



5 de abril de 2024

Lcda. Lisoannette M. González Ruiz
Secretaria
Departamento de Asuntos al Consumidor (DACO)

Lcda. Anaís Rodríguez Vega
Secretaria
Departamento Recursos Naturales y Ambientales (DRNA)

REGLAMENTO CONJUNTO SOBRE LA UTILIZACIÓN Y VENTA DE PLÁSTICOS DE UN SOLO USO EN PUERTO RICO

Estimadas Secretarias:

Reciban un cordial saludo y nuestros mejores deseos de éxito en sus funciones. Comparece ante ustedes la Cámara de Comercio de Puerto Rico (CCPR) para expresar los comentarios y preocupaciones en torno al Reglamento Conjunto del Departamento de Asuntos al Consumidor (DACO) y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) Sobre la Utilización y Venta de Plásticos de un Solo Uso en Puerto Rico (en adelante el Reglamento Conjunto).

Desde su origen en 1913 hasta el presente la CCPR se ha caracterizado por representar al comercio en Puerto Rico. Su matrícula esta agrupada por la banca, industrias, salud, seguros, bienes raíces, profesiones, agricultura, ambiente, navegación, artes, entre otras.

Los negocios que la componen van desde la ferretería, las farmacias, los supermercados, el colmado, la estación de gasolina, los hospitales, ingenieros, contables, desarrolladores, abogados, contratistas; hasta multinacionales con sus subsidiarias, entre otras.

También, está integrada por el grupo de las Asociaciones Afiliadas. Nuestros esfuerzos están dirigidos a canalizar los reclamos de estas entidades y somos un amigo solidario de sus causas. Esto incluye, apoyar los reclamos de intereses en común, como lo es, el que nos ocupa con la Asociación de Restaurantes de Puerto Rico (ASORE) y Asociación de Comercio al Detal de Puerto Rico (ACDET). El fin es proteger y fomentar la actividad comercial e industrial que constituye el centro de la economía del país.

El Reglamento Conjunto del DACO y el DRNA busca establecer los procedimientos administrativos que son necesarios para hacer efectiva la prohibición de vender y utilizar plásticos de un solo uso en Puerto Rico. En particular, la venta y uso de cubiertos (cuchillos, tenedores y cucharas), sorbetos y mezcladores (removedores), vasos, tazas, platos y contenedores de alimentos hechos de poliestireno expandido.



Para ello, hace una interpretación de la Ley 51 de 2022¹ y recomienda una estructura reglamentaria. Esta incluye, unas definiciones, avisos informativos, prohibiciones, registro de comerciantes, notificaciones de falta, excepciones y penalidades que tienen que cumplir los comercios y personas que venden o utilizan plásticos de un solo uso.

Por los fundamentos que se expondrán a continuación, **la CCPR no apoya el Reglamento Conjunto de la manera como ha sido redactado.** Veamos.

Vigencia de las Prohibiciones

Aunque la Ley 51 de 2022, entró en vigor, de manera inmediata, sujetó la efectividad de sus prohibiciones al transcurso de veinticuatro (24) meses y al cumplimiento con un programa de educación y orientación dirigido a la comunidad². De acuerdo con el Segundo Informe Positivo del Senado sobre el Proyecto del Senado 1374 esta última encomienda no se ha podido realizar. El DACO y DRNA no han logrado concretar la campaña mediática.

Para la CCPR es importante que las empresas conozcan con certeza la fecha en que se terminó de informar a los consumidores sobre el alcance de la Ley y sus reglamentos. No tener una fecha cierta del programa de educación haría poco efectiva su observancia, si se le pretende exigir su cumplimiento inmediato a los comercios. Al no tenerse constancia, ni siquiera de su comienzo, se hace compulsorio que las agencias provean a los empresarios una notificación oportuna y de fácil entendimiento.

La entrada en vigor de los límites no puede establecerse a partir de la aprobación del Reglamento Conjunto sino de la certificación de cumplimiento con la campaña educativa y de orientación a la comunidad.

