



# Coalición de Cámaras de Comercio de Puerto Rico

5 de junio de 2020

Hon. Reinaldo Vargas Rodríguez  
Presidente  
Comisión Asuntos Municipales  
Cámara de Representantes  
San Juan, PR

Estimado presidente y miembros de la Comisión:

Agradecemos la oportunidad que le ofrece a la Coalición Cámaras compuesta por Cámara de Comercio de PR, Cámara de Comercio del Sur de PR y Cámara de Comercio del Oeste de PR de ofrecer comentarios sobre el Proyecto del Senado 1333, según aprobado por el Senado. El mismo propone crear el Código Municipal de Puerto Rico a los fines de integrar, organizar y actualizar las leyes que disponen sobre la organización, administración y funcionamiento de los municipios; añadir nuevos modelos procesales para la consecución de mayor autonomía para estos; y derogar múltiples leyes municipales, entre otros asuntos.

La Cámara de Comercio de Puerto Rico (en adelante “CCPR”) es una entidad sin fines de lucro, que agrupa a más de 600 empresas además de asociaciones afiliadas. Es la portavoz de los negocios en Puerto Rico, representando a todas las actividades comerciales, industriales, profesionales y los que constituyen la base fundamental de la economía puertorriqueña. Nuestra misión es promover el fortalecimiento de la empresa privada y la integración multisectorial, para fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible de Puerto Rico y una mejor calidad de vida. La CCPR representa al comercio y la industria, sea esta grande o pequeña, de todos los sectores de la isla, con la intención de fortalecer el desarrollo de nuestros constituyentes, proveyendo conocimientos, representatividad multisectorial, y protegiendo los valores y fundamentos de la libre empresa.

La Cámara de Comercio Del Sur fue fundada hace 135 años y cuenta con 400 socios. Cubre 16 municipios desde Patillas hasta Guánica incluyendo en la Montaña- Aibonito, Adjuntas, Jayuya y Villalba. Su misión es de lograr el desarrollo socio económico del Área Sur y sus Empresarios.

La Cámara de Comercio del Oeste fue fundada hace 57 años y cuenta con 150 socios. Cubre 19 municipios, todo Porta del Sol Municipios desde Yauco hasta Quebradillas incluyendo Las Marías, Maricao y Lares. Su misión es adelantar el progreso humano fomentando un clima económico, educativo, tecnológico y social favorable al desarrollo de la empresa privada, especialmente de la Región Porta del Sol. Como parte de estos fines y propósitos la organización ha de promover y estrechar lazos de unión entre el comercio, la industria y las profesiones; implantar y mantener principios de justicia y equidad en las prácticas comerciales; estudiar y gestionar legislación adecuada para proteger e impulsar el comercio, la industria y las profesiones y velar en general por el bien colectivo de todas las comunidades a las que sirve.

La Coalición de las Cámaras de Comercio de PR (Coalición) es un grupo de entidades sin fines de lucro que representan al sector privado multisectorial a través de todo Puerto Rico. Están compuestas por empresas de todo tamaño con el interés de lograr mayor desarrollo económico en Puerto Rico. Desde este punto de vista hemos evaluado la medida.



## Coalición de Cámaras de Comercio de Puerto Rico

La Exposición de Motivos de la medida reconoce la importancia y la necesidad de la división de la extensión territorial de la isla en municipios. Estos se han convertido en un brazo del gobierno estatal. De acuerdo a la medida, sin éstos, se verían afectados los servicios a la población. La Ley de Municipios Autónomos de 1991, estableció en su momento, el marco jurídico, destacando la importancia del gobierno municipal en la prestación de servicios a la ciudadanía. Para ello, era necesario continuar ampliando las facultades y responsabilidades municipales. Añade la medida, que hoy día, las circunstancias económicas de gran parte de los municipios han cambiado sustancialmente y no se puede obviar que existen diferencias fundamentales entre los municipios que hay que tomar en consideración como, por ejemplo: la población, condición socioeconómica y la capacidad gerencial y fiscal. Conforme a las necesidades de cada municipio y en pro del bienestar del pueblo, es medular hacer una revisión de las leyes aprobadas relacionadas a los municipios y aspirar al logro de la verdadera autonomía municipal que se ha teorizado desde finales del Siglo XV.

