



14 de agosto de 2014

Hon. Nery E. Adames Soto  
Secretario  
Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO)  
Apartado 41059, Estación Minillas  
San Juan, Puerto Rico 00940-1059

Ing. José M. Izquierdo Encarnación  
Presidente  
Cámara de Comercio de Puerto Rico

### **RE: Enmiendas al Nuevo Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos**

---

#### ***Introducción***

La Cámara de Comercio de Puerto Rico agradece la invitación al Hon. Nery E. Adames Soto, secretario y a la Lcda. María D. Díaz Pagán, subsecretaria, del Departamento de Asuntos del Consumidor, conocido como DACO, a expresarnos en torno **al borrador del nuevo Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos.**

Comparece la Cámara de Comercio de Puerto Rico, por conducto de su presidente, José M. Izquierdo Encarnación, en representación de los miembros del Comité de Comercio al Detal, para formular su respuesta al Aviso de Vista Pública sobre las enmiendas que propone realizar el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO) al Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos que en la actualidad promulga y administra.

En cumplimiento con la política pública enmarcada en su Ley Orgánica, las enmiendas formuladas por DACO van dirigidas a salvaguardar a los consumidores de las prácticas y anuncios que tiendan a crear una apariencia falsa o engañosa sobre los productos o servicios ofrecidos en el mercado. De igual forma, se persigue fomentar por este Departamento la diana de establecer un clima de confianza y respeto entre comerciantes y consumidores.

Aunque entendemos las preocupaciones que mueven a este Departamento a proponer los cambios incluidos en el nuevo Reglamento, enfatizamos que la aprobación de tales medidas debe ser un ejercicio ponderado que contemple el marco económico y fiscal que presenta el mercado actual de Puerto Rico y tome en consideración los posibles efectos que sobre éste pueden tener las regulaciones y modificaciones propuestas.

Es la firme intención de la Cámara de Comercio colaborar con y, contribuir a, la elaboración de medidas reglamentarias que beneficien a nuestros usuarios y permitan la sana relación entre las empresas comerciantes que representamos y los consumidores, que al final del día, constituyen el activo más valioso e imprescindible para el modelo de negocio de nuestros miembros.

Mediante nuestra comparecencia abarcaremos algunos de los efectos económicos indirectos que la nueva reglamentación puede tener sobre las empresas y comercios que operan en nuestra isla. De igual forma, explicaremos cómo algunas de las regulaciones sugeridas pueden crear barreras sobre el ya decaído mercado económico imperante, con el efecto de reducir la utilización de medios publicitarios para anunciar productos, limitar la posibilidad de realizar eventos promocionales, debilitar la capacidad de efectuar rebajas sobre los precios de los productos o equiparar los mismos a aquellos disponibles en el mercado de los Estados Unidos, entre otros.

### ***Cambios sobre disponibilidad de productos***

El reglamento establece nuevas definiciones, además de cambios a la Regla 13 y 14, que en su conjunto limitan la capacidad de muchos comercios para obtener artículos que no forman parte de su inventario regular y que son ofrecidos a precios bajos o en buenas ofertas temporales a los consumidores.

La Regla 5 sobre *Definiciones* sufre varios cambios significativos. El de mayor importancia e impacto lo encontramos en el inciso (ii) en torno a la definición de *Venta Especial* que a partir de la enmienda incluiría, y aplicaría a, toda conducta de venta susceptible de catalogarse como atractiva, beneficiosa, excepcional, en liquidación, con el objetivo de llamar la atención entre los consumidores, independientemente de que se identifiquen como artículos en precio regular o en especial. De igual modo, en el inciso (e) se elimina la definición de venta en liquidación y se sustituye por artículos de temporada.

Lo anterior, con la consecuencia de sujetar todos los productos ahora enmarcados bajo la definición de venta en especial al cumplimiento con las disposiciones recogidas en los Artículos 13 y 14 del Reglamento. En otras palabras, habría que cumplir con requisitos de ofrecer “rain check” o sustitutos aunque el artículo esté en liquidación o esté anunciado a precio regular. Esto, a pesar de que el propósito de un “rain check” o sustituto es garantizar al consumidor el precio reducido luego de finalizada la vigencia de la oferta. Únicamente los artículos de temporada estarán exentos del requisito establecido por la Regla 13<sup>1</sup> siempre que se especifique clara y adecuadamente la cantidad en existencia en cada establecimiento. Por consiguiente, sólo podrán liquidarse artículos de temporada sin cumplir con

---

<sup>1</sup> El Reglamento propuesto guarda silencio acerca de la aplicación de la Regla 14, o sea, el requisito de ofrecer rain checks o sustitutos. Entendemos que debe aclararse que no aplicará la obligación de proveer rain checks o sustitutos una vez se agotan los artículos fuera de temporada.

dicha regla, y no aquellos cuyos modelos sean actualizados, discontinuados o formen parte de un exceso de inventario, para los cuales habría que asegurar nuevamente una cantidad disponible y otorgar sustitos o "rain check". Esto debe revisarse.

