

# Medidas Legislativas



Trabajadas por el Departamento de Asuntos Legales y Legislativos

25 DE SEPTIEMBRE AL 23 DE OCTUBRE DE 2014 | LCDA. EUNICE S. CANDELARIA DE JESÚS, DIRECTORA

**PROYECTO DEL SENADO 1182 - CREA LA LEY ANTI-DISCRIMEN COMERCIAL. DISPONE QUE EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS DEL CONSUMIDOR ESTABLEZCA LA OFICINA ANTI-DISCRIMEN COMERCIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES PUERTORRIQUEÑOS CONTRA ACCIONES DISCRIMINATORIAS LLEVADAS A CABO POR CUALQUIER EMPRESA QUE OFREZCA BIENES Y SERVICIOS EN LOS 50 ESTADOS DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.**

- Radicada y referida a la Comisión de Relaciones Laborales, Asuntos del Consumidor y Creación de Empleos del Senado el 15 de septiembre de 2014.
- Comentarios sometidos a la Comisión el 23 de octubre de 2014.

## **Resumen de Comentarios:**

A pesar que la CCPR reconoce el fin loable de evitar cualquier discrimen contra los consumidores puertorriqueños deseamos expresar nuestra oposición al P. del S. 1182 dado a los vicios de inconstitucionalidad de los que adolece la medida y explicar las consecuencias nocivas de su posible aprobación. Es importante que la Asamblea Legislativa comprenda que para que estas empresas puedan ofrecer trato igual a los consumidores puertorriqueños en comparación con los consumidores que residen en los cincuenta (50) estados de Estados Unidos de América, las mismas tendrían que recibir por parte del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el mismo trato y condiciones para realizar negocios que reciben en los cincuenta (50) estados de Estados Unidos de América.

El P. del S. 1182 carece de un balance adecuado entre los derechos del consumidor de recibir igual trato (entiéndase por ello que se ofrezca al consumidor en Puerto Rico las mismas condiciones o condiciones similares de acceso, venta, productos, bienes, servicio, garantías, precios y entrega que se ofrecen a los residentes dentro de los cincuenta estados de los Estados Unidos de América) vis a vis la excesiva reglamentación y altos costos de hacer negocios en Puerto Rico los cuales no existen en los otros estados de la Nación Americana.

A su vez, el P. del S. 1182 es uno completamente punitivo. Esta Asamblea Legislativa no debe de olvidar que las empresas a las cuales va dirigida esta medida legislativa, propulsan la

economía de nuestro País, ofrecen empleos a miles de puertorriqueños, y contribuyen a las arcas estatales y municipales a través del pago de las altas contribuciones impuestas por el estado y los municipios. La aprobación del P. del S. 1182 y medidas de igual naturaleza las cuales no tienden a considerar los costos de implementación, así como tampoco las circunstancias únicas en Puerto Rico tienen como consecuencia afectar seriamente las empresas con presencia comercial en Puerto Rico y desincentivar el establecimiento de nuevos negocios.

El estado tiene la función de por un lado permitir y fomentar el desarrollo de la libre empresa mientras a su vez protege al público. Reconocemos que la función del estado además de delicada no es fácil. Sin embargo, es importante recordar que sin el adecuado conocimiento sobre las condiciones del mercado y las empresas, legislación como la aquí presentada se presta a la arbitrariedad, lo que puede causar de un lado daños a la libre empresa o la claudicación de la función de lograr la protección al consumidor. La tarea de fijar los precios y demás condiciones es, sin duda, una difícil. Requiere una pericia y el dominio de una multitud de conocimientos en áreas continuamente cambiantes. La función del DACO en este proceso es una limitada. La intervención del DACO en estos asuntos se circunscribe exclusivamente a evitar la comisión de injusticias al consumidor. En cuanto a los detalles necesariamente envueltos en la regulación de las empresas en cuanto a la disponibilidad de productos, precios, términos y condiciones de venta, garantías, acceso a productos, servicios y entrega que es lo que pretende esta medida, la mano de la Legislatura y/o del DACO debe ser cautelosa. Hay que tomar en cuenta que nuestra sociedad es una de carácter capitalista.