No cabe duda del valor de la labor realizada por los municipios particularmente en tiempos de emergencia y en el diario vivir de los ciudadanos que residen en éstos. Sin embargo, siempre hemos señalado la necesidad de que implementen mejores prácticas administrativas y de reducción de gastos. De acuerdo al Índice de Salud Fiscal de los Municipios, publicado por ABRE en el 2019, el 25% de los municipios evaluados lograron mejorar sus resultados al implementar medidas de disciplina fiscal. Algunos municipios lograron esta mejoraría disminuyendo sus gastos operacionales en promedio en un 15%. No obstante, 36% de los municipios continúan teniendo un exceso de gastos en su fondo general, reflejando un déficit; mientras que 23% disminuyó sus activos netos y 19% su balance en el fondo general.<sup>1</sup>

Varias organizaciones han evaluado la estructura municipal y han hecho recomendaciones para lograr que las mismas sean fiscalmente viables. Uno de los más discutidos ha sido el Estudio Para Evaluar la Estructura Municipal de Puerto Rico de la Fundación del Colegio de CPAs de 2016. En el mismo concluyen que la estructura municipal de Puerto Rico presenta un sinnúmero de deficiencias que impiden el cumplimiento cabal de los objetivos principales de la Ley Núm. 81- 1991, mejor conocida como la Ley de Municipios Autónomos. Entre las recomendaciones propuestas, está crear mecanismos que permitan mayor supervisión y control fiscal. Una revisión realizada en el 2018, encontró que “cerca del 60% de los gastos municipales van a servicios a la ciudadanía, y un 40% se utiliza en gastos administrativos y pago de deuda.” Ante ello, el informe recomienda lo siguiente:

Para mejorar la efectividad de la gestión municipal es esencial comenzar con estrategias para compartir servicios entre municipios. Esto es particularmente relevante para la gran cantidad de fondos federales que se espera recibir. La coordinación regional puede lograr economías de escala en procesos como la planificación, manejo de fondos federales y otros.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.abrepr.org/salud-fiscal>

<sup>2</sup> <http://fundacionccpa2.pronetwork.us/wp-content/uploads/sites/144/2018/11/4-El-Rol-de-los-municipios-en-el-desarrollo.pdf>



## Coalición de Cámaras de Comercio de Puerto Rico

La Junta de Supervisión Fiscal ha avalado la idea de los consorcios para reducir el gasto municipal. De hecho, este modelo se ha puesto en práctica exitosamente entre los municipios de Aibonito, Barranquitas, Comerío, que tienen un consorcio para la concesión de permisos desde 2016. El mismo es conocido como consorcio ABC y ha generado ingresos para los tres pueblos.<sup>3</sup>

Ahora bien, este proyecto enmienda o deroga gran parte de las leyes que han regulado a los municipios hasta ahora. Sin embargo, afectar negativamente el sector privado, y principalmente, en este caso a los pequeños y medianos negocios, no soluciona la situación fiscal de los municipios. Es altamente reconocido que el problema de la economía de PR y su efecto en el fondo del gobierno central y municipales se debe a que el sector privado es muy pequeño o se ha reducido grandemente y hay que crecerlo. Es el sector privado el que mueve la economía, lo que se traduce en creación de empleos, capital y contribuciones al gobierno central y municipios.

En esta línea y de particular interés, son aquellas disposiciones que interfieren indebidamente con la gestión del sector privado llegando hasta el punto de crear una competencia desleal. La mayor preocupación surge de las enmiendas realizadas a las disposiciones que permiten franquicias municipales.

Al momento, el Artículo 2.004 de la Ley 81-1991, según enmendada, conocida como “Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico” autoriza a los municipios:

“previa aprobación de sus respectivas Legislaturas Municipales a crear, adquirir, vender y realizar toda actividad comercial relacionada a la operación y venta de franquicias comerciales, tanto al sector público, como privado. Los municipios podrán operar franquicias comerciales y todo tipo de empresa o entidades corporativas con fines de lucro que promuevan el desarrollo económico para aumentar a través de éstas los fondos de las arcas municipales, crear nuevas fuentes de empleo y mejorar la calidad de vida de sus constituyentes.”