Por su parte, la Regla 13 continuará siendo aquella que hay que observar cuando se publicitan artículos o servicios en venta especial para asegurar su disponibilidad. Como indicamos anteriormente, la definición de Venta Especial ha sido ampliada, por lo que, la mayor parte de los productos y servicios que anuncian los comerciantes configurarán como ventas especiales para efectos de la nueva definición del Reglamento propuesto y, por tanto, deberán cumplir con los requisitos de cantidades del referido artículo. Es menester recalcar que la Regla 13 requiere que el comerciante tenga disponible en la tienda los bienes anunciados en venta especial en cantidades suficientes para responder a la demanda razonablemente anticipada durante todo el periodo de efectividad de la venta especial anunciada.

Ahora bien, la incorporación de un cuarto sub-inciso a la Regla 13(B), así como la añadidura de la Regla 13(4) y 13(5), cobran suma importancia. Conforme a lo dispuesto en la nueva redacción, los productos deberán estar disponibles durante todo el tiempo que dure una venta especial si la oferta que se hace es por siete (7) días o menos. Si la oferta es superior a siete (7) días tienen que estar disponibles por lo menos el 75% del tiempo. De igual forma, las excepciones de la Regla 13(B) no serán de aplicación a la Venta del Madrugador (*Black Friday*) y tampoco aplicará a la nueva categoría de artículos de temporada. Esto último implica que, durante la Venta del Madrugador, no se podrá limitar el número de artículos disponibles, por lo que fija el deber de poseer un inventario ilimitado de productos para poder cumplir con los nuevos requisitos. Lo anterior implica que muchos

comerciantes deberán abstenerse de publicar o anunciar ofertas de productos a buenos precios para los cuales no tengan la seguridad de que habrán de tener cantidades que duren toda la vigencia del evento comercial. Ello, ante la posibilidad de exponerse a multas en caso de no poder cumplir con los requisitos que establece el nuevo reglamento.

El manejo y planificación de inventario depende de proyecciones de disponibilidad de productos que en muchos casos no está sujeto al control ni a la voluntad de los comerciantes. Como práctica de negocio existen artículos que se adquieren en cantidades limitadas ante ofrecimientos esporádicos realizados por los suplidores o vendedores de los comerciantes al detal. Por lo que, un comerciante puede adquirir un producto para la venta a un precio fijado para una cantidad determinada en un momento particular, pero luego éste no volverá a estar disponible bajo las mismas condiciones. Así, los comercios enfrentan continuamente un sinnúmero de oportunidades comerciales que son cambiantes, momentáneas y limitadas. Pueden surgir precios especiales por productos que serán sustituidos por versiones más adelantadas, diferentes o por temporada (*seasonality*). A modo de ejemplo, existen productos que cesan de estar disponibles al concluir la temporada para la cual se crean en el país de producción, productos introductorios o aquellos para probar un mercado, productos discontinuados, entre muchos otros. En estos casos, una vez agotado el inventario o terminada la producción, es imposible volver a obtener el producto o uno comparable de precio o características similares.

En consecuencia, los precios, cantidades, fechas de venta y otros elementos relacionados con los productos a vender y las condiciones de venta son elementos que se establecen a tenor con fórmulas y balances económicos, logísticos, operacionales, promocionales y económicos. Las medidas que se traten de imponer sin tomar en consideración estos

elementos inevitablemente tendrán el efecto de sustituir el criterio y las prácticas comerciales por nociones y supuestos que no se sustentan en la compleja operación de un comercio. Como resultado, existe una clara diferenciación mercantil entre un producto vendido en cantidades limitadas a un precio regular y otro cuyo precio fue reducido constituyendo una venta en especial, que amerita un tratamiento regulatorio diferenciado. De manera que, el reglamento propuesto no debe ser de aplicación a todos los productos que se anuncien, sino estrictamente a los que están anunciados en especial.