El concepto del capitalismo ha sido objeto de variadas interpretaciones y diversos debates a través de la historia; pero todos convergen en que su motor es el capital, su mecanismo de empleo es la "libre empresa" y su justificación es la "libre competencia". Probablemente la mayoría de nosotros hemos escuchado la célebre frase "*laissez faire*". Esto es una expresión francesa que significa "dejar hacer" y se refería a una completa libertad en la economía: libre mercado, libre manufactura, bajos o nulos impuestos, libre mercado laboral, y mínima intervención de los gobiernos.<sup>6</sup>

Puerto Rico basa su economía en un sistema de libertad empresarial. Este concepto se centra en la política de que el sector privado opera libremente para generar ganancias en un sistema competitivo, sin interferencia del gobierno más allá de la reglamentación necesaria para proteger el interés público y la competitividad del mercado.

La llamada competencia se dice que es la lucha para adquirir ventaja comercial. Tanto en diferentes artículos como en la jurisprudencia ya se ha definido la competencia justa como aquella competencia que es abierta y equitativa entre los competidores de negocios. Su contraparte, la competencia injusta, contempla la rivalidad deshonesta o fraudulenta en la

---

<sup>6</sup>Karla Marrero Cruz, El Experimento Puertorriqueño: Capitalismo y Democracia, Revista Estudios Críticos del Derecho (Clave) Tomo 7, Año 2011

venta y el comercio.<sup>7</sup> La Ley de Monopolios hace referencia a la competencia justa en su Artículo 3. Ella establece en el inciso (a) que "los métodos injustos de competencia, así como las prácticas o actos injustos o engañosos en los negocios o el comercio, por la presente se declaran ilegales". 10 L.P.R.A. sec. 259 (2004).

Esta disposición legal está complementada por el Reglamento Número 2648 sobre Competencia Justa de 1980. Este reglamento fue creado para ejecutar lo establecido en la Ley de Monopolios por la Oficina de Asuntos Monopolísticos de Puerto Rico. El mismo proscribía prácticas y métodos injustos de competencia en el comercio a la vez que enumera aquellos actos que constituyen métodos injustos de competencia y los actos o prácticas proscritas.

Las disposiciones de la Ley de Monopolios y del Reglamento sobre Competencia Justa intentan combatir las prácticas comerciales injustas y monopolísticas. Nuestra ley antimonopolística específicamente "[i]ntenta asegurarle al pueblo de Puerto Rico en general, y a los pequeños comerciantes en particular, los beneficios de la libre competencia y evitar las concentraciones de poder económico". El mencionado Reglamento establece, mediante un listado, los actos que se consideran prácticas injustas de competencia. Mediante éste se intenta evitar que los establecimientos comerciales incurran en actividades de negocios inescrupulosas que tendrían un efecto nocivo sobre nuestra economía, muy en particular sobre aquellos comerciantes honrados que por este tipo de práctica anticompetitiva se verían forzados a cerrar sus negocios.

Surge de lo anterior que existe legislación que protege al consumidor y a otros comerciantes en específico los pequeños comerciantes, con relación a los precios y la libre competencia entre ellos.

De otra parte, como parte del análisis de la presente legislación recomendamos que se tome en consideración la Ley 75-1964, según enmendada, conocida como "Ley de Contratos de Distribución", la cual tiene el propósito de proteger los derechos legítimos de los distribuidores frente a los posibles abusos de los suplidores o principales que, sin justa causa, dan por terminadas o menoscaban sus relaciones contractuales con estos, tan pronto han creado un mercado favorable para sus productos. *P.R. Oil Co., Inc. v. Dayco Prod., Inc.*, [2005 T.S.P.R. 41](#), 2005 JTS 47, 164 D.P.R. \_\_\_\_\_. La referida Ley aplica tanto a los distribuidores de mercancías como a los que prestan un servicio. *Lorenzana v. Gen. Accid. Ins. Co.*, [154 D.P.R. 547](#) (2001). Para proteger a estos intermediarios, que han actuado en beneficio de sus principales, la Ley de Contratos de Distribución, supra, establece a su favor una causa de acción por daños y perjuicios por la terminación o menoscabo del contrato de distribución, cuando esto ocurre sin justa causa. [10 L.P.R.A. § 278\(a\)](#); *B.W.A.C. Int'l v. Quasar Co.*, [138 D.P.R. 60](#), 68 (1995). Sobre este particular, el artículo 2 de la Ley de Contratos de Distribución aclara que: No empece la existencia en un contrato de distribución de una cláusula reservándole[s] a las partes el derecho unilateral a poner fin a la relación existente, ningún principal o concedente podrá dar por terminada dicha relación, o directa o indirectamente realizar acto alguno en menoscabo de

