- El Reglamento 7900 de la OCIF en su Sección 3, titulada “Identificación de comportamientos sospechosos” y Sección 4, titulada “Identificación de actividades financieras sospechosas” establece una lista de tipos de conducta que pueden denominarse “sospechosas” para la identificación de casos de explotación financiera. Aunque la lista enumera efectivamente diversas conductas que suelen ocurrir en casos

de explotación financieras, nos parece importante incorporar la lista de indicadores de explotación financiera que utiliza la OPPEA para la detección de casos.

- Necesidad de precisar el asunto de competencia de los tribunales de primera instancia contenida en el Art. 10 de la Ley 121-2019 para agilizar el procesamiento de casos ante tribunales y evitar duplicidad innecesaria.
- Falta de lineamientos claros en la Ley 206-2008 en cuanto a requisitos de contenido de los protocolos de detección de casos de explotación financiera de las instituciones en cuanto a los indicadores de acciones que constituyen explotación financiera.
- Ausencia de agencias y entidades pertinentes que tienen particular relevancia en el manejo de estos casos como lo son la ODIN, el Registro de la Propiedad y las instituciones financieras.

Ante el marco antes presentado, podemos derivar tres conclusiones:

(1) La explotación financiera empobrece y afecta el bienestar de los adultos mayores, impactando incluso su actividad económica, por la naturaleza de esta conducta delictiva y su efecto en los activos de las víctimas.

(2) La crisis económica por la cual atraviesa Puerto Rico ha causado un incremento en los casos de explotación financiera, reflejado tanto en los casos reportados a las agencias gubernamentales como aquellos detectados por las instituciones financieras por medio de los protocolos existentes.

(3) La gravedad de esta conducta delictiva y sus efectos, su complejidad en cuanto a la población que victimiza y su frecuente afinidad con sus victimarios y el incremento en el número de casos, requieren mecanismos más efectivos en ley para prevenir la explotación financiera de adultos mayores en Puerto Rico.

En nuestro interés de proteger la seguridad financiera de la creciente población de adultos mayores y de la importancia que la preservación del bienestar de este segmento demográfico representa para Puerto Rico, esta Asamblea Legislativa entiende meritorio adoptar legislación especial para promover la protección de las finanzas de las personas de los adultos mayores.

**DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:**

1           Artículo 1. - Título

2           Esta Ley se conocerá como la “Ley Especial para Prevenir la Explotación  
3 Financiera contra los Adultos Mayores.”

4           Artículo 2.- Política Pública

5           Es política pública del Gobierno de Puerto Rico el proteger la salud física o  
6 mental y la propiedad de las personas de los adultos mayores contra cualquier  
7 amenaza, hostigamiento, coacción a perturbación por parte de cualquier persona  
8 natural o jurídica, incluyendo la parte económica y/o explotación financiera.

9           Artículo 3.- Detección casos de explotación financiera: Indicadores aplicables.

10          Para la identificación de casos de explotación financiera según tipificados en  
11 todas las leyes, reglamentos y demás estatutos aplicables, se utilizarán los siguientes  
12 indicadores:

13          I.       Indicadores generales

14          (a) Retiros o débitos irregulares o atípicos de las cuentas de banco de la  
15             persona de edad avanzada.

16          (b) Retiros de dinero incompatibles con los medios económicos de la persona  
17             de edad avanzada.

18          (c) Si la persona de edad avanzada no recuerda ciertas transacciones  
19             financieras en sus cuentas, alega no haber autorizado alguna transacción o  
20             muestra preocupación o confusión ante los balances de su cuenta.

- 1 (d) Cambios súbitos en la designación de la libre disposición en un testamento  
2 o en la titularidad de su residencia u otra propiedad a favor de personas  
3 recientemente conocidas o familiares.
- 4 (e) La persona de edad avanzada ofrece explicaciones contradictorias o  
5 cuestionables para justificar transacciones financieras.
- 6 (f) Transferencias no autorizadas por la persona en internet.
- 7 (g) Gravamen hipotecario sobre la residencia u otras propiedades inmuebles  
8 de la persona de edad avanzada y el dinero obtenido en el préstamo no se  
9 reporta en ninguna de sus cuentas o se gasta en una forma atípica para  
10 esta persona.
- 11 (h) Patrón atípico en el pago de obligaciones comparado con el  
12 comportamiento de pago anterior de la persona de edad avanzada.
- 13 (i) Adquisición de bienes y productos que no responden al patrón de  
14 consumo de la persona de edad avanzada.
- 15 (j) Cambios súbitos en la designación de beneficiarios de un seguro.
- 16 (k) Venta de propiedades inmueble a precios que no responden a la realidad  
17 del mercado inmobiliario.
- 18 (l) Radicación frívola de peticiones de declaración de incapacidad.
- 19 (m) Manejo inadecuado de fondos del adulto mayor, efectuando  
20 transacciones no autorizadas o que no sean exclusivamente para el  
21 beneficio.
- 22 (n) Uso no autorizado tarjetas de débito o crédito.

