



GOBERNADOR DE PUERTO RICO

Pedro R. Pierluisi

19 de enero de 2024

Hon. José Luis Dalmau Santiago  
Presidente  
Senado de Puerto Rico

RECIBIDO ENE19'24FM2:32  
TRAMITES Y RECORDS SENADO PR

**Re: Proyecto del Senado 974**

Estimado señor Presidente:

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó recientemente el Proyecto del Senado 974 (en adelante P. del S. 974), cuyo título lee:

Para enmendar los Artículos 3, 5 y 7 de la Ley 2-2017 según enmendada, mejor conocida como la "Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico", a los fines de definir el concepto de negligencia crasa y añadir como propósito de dicha agencia se encuentre defender las medidas aprobadas por la Asamblea Legislativa y cumplir con la defensa de los estatutos impugnados por la Junta de Supervisión Fiscal conforme a la Sección 204 de la Ley PROMESA; y para otros fines relacionados.

Al evaluar la pieza legislativa no puedo impartir mi firma a la misma pues no coincido los propósitos y el contenido de la medida. En primer lugar, debo indicar que el texto expositivo de la pieza legislativa parte de premisas equivocadas y alejadas de la realidad.

El componente financiero de la Rama Ejecutiva, del que forma parte AAFAF, atiende de manera responsable y con diligencia los asuntos fiscales ante sí. En segundo lugar, lo que se propone mediante el P. del S. 974, entre otros asuntos que detallo más adelante, tendría el efecto de soslayar el consabido principio constitucional de la separación de poderes.

No procederé a firmar el P. del S. 974 por las siguientes razones:



GOBERNADOR DE PUERTO RICO

Pedro R. Pierluisi

- Imponerle a la AAFAF la obligación de defender medidas legislativas que aún no se han promulgado trastocaría la separación de poderes, ya que la Rama Ejecutiva es responsable de ejecutar y defender leyes aprobadas por el Gobernador. La función de la AAFAF se limita a la defensa de leyes ya promulgadas y no a "medidas aprobadas por la Asamblea Legislativa" como se enuncia en el proyecto, abriendo esta responsabilidad a cualquier tipo de medida que la Asamblea legislativa desee aprobar, pero que todavía no haya sido convertida en ley.
- Las enmiendas propuestas, que imponen el deber de defender las medidas aprobadas por la Legislatura, aun si son impugnadas, conflige con las disposiciones de la propia Sección 204 de la Ley PROMESA. Dicha sección le otorga al Gobierno la prerrogativa de determinar si la ley aprobada es significativamente inconsistente con el Plan Fiscal y, de ser así, emitir una certificación al respecto.
- En los casos en que medie una determinación de la Junta y un interdicto judicial federal final, la AAFAF queda impedida de cumplir con la obligación que se pretende imponerle de defender las medidas aprobadas, pues dicha entidad y sus funcionarios estarían expuestos a las sanciones o penalidades que se establecen en la Sección 104 (I) de la Ley PROMESA. En otras palabras, el imponer este deber a los funcionarios y empleados de la AAFAF los obligaría a actuar contrario a derecho, exponiéndolos inevitablemente a sanciones y penalidades.
- La Sección 104 (I) de la Ley PROMESA establece las sanciones administrativas y penalidades a la que están sujetos los funcionarios o empleados del Gobierno en caso de proveer información falsa, de no cumplir o de rehusarse cumplir con las órdenes o disposiciones de la Ley PROMESA.
- La definición del concepto de negligencia crasa que conlleve una indiferencia temeraria hacia sus deberes incluida en la pieza legislativa es muy amplia y contiene un lenguaje muy abarcador para definir una



GOBERNADOR DE PUERTO RICO

Pedro R. Pierluisi

conducta que conllevará la destitución del puesto de un empleado de la AAFAF.

- Establecer una legitimación universal para solicitar la destitución de funcionarios de la AAFAF, que ejercen funciones de alta complejidad financiera y fiscal, amplía los parámetros de justiciabilidad establecidos hasta ahora, lo que podría resultar en un incremento considerable de pleitos irrazonables e inmeritorios.