Según las nuevas definiciones y reglas del Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos, un comercio vendría obligado a ofrecer un sustituto o un “*rain check*” por un producto que no puede volver a adquirir, que compró en cantidades limitadas o que solamente estuvo disponible en una temporada en particular y no podría limitarse a vender las cantidades que adquirió. Lo anterior tendría el ineludible efecto de que no se podría continuar anunciando las ofertas para este tipo de productos en perjuicio de los intereses del consumidor, quien no se podrá enterar de ofertas que redundan en su beneficio económico. El comercio vendrá imposibilitado de anunciar aquellos productos para los cuales posea cantidades limitadas aunque sean ofertas beneficiosas o atractivas al consumidor.

En adición, estos mecanismos propuestos para controlar las cantidades disponibles durante este tipo de ventas especiales limitan la capacidad o habilidad que tienen los comerciantes de poder equiparar o igualar sus precios u ofertas con aquellas existentes en los Estados Unidos. En un mundo comercial impactado por la accesibilidad de información a través del *Internet* son cada día más los consumidores que antes de acudir a los establecimientos comerciales de nuestros miembros investigan los precios y las ofertas disponibles en los Estados Unidos. Al momento, muchos

comerciantes han sido capaces de igualar tales ofrecimientos e incluso se les han honrado esos precios aunque no consten así anunciados en las ofertas publicadas. La situación podría ser muy distinta si existe una obligación de ofrecer cantidades ilimitadas de los artículos anunciados, ya que muchos comerciantes tendrían que limitar su oferta, a pesar de que la misma estará disponible para consumidores en otras jurisdicciones, afectando de esta forma al consumidor puertorriqueño.

Por otro lado, uno de los efectos indirectos de las medidas ponderadas por este Departamento es la emigración de los consumidores al comercio cibernético, lugar donde la regulación estatal es aplicada con menos rigurosidad por consideraciones jurisdiccionales. Es decir, las páginas de venta de artículos por *Internet* usualmente se rigen por los términos y condiciones establecidos con el cliente, los cuales en su mayoría distan de los requisitos supervisados y aplicados por el Departamento de Asuntos al Consumidor. Por lo tanto, la imposición de una regulación más rigurosa sobre los comerciantes locales limitaría seriamente su capacidad de competir con estas plataformas de venta. Sabido es, que los comerciantes locales mantienen un rol de mayor contribución con el desarrollo de nuestra economía que se traduce en mayores contribuciones al campo laboral, social, tributario, entre otros.

Con la regulación de las cantidades que pretende imponer este Departamento, tal ofrecimiento sería imposible de garantizar, pues al no poder limitar las cantidades a ofrecer, el comerciante no podrá conocer ni calcular el impacto que la oferta tendría en sus operaciones. Por consiguiente, éste podría comprar mercancía en exceso que luego no podrá vender en liquidación y no podría aprovechar las algunas ofertas de los suplidores, si no cumplen con los límites de cantidades impuestos por el Reglamento. Ello, con el efecto de aumentar los costos de las operaciones

comerciales; que al final del día redundará en aumentos de precios que afectarán al consumidor.

Se debe enfatizar que resulta sumamente preocupante la nueva presunción recogida en la Regla 14 (E) que sujeta al comerciante a una multa por falta de disponibilidad de los bienes anunciados a pesar de cumplir con lo exigido por la propia regla. Este Honorable Departamento no puede perder de perspectiva que el rol principal del reglamento que nos ocupa es evitar las prácticas y los anuncios dirigidos a engañar y tomar ventaja indebida de los consumidores. Existe un engaño cuando se induce al consumidor a acudir al establecimiento comercial con apariencias falsas sobre la disponibilidad de los bienes anunciados. La falta de bienes anunciados por errores o inadvertencias innatas al complicado proceso de mercadeo y venta de productos no incluye un elemento de intención a la hora de establecer que un anuncio es engañoso.

La presunción antes mencionada imputa una violación sin tomar en consideración si la falta de disponibilidad surge por un error excusable o causa mayor. Simplemente, no se puede presumir que todo acto de los comerciantes es con la intención de engañar. Existen circunstancias fuera del control de los comerciantes que pueden afectar la disponibilidad de los productos en sus establecimientos, entre los que figuran aquellos atribuibles al manufacturero o distribuidor, y otros, tales como, robo de mercancía, problemas de transportación, situaciones con los procesos de importación o levante, etc. No podemos perder de perspectiva que Puerto Rico es una isla, por lo que, el proceso de importación está sujeto a unas limitaciones y realidades geográficas que no están presentes en el comercio entre los restantes 48 estados de la Unión.