---

<sup>7</sup> Yadira Torres Ruiz; Ley de Monopolios: Ineficiencia Ante El Comercio De Las Cadenas Multinacionales en Puerto Rico; Revista de Derecho Puertorriqueño de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico; Vol 45-2005

la relación establecida, o negarse a renovar dicho contrato a su vencimiento normal, excepto por justa causa. 10 L.P.R.A. § 278(a). A los fines de la referida ley se entiende por "justa causa" el incumplimiento de alguna de las obligaciones esenciales del contrato de distribución, por parte del distribuidor o cualquier acción u omisión por parte de éste que afecte adversamente y en forma sustancial los intereses del principal o concedente en el desarrollo del mercado o distribución de la mercancía o servicios. [10 L.P.R.A. § 278\(d\)](#); Pacheco v. Nat'l Western Life Ins. Co., [122 D.P.R. 55](#), 66 (1988). Quien tiene la distribución de un producto en Puerto Rico (digamos por ejemplo venta de impresora de determinada marca) no necesariamente es el mismo que la tiene en los estados de la Nación. Los términos de este contrato con el que tiene la distribución en Puerto Rico, afectan los precios de los productos lo cual imposibilita el que se vendan los productos al mismo precio en ambos lugares.

De igual modo, el "contrato de distribución" se define como la "relación establecida entre un distribuidor y un principal o concedente, mediante la cual, e irrespectivamente de la forma en que las partes denominen, caractericen o formalicen dicha relación, el primero se hace real y efectivamente cargo de la distribución de una mercancía o de la prestación de un servicio mediante concesión o franquicia, en el mercado de Puerto Rico. Si es así, puede surgir el hecho de que una tienda en EU pueda vender la impresora, pero esa tienda no puede bajo ningún concepto enviarlo a Puerto Rico porque afectaría los derechos concedidos al distribuidor de dicho producto aquí en la Isla.

Igualmente, las compañías de mensajería como FEDEX, UPS, DHL por mencionar algunas, consideran a Puerto Rico como "internacional", contrario al Correo General de Estados Unidos (USPS) quien nos considera "doméstico".

Es imprescindible que esta Honorable Comisión le solicite al Departamento de Justicia un análisis jurídico entorno a la constitucionalidad del P. del S. 1182. Entendemos que la medida legislativa adolece de serios vicios de inconstitucionalidad, específicamente bajo la Cláusula de Comercio de la Constitución de los Estados Unidos, en su aspecto durmiente y, bajo el requisito de Especificidad en las leyes y reglamentos administrativos requerido por el Debido Proceso de Ley de dicha Constitución. A lo largo de nuestros comentarios específicos a la medida, tendremos a bien fundamentar nuestra alegación.

El Artículo 2(4) del P. S. 1182, en su parte pertinente, define "Empresa" como "[c]ualquier negocio que ofrezca sus bienes y servicios en los cincuenta (50) estados de Estados Unidos y que a su vez tenga presencia comercial en Puerto Rico..." (Énfasis suplido).

Por su parte, el Artículo 3 del P. S. 1182 reza, en su parte pertinente:

### Artículo 3.- Acciones Discriminatorias

Para propósitos de esta Ley, podrán ser consideradas como discriminatorias las siguientes acciones llevadas a cabo por cualquier Empresa:

1. ...

De entrada podemos observar que el alcance del propuesto estatuto va más allá de los límites territoriales de Puerto Rico y por lo tanto esto lo convierte en uno inválido. Dado que, por definición, sus disposiciones aplican exclusivamente a “cualquier negocio que ofrezca sus bienes y servicios en los cincuenta (50) estados de Estados Unidos y que a su vez tenga presencia comercial en Puerto Rico”. La conducta que pretende reglamentar el proyecto, en torno a los términos y condiciones bajo los cuales dichas empresas conducen sus negocios en los 50 estados de la Nación vis-a-vis Puerto Rico, es conducta que ocurre, en algunos casos exclusivamente (por ejemplo, las ventas por correo y por Internet) y en el resto preponderantemente fuera de los límites territoriales de Puerto Rico.