Esta disposición que ya existe, de por sí genera preocupación en el sector privado. No obstante, vemos que el proyecto mantiene lenguaje adicional que genera un nivel mayor de incertidumbre y desasosiego en el sector privado.

- Estas franquicias, empresas municipales o entidades corporativas con fines de lucro **estarán exentas del pago de arbitrios, patentes, aranceles y de contribuciones cuando el municipio sea el propietario u operador de la franquicia.**

Esto crea una competencia desleal ya que pone a las franquicias municipales en ventaja sobre franquicias similares del sector privado al reducir considerablemente los gastos de hacer negocios. Con menos gastos, las franquicias municipales pueden ofrecer precios menores y más competitivos contra los cuales el sector privado no podría competir. Ello, también ocasionaría el cierre de empresas con las que compite y por

---

<sup>3</sup> <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/la-junta-ve-los-consorcios-entre-los-municipios-como-un-camino-importante/>



## Coalición de Cámaras de Comercio de Puerto Rico

consiguiente, el despido de empleados. Afectaría el sistema de patentes municipales y movería el sistema capitalista de libre competencia a uno bajo el control mayor del ente gubernamental (municipio).

Por otro lado, el proyecto también permite lo siguiente:

- Los municipios se abstendrán de otorgar y/o denegar cualquier endoso o permiso a quienes interesen establecer negocios u operar franquicias comerciales cuyos productos sean similares a los que produce el municipio y cuya localización física sea extremadamente cerca.

En primer lugar, este lenguaje es sumamente amplio y ambiguo. Por otro lado, el lenguaje deniega a *priori* solicitudes de permisos o endosos solo porque se entiende que el producto vendido puede ser similar o la localización del establecimiento esté cerca. Esto elimina la posibilidad de cualquier competencia para las franquicias municipales creando en efecto monopolios en una economía “libre”.

Nos parece particularmente interesante la Exposición de Motivos de la Ley Antimonopolística de Puerto Rico, Ley Núm. 77 de 25 de junio de 1964, según enmendada, que establece:

Es principio fundamental de la democracia puertorriqueña—como lo expresa la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico—que la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, concibiéndose el sistema democrático como aquel que asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas. **No es compatible con esa aspiración democrática la concentración del poder económico en unas pocas personas y entidades, en forma tal que éstas se coloquen en posición de dominar áreas o sectores de la economía puertorriqueña mediante manipulaciones que desdeñen el bienestar del pueblo en aras del lucro desmesurado de esas personas y entidades.** Tiene que asegurarse el pueblo de que no han de germinar en Puerto Rico esas concentraciones de poder económico, para no correr el riesgo de que toda la vida económica del país pueda quedar a merced de un grupo reducido de personas que actúen movidas por su puro interés privado. Ante una situación de tal naturaleza, es difícil concebir que las decisiones colectivas vayan a tomarse verdaderamente a base de la libre participación de todos los ciudadanos.

La Ley 77 añade que se aprueba “para proteger al pueblo, asegurando a éste en general y a los pequeños comerciantes, en particular, los beneficios de la libre competencia.” A esos efectos, vemos que la mencionada ley establece que “[t]odo contrato, combinación en forma de *trust* o en otra forma, o conspiración para **restringir irrazonablemente** los negocios o el comercio en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o en cualquier sector de éste, por la presente se declaran ilegales.”

Nótese que el lenguaje propuesto en esta medida y citado previamente violenta los principios bajo los cuales fue aprobada la Ley 77. Esta disposición no solo afecta al comerciante, sino que también limita las opciones del consumidor. De acuerdo a la Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia de Puerto Rico, “los consumidores tienen derecho a disfrutar los beneficios de una competencia libre y abierta que garantice la disponibilidad mayor de bienes y servicios a un precio más bajo.”