Expuesto lo anterior, les comunico que he impartido un veto expreso al P. del S. 974.

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Pierluisi".

## **(P. del S. 974)**

### **LEY**

Para enmendar los Artículos 3, 5 y 7 de la Ley 2-2017 según enmendada, mejor conocida como la “Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico”, a los fines de definir el concepto de negligencia crasa y añadir como propósito de dicha agencia se encuentre defender las medidas aprobadas por la Asamblea Legislativa y cumplir con la defensa de los estatutos impugnados por la Junta de Supervisión Fiscal conforme a la Sección 204 de la Ley PROMESA; y para otros fines relacionados.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Décimoctava Asamblea Legislativa tomó la cuestionable decisión de aprobar la Ley 2-2017 que crea la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (en adelante “AAFAF”) y entrega facultades fiscales cuasi legislativas a dicho ente. Específicamente, dicha Ley establece la AAFAF como el ente responsable de las comunicaciones entre el Gobierno y la Junta de Supervisión Fiscal (en adelante, “JSF”). A su vez, la Autoridad es el ente que funge como asesor financiero y fiscal del Gobierno. Como tal, debe ser responsabilidad de dicho cuerpo defender las medidas aprobadas por la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y cumplir en dicha defensa con la Ley PROMESA. Lamentablemente, el récord público de la AAFAF es cuestionable a la hora de defender medidas legislativas.

Esta Asamblea Legislativa ha aprobado un sinnúmero de leyes importantísimas para atender y prevenir el colapso del sistema de salud. Estas leyes han buscado, entre otros fines, detener la fuga de médicos y demás profesionales de la salud, crear nuevos mecanismos de fiscalización a los planes médicos, a los PBMs, a los PBAs, y asegurar condiciones justas tanto para los proveedores de salud como para los pacientes.

Sin embargo, la implementación de ciertas leyes claves para lograr estos objetivos se ha encontrado con un escollo del que poco se ha hablado a nivel nacional. Se trata de una falta de diligencia crasa por parte del componente financiero de la Rama Ejecutiva, y en específico de la AAFAF para cumplir con los requisitos estatutarios mínimos que permitan la puesta en vigor de estas leyes al amparo de la Ley PROMESA. Esta presunta falta de diligencia y suficiencia documental en los procesos estatutarios para la puesta en vigor de estas leyes, lejos de ser una imputación sin fundamento o cuya motivación se pueda reputar como una acusación con fines políticos, ha sido documentada y confirmada tanto por el Tribunal de Título III de PROMESA como el Tribunal de Apelaciones del Primer Circuito de Boston. Recientemente, el Primer Circuito de Boston (37 F.4th 753, 754 (1<sup>st</sup> Cir, 2022) ha encontrado que en algunos de los casos en los que se disputa la implementación de estas leyes se ha demostrado por parte de la Rama Ejecutiva:

*“undisputed factual record, when viewed in the light most favorable to the Governor, establishes that the Government failed to comply with its statutory responsibility to provide a formal estimate and certification that was sufficiently informative and complete”*

Que traducido al español significa: “un récord fáctico indiscutible, visto desde el punto de vista más favorable para el Gobernador, que establece que el Gobierno no cumplió con su responsabilidad legal de proporcionar un estimado formal y una certificación que fuera suficientemente informativa y completa”

*“absolutely no supporting rationale for the impact estimate...” and no “clearly articulated compound estimate that covers the entire duration of the 2019 Fiscal Plan.” 511 F. Supp. 3d at 126. Nor did the Commonwealth take the “several opportunities” provided by the Board “to cure the perceived deficiencies and provide some sort of substantiation.”*

Que traducido al español significa: “absolutamente ninguna justificación que sustente el estimado impacto (fiscal)...” y ningún “estimado articulado claramente que cubra la duración del Plan Fiscal 2019”. 511 F. Supl. 3d en 126. El Estado Libre Asociado tampoco aprovechó las “diversas oportunidades” proporcionadas por la Junta “para subsanar las deficiencias percibidas y brindar algún tipo de justificación”.