Avisos Informativos

En la Ley 51 de 2022, se ordenó reglamentar el contenido de unos **Avisos Informativos**. Estos, tenían que haber sido dirigidos por los comercios a los consumidores³. En la actualidad estas normas no han sido aprobadas. Fueron incluidas, en la Regla 9.1 (A) y (B), pero aún no están en vigor. Los avisos tienen que comenzar a difundirse luego de aprobado el Reglamento, no antes.

Sin haberse detallado el alcance de los requerimientos y exigencias administrativos no puede requerirse su ejecución inmediata. El inciso A (4) de la Regla 9.1 recomienda una fecha para la entrada en vigor de las prohibiciones. Esta no guarda relación con el mandato directo del Artículo 4.

¹ Ley para prohibir el expendio y utilización de plásticos de un solo uso en todo local comercial, de venta y distribución autorizada a realizar negocios conforme a las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; Ley Núm. 51 de 29 de junio de 2022.

² Ibid, al Artículo 4.

³ Ibid, al Artículo 5.



Cabe destacar que las prohibiciones, no pueden ser efectivas únicamente con el paso del tiempo. Previamente, tiene que haberse cumplido con el Programa de Educación y Orientación a los clientes. No llevarlo a cabo y exigir su puesta en vigor puede causar muchos inconvenientes legales y operativos.

Por ello, somos del criterio que la fecha de efectividad sugerida en el contenido del **Aviso Informativo** para las prohibiciones no puede ser cónsona con la fecha de vigencia del Reglamento Conjunto. El legislador las separó con el propósito de hacer una transición efectiva y ordenada entre el comercio y los consumidores que minimizara su impacto en los recaudos.

Mantener la fecha propuesta en el Reglamento Conjunto puede provocar un conflicto innecesario entre estos a causa de la indisponibilidad de los productos en el mercado que pudiese terminar afectando la economía.

Menoscabo de Obligaciones Contractuales

La implantación de la Ley 51 de 2022 y el Reglamento Conjunto no pueden tener el efecto de lesionar el contenido de los contratos de suministro de materiales que hayan estado vigentes previo a su aprobación. Se debe incluir un lenguaje en este que reconozca que su efectividad no afecta el respeto a los derechos y buena fe de los contratantes.

No incluir una disposición de esta índole, lo que provoca es una incertidumbre legal en estos contratos. El Reglamento Conjunto no contiene una cláusula de protección de derechos. Sugerimos incluir un apartado que haga su aplicación prospectiva.

Las únicas excepciones permitidas a la inmutabilidad de un contrato son que: (1) sea contrario a la ley, a la moral o al orden público; (2) exista un vicio en el consentimiento de los contratantes, u (3) ocurra un cambio drástico en los hechos contemplados por las partes al momento de contratar⁴.

Ausentes cualesquiera de estas circunstancias el Estado se encuentra en la obligación de procurar que se protejan los negocios creados al amparo de la ley. El DRNA y DACO debe considerar o tener en cuenta que los derechos económicos se alcanzan con la actividad productiva que se genera desde el sector privado.

Por ello, a los contratos se les ha considerado desde antes de la aprobación de la Constitución la ley entre las partes, procurado su cumplimiento estricto⁵. Descartar este hecho podría contribuir al debilitamiento de la economía que se genera fuera del Estado y distanciar el proceso de inversión y hacer negocios en Puerto Rico.

⁴ Oriental Bank v. Perapi et al., 192 DPR 7 (2014). Véase, además, BPPR v. Sucn. Talavera, supra; y Casera Foods, Inc. v. E.L.A., 108 DPR 850 (1979).

⁵ PRFS v. Promoexport, 187 DPR 42, 52 (2012).



Al presente, la Ley 51 de 2022 no contiene un lenguaje que reserve los derechos de los comerciantes que tienen este tipo de contrato vigente. No obstante, eso no debe ser un impedimento para que se incluya uno. Ambos departamentos deben tener presente que los tribunales han descartado la intervención legislativa como instrumento de cambio de los contratos válidos entre partes privadas. Esta práctica está impedida por la Constitución de los Estados Unidos⁶ y Puerto Rico⁷.