## Coalición de Cámaras de Comercio de Puerto Rico

Desde otro punto de vista, vemos que el Tribunal Supremo Federal en el caso *Parker v. Brown*, 317 U.S. 341 (1943), dictaminó que, en virtud de la Décima Enmienda a la Constitución, la Ley Antimonopolio Sherman no se aplicaba a las acciones de un estado, incluidas las acciones regulatorias impuestas por un gobierno local. Sin embargo, hace cerca de 30 años, el Tribunal Supremo Federal estableció una posible excepción a la inmunidad estatal en la situación de participantes del mercado. En el caso *City of Columbia v. Omni Outdoor Advertising*, 499 U.S. 365 (1991), un anunciante demandó a un competidor y a la ciudad de Columbia, Carolina del Sur, en virtud de las secciones §§ 1 y 2 de la Ley Sherman, por alegadamente conspirar para adoptar una ordenanza que restringe las vallas publicitarias. Si bien el tribunal sostuvo que la ciudad era inmune a los reclamos antimonopolio del anunciante, también señaló que la inmunidad de acción estatal puede estar sujeta a una "posible excepción para un participante del mercado" **cuando un municipio no estaba actuando en su capacidad gubernamental sino como un participante en el mercado análogo a un actor del mercado privado.**

**(“While the Court held that the city was immune from the advertiser’s antitrust claims, the Court also noted that state action immunity may be subject to a “possible market participant exception” where a city was not acting in its governmental capacity but rather as a participant in the marketplace analogous to a private market actor.”)**

Los tribunales apelativos del segundo, tercero y noveno circuito federal coinciden esencialmente en que las entidades gubernamentales son participantes del mercado cuando, en lugar de actuar en sus capacidades gubernamentales o reguladoras, **actúan como compradores o vendedores que compiten con actores privados.**<sup>4</sup>

A nivel local, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha afirmado que los municipios ostentan una entidad político-jurídica autónoma del estado, separada del gobierno de Puerto Rico, con facultades para establecer legislación y contribuciones municipales, con capacidad de demandar y ser demandado. En fin, los municipios no cualifican como instrumentalidades. *Alcalde de San Juan v. Asamblea Municipal*, 132 DPR 820, 825-826 (1993). **“Consecuentemente, es forzoso concluir que la Ley de Monopolios aplica a los municipios, toda vez que su interpretación debe ir dirigida a la obtención de sus propósitos de alto interés público y el estatuto no excluye expresamente a los ayuntamientos.”** *Vázquez Garced v. Ramírez Kurtz* 2019 TA 396.

Nos preocupa además el aspecto de la transparencia que debe obrar en todo asunto gubernamental. Al ser estas franquicias personalidades jurídicas independientes del municipio, pueden no estar sujetas a las disposiciones reglamentarias que han sido aprobadas precisamente para asegurar la transparencia en el

---

<sup>4</sup> Véase *Freedom Holdings, Inc. v. Cuomo*, 624 F.3d 38 (2d Cir. 2010); *Edinboro Coll. Park Apartments v. Edinboro Univ. Found.*, 850 F.3d 567 (3d Cir. 2017); *VIBO Corp. v. Conway*, 669 F.3d 675 (6th Cir. 2012); *Hedgecock v. Blackwell Land Co.*, 52 F.3d 333 (9th Cir. 1995).



## Coalición de Cámaras de Comercio de Puerto Rico

uso de fondos públicos. Sugerimos que este asunto sea atendido para asegurar la claridad y publicidad de información que es requerida al momento de usar fondos del erario público.

Recomendamos que se analicen profundamente las estructuras municipales, su composición, sus funciones y responsabilidades delegadas en las pasadas dos décadas y que se presente un plan basado en ese análisis. Esa será la manera correcta de mitigar la situación fiscal de PR; es importante, apoyar el crecimiento del sector privado con estrategias precisas de desarrollo económico, ante el nuevo panorama mundial que vivimos.

Hacemos un llamado a tomar este momento para eliminar las disposiciones mencionadas y mejorar en términos generales las leyes municipales de modo de lograr entes responsables y fiscalmente viables. No cabe duda de que esta medida, de ser aprobada con el lenguaje mencionado, viola las disposiciones citadas e inclina injustamente la balanza en favor de los negocios municipales y limita de forma injusta las posibilidades del sector privado de desarrollarse y competir justa y libremente. Ante ello, solicitamos que estas disposiciones sean eliminadas del Proyecto del Senado 1333 para evitar eventos de competencia desleal y reclamaciones futuras que puedan afectar a todas las partes.

Quedamos a las órdenes de esta Honorable Comisión para discutir esta medida en mayor detalle.

Atentamente,

José E. Ledesma-Fuentes  
Presidente, CCPR

Luis Alvarado  
Presidente, CCSPR

Waleska Sánchez de Gutiérrez  
Presidente, CCOPR