Estas son solo algunas de las expresiones, que muestran el reconocimiento por parte de los Tribunales Federales en cuestión sobre un alegado patrón de incumplimiento por parte de la Rama Ejecutiva y AAFAF con los procedimientos ordinarios establecidos por PROMESA. Este repetido incumplimiento ha resultado en la paralización total de la implementación de leyes críticas que han sido aprobadas por esta Asamblea para detener la fuga de médicos y demás profesionales de la salud y fiscalizar a los planes médicos, PBMs y PBAs, entre las que se encuentran:

- Ley 138-2019 – Ley que buscó prohibirle a los planes médicos la práctica predatoria de denegar solicitudes, de manera arbitraria, a médicos y demás profesionales de la salud (debidamente calificados en Puerto Rico) que buscan contratar con estos planes para que sus pacientes puedan costear sus procedimientos a través de ellos. Sin forma de aceptar los principales planes médicos, miles de médicos se ven forzados a emigrar a jurisdicciones donde sí puedan obtener acuerdos con planes médicos. Esto de ordinario ocurre con médicos recién graduados que buscan formalizar relaciones profesionales con los planes médicos en Puerto Rico. Los planes médicos, por su parte, se benefician de esta práctica predatoria controlando sus costos ya que, teniendo menos médicos, pagan menos a los médicos de su red pero le ofrecen “volumen”, mientras alargan los tiempos de espera para proveer cita médica a los pacientes y desincentivan que el paciente vaya frecuentemente a citas, costo que hubieran tenido que asumir los planes.

- Le Ley 90-2019 – Buscó prohibir que la organización de servicios de salud de Medicare Advantage o su representante acuerde con un proveedor de servicios el pago de una tarifa menor a la establecida para ese año por los Centros de Servicios Medicare y Medicaid Services (CMS) para Puerto Rico por los servicios provistos como proveedor de Medicare Advantage; así como establecer la prohibición a toda organización de servicios de salud de Medicare Advantage o su representante, incluyendo los manejadores y administradores de beneficios, de cancelar o terminar un contrato debidamente establecido con un proveedor o profesional de la salud sin justa causa. En Puerto Rico, la paga por servicios médicos que ofrecen los planes médicos está muy por debajo de lo que se paga a nivel de Estados Unidos. Es por esto por lo que miles de proveedores médicos, entiéndase, doctores, enfermeros y demás personal médico, se ven forzados a emigrar.
- Ley 82-2019 – Que creaba un nuevo regulador al establecer la Oficina del Comisionado Regulador de los Administradores de Beneficios y Servicios de Farmacia otorgándole poderes y facultades de supervisar y fiscalizar a los Manejadores de Beneficios de Farmacia (Pharmacy Benefit Manager ‘PBM’, por sus siglas en inglés), los Administradores de Servicios de Farmacias (Pharmacy Benefit Administrators ‘PBA’, por sus siglas en inglés); y cualquier entidad similar que contrate los servicios con las Farmacias en Puerto Rico. En este caso los PBMs tienden a imponer de forma unilateral el precio a pagar por los medicamentos adquiridos por las farmacias para ser provistos al paciente. Los pagos que se hacen a las farmacias, de ordinario, están por debajo del costo de adquisición del medicamento. Cuando la farmacia no puede recobrar el costo del medicamento, se ven en la obligación de no adquirir ciertos medicamentos. Todo esto en detrimento del paciente. Al presente más de una treintena de estados en Estados Unidos tienen en vigor un estatuto regulador dirigido a los PBMs y PBAs.
- Ley 142-2020 - Buscó prohibir que el criterio del médico sea alterado por un plan médico. Requiriéndole a los planes médicos una cubierta inmediata temporera para que el paciente no se quede desprovisto de sus medicamentos hasta que se resuelva su reclamación. Esta Ley es necesaria para prohibir la práctica de las aseguradoras de cubrir solo un tipo de medicamento o tratamiento cuando existe otro más recomendado por el médico o proveedor de salud para tratar y curar a un paciente.