Un reglamento que no considere lo anterior no tan solo tiene el potencial de menoscabar las obligaciones contractuales y el debido proceso de ley de las partes, sino que, podría desalentar la inversión o estabilidad de las empresas que operan en nuestra jurisdicción.

Registro de Vendedores:

La Ley 51 de 2022 no delega en el DACO y ni el DRNA la facultad para crear un registro de vendedores de plásticos de un solo uso. Sin embargo, en la Regla 12 del Reglamento Conjunto, se adjudican, el poder para exigir de cualquier comerciante o persona que se dedica a la venta, manufactura o distribución de estos su obligación de inscribirse en uno.

El incumplimiento con este los expone a una multa de \$1,000 hasta \$ 10,000. Se ampara en las leyes habilitadoras de sus respectivos departamentos y en la "Ley Sobre Política Pública Ambiental", Ley 416 de 2004.

Este análisis descarta reconocer que, la Ley 51 de 2022 no enmendó ninguna de las leyes orgánicas que se citan para justificar su actuación reglamentaria. Lo que hizo la Asamblea Legislativa fue crear una legislación que le adicionó una responsabilidad separada a estos departamentos.

En la Ley 51 de 2022 no hace ni una sola mención del deber de los comercios o personas que se dedican a la venta de plásticos de inscribirse en un registro. Tampoco, una referencia directa de la aplicación de estas leyes a los comercios ni la facultad para imponer esas sanciones excesivas por su incumplimiento.

La potestad de una agencia para reglamentar depende del poder delegado por la Asamblea Legislativa. Un organismo público no puede asumir jurisdicción sobre un asunto, a menos que, esté claramente facultado en ley⁸. Ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a la fuente de poder de una agencia administrativa⁹.

⁶ Constitución de los Estados Unidos, Artículo I, Sección 10.

⁷ Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Art. II, Secc. 7 (1952). Véanse Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Sistema de Retiro para Maestros de Puerto Rico, 190 D.P.R. 854 (2014); Pueblo v. Rodríguez, 51 DPR 316 (1937); y Quiñónez v. Castello, 16 DPR 493 (1910). Además, véase Escuela de Administración Pública de Puerto Rico, La Nueva Constitución de Puerto Rico, págs. 179-182 (1954).

⁸ Ayala Hernández v. Consejo Titulares, 190 DPR 547, 559 (2014).

⁹ Amieiro González v. Pinnacle Real Estate Home, 173 DPR 363, 372 (2008); Raimundi v. Productora, 162 DPR 215, 225 (2004).



Para determinar la validez de un reglamento se debe evaluar: (1) si la actuación administrativa está autorizada por la ley; (2) si se delegó el poder de reglamentación; (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los amplios poderes delegados; (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley orgánica y de las leyes especiales, y (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa¹⁰.

Con relación a la Regla que nos ocupa, al parecer se adicionó sin considerar que la Ley 51 de 2022, era una nueva y desvinculada de las leyes habilitadoras de sus departamentos.

Para la CCPR esta Regla 12 debe ser removida del Reglamento junto con las multas que se reclama tener autoridad para imponerles a los comerciantes. Permitir su vigencia podría distraer a los comerciantes e inversionistas de sus deseos de continuar haciendo negocios. Además, podría generar reclamos innecesarios en los Tribunales por la incertidumbre que genera el origen de su autoridad legislativa.

Exclusiones Administrativas de Comercios

La Ley 51 de 2022 no exceptuó a ninguna empresa de las prohibiciones de venta o entrega de plásticos de un solo uso. No obstante, la Regla 11.3 excluyó a varios comercios de su aplicación. Podemos mencionar, entre estos, a hospitales, centros de envejecientes, centros de rehabilitación y otros análogos para los que el Departamento de Salud requiera el uso de estos plásticos y prohíba el uso de alternativas eco-amigables.

En la CCPR desconocemos los criterios de política administrativa que se utilizaron en los departamentos y la autoridad legal que se invocó para excluir a estos de su aplicación. Estas consideraciones deben ser notificadas a todos los comercios sin exclusión de clase alguna.