Enfatizamos que el gran perjudicado por las enmiendas sugeridas no es sólo el comerciante o la industria de la publicidad, sino el consumidor

quien se verá privado de obtener productos y servicios a mejores precios y quien también pierde la oportunidad de comprar a tales precios. Por lo tanto, recomendamos que las reglas 5, 13 y 14 permanezcan inalteradas.

### ***Cambios sobre la forma de los anuncios***

Como parte de los cambios propuestos a la forma de los anuncios, la Regla 8, propone el aumento en el tamaño en la letra de los mismos, el requisito de ubicar las aclaraciones en un “lugar donde un consumidor miraría” y cercano al reclamo que se califica. Igualmente, el inciso B de la Regla 23, impone especificaciones sobre los colores y el tipo de letra a utilizarse en las notas aclaratorias. Estos requisitos limitan el espacio dedicado a la mercancía dentro de la forma y composición del anuncio con el efecto de aumentar los costos de publicación al requerir la compra de mayor espacio en los medios de comunicación. Dichos aumentos en costos, nuevamente recalamos, redundaría en un aumento en los precios en detrimento del consumidor.

Las pautas y anuncios comerciales que se negocian con los medios impresos de comunicación se entablan en consideración a unos precios de acuerdo al tamaño, color, ilustración y ubicación en día y tipo de página. Por definición, las notificaciones por casos de errores de tipografía o similares son ocasionales e imprevistas. Por ello, están fuera de las fechas y precios especiales negociados y conlleva un precio mucho mayor. Más aún cuando los cambios propuestos en este reglamento requieren un mayor tamaño que el tradicionalmente utilizado en la industria.

En cuanto a la exigencia dentro de estas reglas que requiere que el texto sea ubicado en un lugar donde un consumidor miraría, debemos resaltar que el texto de esta disposición peca de imprecisión y vaguedad. Asimismo, aclaramos que el texto dentro de un anuncio puede estar ubicado

cerca o lejos de su mensaje o reclamo principal sin que eso implique automáticamente falta de información relevante para el consumidor o una práctica engañosa.

### ***Cambios sobre correcciones de los anuncios***

La nueva redacción de la Regla 23, en síntesis, proscribire el que notas aclaratorias sean utilizadas para corregir errores relativos a la disponibilidad de los bienes anunciados. La nueva medida no permitirá atender situaciones en la que el producto no esté disponible según anunciado, ya sea por razones justificadas o ajenas al comercio. Esto es un enorme disuasivo para la publicación de anuncios que puedan informar al consumidor sobre la situación con la disponibilidad de los bienes para que éste pueda tomar una decisión sobre si acudir o no al establecimiento comercial en busca del artículo que interesa o si visitar un establecimiento de la competencia.

Nos parece acertado que este Honorable Departamento reconozca una exención dentro de la regla discutida para casos de fuerza mayor. Entiéndase por fuerza mayor, aquellas circunstancias imprevisibles y fuera del control del comerciante que impiden o limitan sustancialmente la capacidad del comercio para cumplir con esta regla.

Igualmente, esta regla parecería indicar que en adición a la publicación de la nota aclaratoria en el medio donde se publicó el anuncio original se publique a su vez en otros medios de comunicación. Lo anterior debe aclararse. De ser así, los requisitos establecidos por el Reglamento imponen unos costos adicionales que definitivamente afectan la operación de los comerciantes y que podrían resultar en aumentos de precios en los productos.

En consecuencia, sostenemos que las Reglas 8 y 23 deben permanecer inalteradas.

### ***Artículos de Temporada***

Prácticamente todos los eventos y fechas especiales para los cuales se ofrecen artículos y mercancía especial han surgido de iniciativas sociales y comerciales que con el paso del tiempo se han arraigado en nuestro modo de vida. El comercio responde a la realidad social y cultural de los tiempos, y a las expectativas y exigencias de los consumidores. Un ejemplo reciente es la Venta del Madrugador (*Black Friday*). No obstante, continuamente surgen nuevas oportunidades para los consumidores que, aunque todavía no son populares en Puerto Rico, podrían serlo en un futuro no muy lejano. Nos referimos a eventos tales como el "*Black Thursday*", "*Cyber Monday*" o "*Super Saturday*".