La excusa pública y trillada de la Rama Ejecutiva es, de ordinario, que la paralización de estas leyes se debe a la intervención o impugnación de estas por parte de la Junta de Supervisión Fiscal, y si bien es cierto que bajo la Ley PROMESA, el Congreso otorgó a la Junta de Supervisión y Administración Financiera la autoridad para buscar impedir la implementación de las leyes locales que se presumen

inconsistentes con el Plan Fiscal, esta paralización no es automática, y se rige por un proceso ordenado por la Sección 204 de PROMESA, que comienza de manera extrajudicial, pero que culmina ante el Tribunal de Título III. Según expresado por el Tribunal de Apelaciones del Primer Circuito de Boston, el proceso antes y durante la revisión del Tribunal de Título III le da suficiente espacio al Gobierno, y en específico a la Rama Ejecutiva, a realizar una defensa efectiva de estas leyes. Proveyendo la debida documentación y análisis, el actual representante del Gobierno en estos procesos, la AAFAF, tiene el deber de rebatir cualquier objeción de la Junta de Supervisión Fiscal sobre la aplicación de toda ley legítimamente aprobada por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico ante la JSF y, en última instancia, ante la jueza del Tribunal de Título III. En otras palabras, es el Tribunal de Título III, no la Junta, quien en última instancia adjudica y falla a favor de la AAFAF (para la puesta en vigor de estas leyes) o de la Junta de Supervisión Fiscal (para la paralización de estas). No obstante, si la AAFAF presenta información incompleta, deficiente o decide no realizar un análisis formal o satisfactorio ante la JSF o ante el Tribunal de Título III de PROMESA, se esta adjudicando un poder de veto sobre medidas aprobadas por la Asamblea Legislativa no estatuido en la Constitución del Estado Libre Asociado, dado que el efecto es que las leyes no puedan ser implementadas.

Peor aún, la Décimoctava Asamblea Legislativa le otorgó inmunidad civil y criminal a los empleados y funcionarios de la AAFAF. Es decir, aunque exista conflicto de interés o intención criminal en la determinación de algún funcionario de AAFAF para presentar información incompleta, deficiente o decidir no realizar un análisis formal o satisfactorio al amparo de la Sección 204 de PROMESA, cuyo efecto sea la paralización de una ley, no habrá repercusión legal alguna.

De nada vale continuar legislando si la Rama Ejecutiva no es capaz de cumplir con sus obligaciones más básicas en aras de facultar la implementación de las leyes debidamente promulgadas por la Asamblea Legislativa. La práctica de AAFAF, documentada por los Tribunales Federales, debiera interpretarse como negligencia crasa y tener serias consecuencias para quienes abusan de su poder para crear un nuevo veto extraconstitucional. Es por ello, que, esta Asamblea Legislativa entiende prudente tomar acción para dejar meridianamente claro que es deber de AAFAF defender las las medidas aprobadas por la Asamblea Legislativa y cumplir con los requerimientos de información y certificación requeridos por la Sección 204 de PROMESA para que se puedan poner en vigor las leyes impugnadas antes descritas y que en el futuro puedan prosperar esfuerzo o acciones legislativa sin el entorpecimiento de la AAFAF. Mas aún, esta Asamblea Legislativa entiende importante limitar la inmunidad que le fue concedida a los funcionarios y empleados de la AAFAF para detener el abuso de poder e imponer consecuencias a quienes osen continuar dicha práctica.

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

Sección 1.- Se añade un nuevo inciso (h) y se reenumeran los incisos (h) e (i) como (i) y (j) al Artículo 3 de la Ley 2-2017, según enmendada, para que lea como sigue:

“Artículo 3. – Definiciones

a) ...

...

g) ...

h) Negligencia crasa que conlleve una indiferencia temeraria hacia sus deberes – significa una acción u omisión consciente que genera un riesgo sustancial e injustificado de incumplir con la política pública, propósito, obligaciones y deberes de esta Ley o que es de tal naturaleza que demuestre un claro menosprecio al cumplimiento con la política pública, propósito, obligaciones y deberes de esta Ley.