Una clasificación administrativa como esta, aunque justificada, podría generar un reclamo de exceso de cumplimiento con la ley o de reconocimiento por las clases excluidas para que se equipare su tratamiento con una inclusión suya¹¹.

Declaraciones de Emergencia

A pesar de que esta tarea no cae dentro de los poderes conferidos al DACO y el DRNA, sino del Gobernador, entendemos que debe ser considerada una posible exclusión por emergencia para los ancianos. En particular, en aquellas instancias que sus comunidades se ven afectadas por la interrupción de los servicios esenciales de agua potable y energía eléctrica.

¹⁰ Fuentes Bonilla v. ELA, res. el 22 de mayo de 2018, 2018 TSPR 98; Vitas Health Care v. La Fe et al., 190 DPR 56, 67 (2014).

¹¹ Milán Rodríguez v. Muñoz, 110 D.P.R. 610, 618-619 (1981).



Como es de conocimiento público en algunos Municipios la suspensión de estos suministros en ocasiones se extiende por semanas, incluso meses. Los factores que las causan son múltiples y la rehabilitación del sistema se ve influenciada por consideraciones ajenas a la voluntad de estos.

El plástico de un solo uso podría resultar menos peligroso y más económico para ellos. La demografía está cambiando en forma acelerada en Puerto Rico. El porcentaje de ancianos viviendo solos y en condiciones deplorables es cada vez mayor.

Somos conscientes que el deseo de ayudar a otros, en ocasiones, se ve restringido por los límites que impone una ley. Sin embargo, entendemos que nada impide que los funcionarios encargados de cumplir con esta tengan presente que existen unas situaciones imprevistas en el entorno comunitario que condicionan la respuesta de los comercios.

Conocemos el compromiso del gobierno con los sectores más vulnerables. Por ello, recabamos que se consideren alternativas que atiendan las necesidades de nuestros ancianos. Sugerimos que se preste especial atención al concepto declaración de emergencia y se interprete de la manera más amplia posible. La sensibilidad del contexto público lo exige y amerita.

Aumento de Precios

La puesta en vigor de la Ley 51 de 2022 y su Reglamento Conjunto tendrá el efecto de aumentar el costo de producción en los comercios. Esto generará, a su vez, un incremento en los precios de los productos en el mercado.

El impacto sobre los ingresos de los negocios locales y los recaudos del Estado dependerá de la capacidad de las empresas para suplir la demanda de los consumidores con alternativas eco-amigables, biodegradables, compostables a un precio accesible. También, estará condicionado por la flexibilidad de los comercios para agotar, en forma adecuada y ordenada, el inventario de plásticos de un solo uso que tengan disponibles.

No se debe descartar que hay pequeños negocios que dependen, en forma exclusiva, de estos plásticos para operar. Dígase, compañías de limbers, mantecados, botellas de agua, etc.

Forzar la entrada del Reglamento Conjunto sin cumplir con el programa de orientación y educación a la ciudadanía podría ocasionar una pérdida mayor de ingresos en las empresas y un cambio de comportamiento en el consumidor que se podría traducir en una merma de recaudos para el Estado.

El gobierno tiene la obligación de garantizarle a la Junta de Supervisión Fiscal que la Ley 51 de 2022 no tiene un impacto económico sustancial en el Plan Fiscal Certificado y es cónsona con el Plan de Ajuste Fiscal.



Los requerimientos de tiempo y notificación a la ciudadanía intentan minimizar el impacto económico que tendrá la vigencia de la ley sobre los ingresos del Estado. Para la CCPR es importante que se les permita a los comercios agotar su inventario en un periodo razonable de tiempo. Este podría ser de 18 meses adicionales¹².

Cabe mencionar que las disposiciones de la Ley 51 de 2022 aplican, en forma exclusiva, al comercio local de Puerto Rico. Por consideraciones de índole constitucional sus prohibiciones no se extienden a los comercios en las jurisdicciones de los Estados Unidos.

Hay que tener presente que cualquier ciudadano puede adquirir estos plásticos por correo postal. Lo único que tiene que hacer es comprarlos, a través, de un marketplace online o internet en un comercio fuera de Puerto Rico.