- 1 (o) Transferencias electrónicas no autorizadas.
- 2 (p) Cobro excesivo por servicios o facturas por servicios prestados o no  
3 prestados.
- 4 (q) Transferencias de Fondos por Internet, no autorizadas.
- 5 (r) Falsificación de documentos.
- 6 (s) Transferencias de propiedades.
- 7 (t) Negación de acceso a bienes.
- 8 (u) Retiros no autorizados por cajero automático y/o en instituciones  
9 financieras.
- 10 (v) Cierre de cuentas sin la autorización del adulto mayor.
- 11 (w) Firmas en cheques en lugar del adulto mayor que no corresponden a la  
12 firma registrada.
- 13 (x) Firma de documentos del adulto mayor sin su autorización.
- 14 (y) Cancelación de pólizas.
- 15 (z) Recibir dinero en cuenta que no es del adulto mayor.

16 Artículo 4.- Indicadores de explotación financiera: Aplicación a leyes  
17 protectoras

18 La lista de indicadores del Artículo 3 de esta Ley serán de aplicación a la  
19 detección de casos de maltrato en la modalidad de explotación financiera según  
20 definida en los siguientes estatutos: Ley 121- 2019, conocida como la "Carta de  
21 Derechos y la Política Pública del Gobierno a favor de los Adultos Mayores;" Ley 206  
22 - 2008, la Ley 146 - 2012 conocida como "Código Penal de Puerto Rico;" la Regla 218

1 de las de Procedimiento Criminal de 1963, según enmendada; y a cualquier ley o  
2 reglamento que regule o penalice la explotación financiera en adultos mayores.

3 Artículo 5.- Elaboración del Protocolo Legal de Manejo de Casos de  
4 Explotación Financiera.

5 (a) La Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada (OPPEA),  
6 partiendo de su experiencia y peritaje en el manejo de casos de explotación  
7 financiera, elaborará un Protocolo Legal de Manejo de Casos de  
8 Explotación Financiera.

9 (b) Dicho protocolo establecerá los pasos específicos a seguir y medidas a  
10 tomar para el manejo de casos de explotación financiera, considerando los  
11 siguientes elementos:

12 a. Información que deberá obtenerse del individuo o institución que  
13 informa la situación o hace el referido.

14 b. Orientación que se proveerá a la persona o institución que hace el  
15 referido.

16 c. Lista de “mejores prácticas” para el manejo de los casos, en cuanto a  
17 aquellos elementos que son absolutamente necesarios para que  
18 proceda la investigación y procesamiento del caso y aquellos que no  
19 deben impedir que prospere la alegación.

20 d. Recomendaciones dirigidas a la Rama Judicial, particularmente al  
21 Tribunal de Primera Instancia, sobre el manejo de casos de

1 explotación financiera, partiendo de las experiencias vividas en el  
2 manejo de este tipo de casos.

3 e. Enumeración de las agencias e instrumentalidades a los cuales se  
4 deben hacer referidos de casos de explotación financiera,  
5 dependiendo de la naturaleza del caso. Esta lista deberá incluir, sin  
6 limitarse, las siguientes agencias:

7 i. Oficina del Inspector de Notarías (ODIN).

8 ii. Registro de la Propiedad.

9 iii. Departamento de Justicia, Oficina de Procuradores de  
10 Asuntos de Familia.

11 f. Cualquier otra medida que promueva la coordinación interagencial  
12 y el intercambio de información para agilizar y facilitar el manejo  
13 de casos de explotación financiera.

14 Artículo 6.- Manejo de casos de explotación financiera.

15 En la atención de casos de alegaciones de explotación financiera, el Tribunal  
16 de Primera Instancia deberá tomar en consideración lo siguiente:

17 (a) Para atender las alegaciones, no se requiere querrela a la Policía de Puerto  
18 Rico como requisito indispensable, ya que la Ley 121-2019 establece que  
19 las denuncias de casos de explotación financiera y de las demás  
20 modalidades de maltrato se pueden hacer ante agencias como el  
21 Departamento de la Familia y la OPPEA.