(i)

(j) ”

Sección 2.- Se enmienda el Artículo 5 de la Ley 2-2017, según enmendada, para que lea como sigue:

“Artículo 5. – Propósitos, Facultades y Poderes de la Autoridad

(a) La Autoridad es creada con el propósito de que actúe como agente fiscal, asesor financiero y agente informativo de todos los entes del Gobierno y para asistir tales entidades en confrontar la grave crisis fiscal y emergencia económica por la que atraviesa Puerto Rico. La Autoridad será el ente gubernamental encargado de la colaboración, comunicación y cooperación entre el Gobierno y la Junta de Supervisión Fiscal, creada a tenor con PROMESA. Como ente gubernamental encargado de la colaboración, comunicación y cooperación entre el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Junta de Supervisión Fiscal es el propósito de la Autoridad defender las medidas aprobadas por la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y cumplir con los requerimientos de información y certificación requeridos por la Sección 204 de PROMESA.

(b) ...

(c) ...

(d) ...”

Sección 3.- Se añade un nuevo subinciso (viii) al inciso (b) del Artículo 7 de la Ley 2-2017, según enmendada, para que lea como sigue:

“Artículo 7. – Director Ejecutivo

(a)...

(b) Las funciones del Director Ejecutivo incluirán, sin que constituya una limitación, las siguientes:



- i. ...
- ...
- viii. Defender las medidas aprobadas por la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y cumplir con los requerimientos de información y certificación requeridos por la Sección 204 de PROMESA.”

Sección 4.- Se añade un nuevo Artículo 12 a la Ley 2-2017, según enmendada, para que lea como sigue:

“Artículo 12. – Destitución de Empleado y Funcionario de la Autoridad

Todo funcionario o empleado que realice una acción u omisión que genere un riesgo sustancial e injustificado de incumplir con la política pública, propósito, obligaciones y deberes de esta Ley o que es de tal naturaleza que demuestre un claro menosprecio al cumplimiento con la política pública, propósito, obligaciones y deberes de esta Ley será destituido de su puesto.

Tendrán legitimación activa para solicitar la destitución de un funcionario o empleado mediante la acción judicial de entredicho (*injunction*):

1. Funcionarios electos por el pueblo de Puerto Rico.
2. Secretarios o Jefes de Agencias Públicas cuya acción u omisión le haya causado un agravio a la dependencia que dirige.
3. Cualquier gremio que represente una matrícula y la acción u omisión les haya causado un agravio.
4. Cualquier ciudadano cuya acción u omisión le haya causado un agravio.

La destitución de un empleado o funcionario de la Autoridad conforme a este Artículo será suficiente para que el Secretario de Justicia inicie una investigación preliminar conforme a la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada, para determinar si existen los elementos del delito de negligencia en el cumplimiento del deber, según codificado en el Artículo 263 del Código Penal de Puerto Rico o de cualquier otro delito.”

Sección 5.- Se reenumeran los Artículos 12 al 23 como los Artículos 13 al 24 de la Ley 2-2017, según enmendada.

Sección 6.- Cláusula de Cumplimiento

Se autoriza a la Autoridad a aprobar el reglamento necesario para salvaguardar el debido proceso de ley en la destitución de empleado o funcionario de la autoridad conforme a esta Ley y a la Ley 20-2017, según enmendada.

Sección 6.- Supremacía

Esta Ley tendrá supremacía sobre cualquier otra disposición que contravenga los propósitos de la misma.

### Sección 7.- Separabilidad

Si cualquier parte de esta Ley fuera anulada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada no afectará, perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El efecto de dicha sentencia quedará limitado a la parte específica de la misma que así hubiere sido anulada o declarada inconstitucional. Si la aplicación a una persona o a una circunstancia de cualquier parte de esta Ley fuera invalidada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada no afectará ni invalidará la aplicación del remanente de esta Ley a aquellas personas o circunstancias en que se pueda aplicar válidamente. Es la voluntad expresa e inequívoca de esta Asamblea Legislativa que los tribunales hagan cumplir las disposiciones y la aplicación de esta Ley en la mayor medida posible, aunque se deje sin efecto, anule, invalide, perjudique o declare inconstitucional alguna de sus partes, o aunque se deje sin efecto, invalide o declare inconstitucional su aplicación a alguna persona o circunstancia. Esta Asamblea Legislativa hubiera aprobado esta Ley sin importar la determinación de separabilidad que el Tribunal pueda hacer.

### Sección 8.- Vigencia

Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.