Recargos por Atrasos en el Pago de Multas

El Artículo 6 de la Ley 51 de 2022 le reconoce al DACO la autoridad para imponer un recargo de un 10% de penalidad mensual sobre las multas impuestas. Para ello, tiene que ocurrir un atraso en el impago de esta luego de transcurridos 30 días de emitida.

Sin embargo, el contenido de la Regla 13.2 (D) del Reglamento Conjunto sugerido, dispone que, “**el monto adeudado aumentará un diez por ciento (10%).**”

Este lenguaje es inexacto y peligrosamente confuso. Parece indicar que la base de la multa puede aumentar por mes de atraso con la imposición del recargo.

El entendido del concepto recargo, en su aplicación más flexible, no puede cambiar la voluntad legislativa. Una cosa es la deuda por concepto de la imposición de las multas y otra es la deuda a causa de estos. Entre ambas locuciones hay diferencias.

Bajo ningún concepto se puede cambiar el monto de la penalidad establecida por ley. El por ciento de recargo será siempre un 10% mensual sobre la multa impuesta. Si se reconoce que, el monto adeudado puede aumentar con los recargos se podría generar la impresión que un segundo atraso contendría un incremento mayor al 10%.

Ese lenguaje debe aclararse colocando el lenguaje expreso de la Ley 51 de 2022 o interpretando que el monto de la multa no puede cambiarse con la imposición de los recargos mensuales.

Obsérvese las siguientes tablas que contienen una imposición progresiva de recargos sobre las multas:

¹² Véase Informe Positivo del Proyecto del Senado 1374 de 15 de marzo de 2024, donde el licenciado Samuel Acosta del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) expreso que no tendrían objeciones que se extienda la entrada en vigor de las prohibiciones por unos meses.

Tabla 1. Recargos establecidos, según la Ley.

Multa	Por ciento (%) Recargo	Recargo en Dinero 1er Impago	Monto Adeudado	2do Recargo Mensual	Monto adeudado 2do Impago
\$500	10 %	\$50	\$550	\$50	\$600
\$1000	10 %	\$100	\$1100	\$100	\$1200
\$5000	10 %	\$500	\$5500	\$500	\$6000

Tabla 2. Propuesta de recargos, acorde con el Reglamento:

Multa	Por ciento (%) Recargo	Recargo en Dinero 1er Impago	Monto total Adeudado DACO	2do Recargo mensual	Monto adeudado 2do impago
\$500	10 %	\$50	\$550	\$55	\$605
\$1000	10 %	\$100	\$1100	\$110	\$1210
\$5000	10 %	\$500	\$5550	\$550	\$6050

Como se puede observar en la tabla 1, al aplicarse el recargo de un 10% sobre la cuantía de la multa, el equivalente en dinero de esta nunca varía. Por otra parte, en la tabla 2 el patrimonio del recargo aumenta en forma progresiva, según se aplica a la cantidad total adeudada.

Ese lenguaje es el que invitamos a revisar. De no corregirse, cualquier funcionario que le corresponda hacer cumplir el reglamento pudiese interpretar, en forma equivocada, que el 10% subsiguiente se aplicaría a la suma del recargo con la multa impuesta. Aparte que, pudiese provocar un aumento inmerecido en el monto de la deuda para los comerciantes.

Presupuesto

La Asamblea Legislativa no le asignó al DACO y DRNA presupuesto en la Ley 51 de 2022, para cumplir con las exigencias de política pública que les encomendó. Solo les adicionó la tarea de implantar sus disposiciones, pero no el dinero con el que tendrían que llevar a cabo la campaña educativa y de orientación para los consumidores.

Tampoco, les asignó capital para contratar oficiales examinadores, peritos, abogados, secretarías, taquígrafas y demás personal. Así como, para adquirir materiales y equipo, fiscalizar el cumplimiento de esta y garantizar los procesos de revisión administrativa que solicite cualquier parte afectada.



El impacto de estos gastos será necesario para sostener que se interpretó, en forma adecuada, la Ley 51 de 2022; tenían autoridad para hacerlo; no se excedieron en el ejercicio de esta; respetaron las obligaciones contractuales; y su presencia era indispensable para la adjudicar la controversia.