Otro rasgo de inconstitucionalidad que hemos identificado es que el propósito y efecto primordial del proyecto se traduce en afectar el comercio interestatal para derivar beneficios al estado. Toda vez, que la única justificación para la medida es la protección de intereses económicos locales por sobre intereses económicos de los estados de la Unión.

De otra parte, entendemos que las disposiciones contenidas en el Artículo 3 y 4 de la medida en cuestión, adolecen de vaguedad. Como todos sabemos, una ley adolece de vaguedad cuando una persona de inteligencia promedio no queda debidamente advertida de la actividad regulada; se presta para su aplicación arbitraria o discriminatoria; e interfiere con el ejercicio de los derechos fundamentales.

Específicamente, en lo referente al Artículo 3 del Proyecto, en el inciso (1) no se define con precisión lo que podría constituir una “diferencia significativa” que pueda dar base a la conducta que pretende proscribir el Proyecto. Tampoco se define en dicho inciso, ni en el inciso (2), lo que constituiría una “justificación real” para que un comerciante pueda incurrir en la práctica proscrita sin exponerse a multas o sanciones. Dicho inciso (2) debería de ser eliminado, toda vez que las empresas pueden escoger el tipo de productos que envían a Puerto Rico y no puede imponérsele una obligación al respecto. El inciso tres (3), por su parte, faculta al Departamento de Asuntos del Consumidor (“DACO”) para añadir otras “acciones discriminatorias” proscritas por la ley a su exclusivo albedrío.

En cuanto al Artículo 4, se faculta al DACO para “llevar a cabo cualquier otra acción que estime pertinente para eliminar cualquier tipo de discrimen comercial, o para mitigar o eliminar cualquier práctica comercial que perjudique o tenga un efecto adverso sobre el Consumidor Local”. Esto, sin proveer ningún tipo de guía que limite el tipo de acción, ni lo que pueda constituir la conducta punible bajo la ley. Ambos aspectos quedarían al total y libre albedrío de DACO. Cualquier disposición de ley que involucre una penalidad y una sanción disciplinaria

como consecuencia de su infracción no puede estar concebida en términos tan ambiguos que no permita razonablemente inferir la conducta proscrita. Por tanto, es forzoso concluir que el P. del S. 1182 por motivo de la vaguedad y ambigüedad de sus disposiciones es inconstitucional.

Así mismo, el Artículo 4 presume que ha ocurrido un discrimen, hecho que viola el debido proceso de ley. En ningún momento el artículo o alguna otra disposición de la medida hace referencia a un procedimiento adjudicativo formal al amparo de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Nos preocupa sobremanera el hecho de que de la forma en que está redactado este artículo asume de entrada que ha habido un discrimen.

Por último, nos preocupa que si bien el Artículo 7 le delega a DACO la autoridad para promulgar los reglamentos necesarios para la implantación de la medida, no le provee guías adecuadas ni suficientes para que DACO pueda válidamente ejecutar la función delegada. Es un principio aplicable al a la función de reglamentación que toda delegación del poder de reglamentación hecha por la Asamblea Legislativa debe contener guías mínimas.

Por todo lo anterior, la CCPR entiende respetuosamente que las medidas que promueve el proyecto de referencia al ser de índole punitivo sólo crean mayor preocupación al empresario que esté contemplando invertir en un nuevo negocio o mantener uno existente en operaciones. Hasta qué punto podría considerarse esta ley como discriminatoria por el hecho de que sólo toma en consideración una comparación con ventas en Puerto Rico versus los 50 estados de la Unión (sin indicar cuál es el que se va a utilizar cuando en los Estados Unidos de América los precios por regiones varían), y no considerar otros países (Costa Rica, México, Canadá) que realicen negocios en Puerto Rico.



En la Cámara de Comercio de Puerto Rico siempre hemos querido flexibilizar las leyes y reglamentaciones y agilizar los procesos gubernamentales para que nuevas empresas hagan negocio en Puerto Rico de una manera más competitiva con el resto del mundo. Esta medida entendemos no resultaría en una medida que haga a Puerto Rico más competitivo y por el contrario redundaría en que empresas tengan otra razón adicional para no establecerse en Puerto Rico. En mérito de lo anterior, la Cámara de Comercio de Puerto Rico **no favorece la aprobación del P.S. 1182.**