1 (b) En el caso particular del maltrato por explotación financiera, considerando  
2 la proximidad que frecuentemente existe entre víctima y victimario y el  
3 efecto devastador de este tipo de conducta criminal en las finanzas de la  
4 víctima, deben concederse los remedios a continuación:

5 a. Prohibición prospectiva del manejo de las finanzas del adulto  
6 mayor afectado, con las debidas notificaciones a las instituciones  
7 financieras concernientes.

8 b. Restitución de los bienes financieros al adulto mayor afectado.

9 (c) Competencia - En aquellos casos en que la cuantía de la restitución exceda  
10 la cuantía de los remedios que puede conceder el Tribunal de Primera  
11 Instancia, el mismo certificará el expediente del caso y lo elevará a la Sala  
12 Superior competente, sin que dicha certificación le impida atender los  
13 asuntos que son de su competencia.

14 (d) Referidos a agencias concernidas - El Tribunal de Primera Instancia,  
15 dependiendo de los bienes e instrumentos involucrados (escrituras,  
16 poderes, entre otros) en la controversia que tenga ante su consideración,  
17 debe hacer los referidos a todas las agencias concernidas incluyendo, pero  
18 sin limitarse a ODIN, Registro de la Propiedad, que puedan contribuir a  
19 atender el caso.

20 Artículo 7.- Educación y capacitación sobre explotación financiera: Grupo Ad

21 hoc

1 (a) Se establece un “Grupo de Trabajo Ad hoc” que tendrá la encomienda  
2 única y específica de elaborar y promover la implementación de un plan  
3 de educación, capacitación y colaboración sobre el tema de explotación  
4 financiera para los diversos componentes del sistema de administración de  
5 justicia, los cuales serán definidos por el propio Grupo. El Grupo estará  
6 compuesto por los siguientes:

- 7 a. Un representante de la Oficina del Procurador de las Personas de  
8 Edad Avanzada (OPPEA)
- 9 b. Un representante del Departamento de la Familia
- 10 c. Un representante del Departamento de Justicia
- 11 d. Un representante del Negociado de la Policía de Puerto Rico
- 12 e. Un representante de la Oficina de Administración de Tribunales  
13 (OAT)
- 14 f. Un representante de la Oficina del Comisionado de Instituciones  
15 Financieras (OCIF)
- 16 g. Un representante del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto  
17 Rico
- 18 h. Un representante de la Asociación de Abogados de Puerto Rico
- 19 i. Un representante de AARP-Puerto Rico “Elder Justice Project”

20 (b) El Grupo será convocado por la Oficina del Procurador de las Personas de  
21 Edad Avanzada (OPPEA) y contará con un término de seis (6) meses a  
22 partir de la aprobación para la elaboración del plan y comenzar su

1 ejecución, y al culminar dicho término rendirá un informe a la Asamblea  
2 Legislativa.

3 Artículo 8. -Cláusula de Salvedad

4 Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo,  
5 disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta  
6 Ley fuera anulada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a  
7 tal efecto dictada no afectará, perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El  
8 efecto de dicha sentencia quedará limitado a la cláusula, párrafo, subpárrafo,  
9 oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección, subsección, título, capítulo,  
10 subcapítulo, acápite o parte de la misma que así hubiere sido anulada o declarada  
11 inconstitucional. Si la aplicación a una persona o a una circunstancia de cualquier  
12 cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección,  
13 subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley fuera invalidada  
14 o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada  
15 no afectará ni invalidará la aplicación del remanente de esta Ley a aquellas personas  
16 o circunstancias en que se pueda aplicar válidamente. Es la voluntad expresa e  
17 inequívoca de esta Asamblea Legislativa que los tribunales hagan cumplir las  
18 disposiciones y la aplicación de esta Ley en la mayor medida posible, aunque se deje  
19 sin efecto, anule, invalide, perjudique o declare inconstitucional alguna de sus  
20 partes, o aunque se deje sin efecto, invalide o declare inconstitucional su aplicación a  
21 alguna persona o circunstancias. La Asamblea Legislativa hubiera aprobado esta Ley  
22 sin importar la determinación de separabilidad que el Tribunal pueda hacer.

1            Artículo 9. -Vigencia

2            Esta Ley comenzará a partir inmediatamente después de su aprobación. Para  
3 la elaboración y aprobación por parte de la OPPEA del Protocolo que establece el  
4 Artículo 6, se establece un término de noventa (90) días a partir de la fecha de la  
5 aprobación de esta Ley.