Al presente, no tenemos conocimiento si estos departamentos tienen los ahorros internos suficientes para cumplir con todos los deberes asignados. No tener una fuente de repago para subvencionar los gastos que una ley impone podría ser contrario a la "Ley de Supervisión, Administración, y Estabilidad Económica de Puerto Rico"¹³.

Cabe recordar que, la Sección 204 (b) 4 de PROMESA autoriza a la Junta a revisar cualquier Reglamento aprobado por una agencia o departamento en Puerto Rico. Por ello, en la Sección 204 Inciso (b) 5 la autoriza a examinar cualquier actuación que estime conveniente para certificar que su puesta en vigor no afecta el cumplimiento con el Plan Fiscal Certificado y el Plan de Ajuste de la Deuda.

Los reclamos de autoridad, ejercidos por la Junta, sobre los reglamentos de las agencias en Puerto Rico son incuestionables. Su responsabilidad con las disposiciones de PROMESA y la obligación de esta realizar los cambios que fomenten el crecimiento económico hacen compulsorio la ocupación del campo. La autoridad de esta sobre los asuntos económicos no tan solo está reconocida en PROMESA, sino que de existir dudas se le reconoce que la tiene¹⁴.

Conclusión

El Reglamento Conjunto no debe ser aprobado sin antes: (1) haberse realizado una campaña de educación y orientación para los consumidores; (2) sin haberse reglamentado el contenido de los Avisos Informativos que los comercios tienen que notificar a la ciudadanía; (3) sin incluirse una regla que proteja los contratos de suplido de plásticos que hayan estado vigentes previo a la efectividad de la Ley 51 de 2022; (4) sin haberse eliminado el Registro de Comerciantes de Plásticos de un Solo Uso; (5) sin haberse notificado a todos los comercios las consideraciones de política administrativa que se utilizaron para excluir a algunos negocios de su aplicación; (6) sin haberse incluido una regla que proteja a los ancianos de la compra en los comercios de estos plásticos en las comunidades afectadas por la suspensión de los servicios de agua potable y energía eléctrica; (7) sin haberse corregido el cómputo de 10% mensual por recargo a causa del impago de una multa; (8) sin haberse asignado presupuesto para llevar a cabo y cumplir con las actividades administrativas que se ordenan; (9) sin haberse concedido, al menos, 18 meses para que los comercios puedan agotar el inventario que todavía tienen disponible; y (10) sin haberse certificado su cumplimiento con el Plan Fiscal y el Plan de Ajuste de la Deuda.

Esperamos que, estos apuntes les ayuden a tener una pieza reglamentaria más efectiva y armonizable con el espíritu de la ley. Podrán analizarlos al momento de tomar una decisión

¹³ Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act o "PROMESA" por sus siglas en inglés.

¹⁴ Pierluisi v. Financial Oversight & Management Board for Puerto Rico, No. 21-1071 (1st Cir. 2022).



VOZ Y ACCIÓN de la Empresa Privada

P.O. Box 364106 San Juan
PR 00936 - 4106
Miramar Plaza Center
954 Ave. Ponce de León
Suite 406 San Juan PR 00907-3646



787-721-6060 camarapr@camarapr.net camarapr.org | #camaristaenaccion

informada sobre este asunto. Se las exponemos en el clima de cordialidad, respeto y camaradería que ha distinguido sus actuaciones públicas con los comercios. Tenemos la esperanza que abonen en forma positiva a su decisión.

En la CCPR estamos comprometidos con el desarrollo económico del país. Nuestros integrantes desean continuar aportando a la creación de empleos y la recuperación. La corrección de este Reglamento es un paso afirmativo en esa dirección.

Desde los departamentos del gobierno, se debe promover que, los comercios tengan las herramientas necesarias para facilitar sus aportaciones a la economía. Agradecemos la oportunidad de expresarnos y quedamos a sus órdenes para abundar sobre estos apuntes o cualquier otro que entiendan podemos aportar.

Sin otro particular, queda ante ustedes,

Ramon Pérez Blanco, Esq.
Presidente