Excluir expresamente la Venta del Madrugador (*Black Friday*) de las excepciones contempladas en el inciso B de la Regla 13, significará que durante la organización de este evento las cantidades de productos ofrecidos o anunciados deberán estar disponibles en cantidades ilimitadas, debido a que su disponibilidad no podrá ser condicionada al cumplimiento con lo detallado en la Regla 13(B). Lo anterior trastoca el modelo tradicional de negocio de los comerciantes en Puerto Rico al requerir cantidades irreales de inventario, acto que resulta sumamente oneroso al amparo de los principios de administración y manejo de actividades comerciales. Del mismo modo, el comerciante se verá impedido de anunciar aquellos artículos que no puedan sobrevivir los arduos rigores de las nuevas reglas, a pesar de que tales ofrecimientos podrían constituir buenas ofertas que beneficiarían el interés económico de los consumidores.

Las enmiendas al Reglamento tienen como efecto una limitación a las oportunidades que tienen los consumidores de adquirir bienes más baratos y sofocan la creatividad de los empresarios que desean atender esas necesidades. Igualmente, los nuevos requisitos afectarán no solo a los

comerciantes sino también a los publicistas, artistas gráficos, medios de comunicación y otras personas y entidades que ofrecen sus servicios para promover estos eventos especiales. La finalidad del Gobierno debe ser balancear todos los intereses de los diversos actores en el plano económico para promover el desarrollo, la creación de empleos y la máxima actividad comercial en la sociedad.

Entendemos la importancia que este Honorable Departamento imparte sobre la necesidad de regular la organización de la tradicional venta de “*Black Friday*”, sin embargo, esto no se puede lograr apresuradamente sin analizar el impacto que las regulaciones propuestas puedan tener sobre dicho evento comercial. Resulta meridianamente claro que no es la intención de ninguna de las partes envueltas en este proceso que un evento de tal magnitud y anticipación por los consumidores se afecte de tal manera por la implementación de las nuevas regulaciones.

### ***Posibles conflictos legales con los cambios sugeridos***

#### **A. Cláusula de Comercio en su “estado durmiente”**

La potestad del Congreso de Estados Unidos para regular el comercio entre los estados, así como con naciones extranjeras, aparece conferida taxativamente en el Art. I, Sec. 8 de la Constitución de los Estados Unidos. Dicha disposición constitucional, conocida comúnmente como la Cláusula de Comercio, ha servido a través de los años como fuente amplia del poder reglamentario de la rama legislativa federal.

Hace ya más de un siglo que el Tribunal Supremo de Estados Unidos decretó que, en vista de la facultad del Congreso, existen unas prohibiciones implícitas al poder de los estados en este renglón. Véase Cooley v. Board of Wardens, 53 US 299 (1851). Dicha cláusula ha sido interpretada como una que niega a los estados interponer trabas al flujo interestatal de artículos

comerciales. Véase Or. Waste Sys., Inc. v. Dep't of Env'tl. Quality of State of Or., 511 US 93, 98 (1994). Esta limitación regulatoria se ha denominado como el aspecto "durmiente" o "negativo" de la Cláusula de Comercio y surge como contraparte al poder que le ha sido conferido expresamente al Congreso a través de dicho precepto constitucional. Véase Department of Revenue of Ky. v. Davis, 553 US 328, 337–338 (2008).

Inicialmente, ésta surge como medida para atender los efectos económicos adversos en el colectivo de la nación norteamericana sobrevenidos como resultado de los intentos de proteccionismo económico de los estados individuales. En otras palabras, pretendía desalentar aquellas disposiciones reglamentarias dirigidas a beneficiar los intereses económicos dentro del estado que imponían cargas o restricciones a entidades fuera de sus lindes geográficos.

Parte de lo que se persigue al proscribir el proteccionismo es evitar represalias de los otros estados generadas en respuesta al trato desigual, lo cual socavaría los designios del esquema constitucional federal. Igualmente, se protege la libertad de movimiento de los bienes entre los estados y los demás componentes de la Nación Americana salvaguardando el libre acceso y competencia de los mercados constituidos por estos.

Hace apenas dos años, nuestro máximo foro judicial, específicamente, en E.L.A. v. N.W. Selecta, 185 DPR 40 (2012), reconoció y dictaminó la aplicabilidad de la Cláusula de Comercio Interestatal en su "estado durmiente" a Puerto Rico. El Tribunal Supremo razonó: "Como ya discutimos, la Cláusula de Comercio es una de las más eminentes delegaciones de poder que se hizo al Congreso de Estados Unidos. Su vertiente negativa o durmiente representa la herramienta principal del esquema constitucional para prohibir la balcanización entre los componentes de la federación. Por ende y, ante la cada vez mayor integración de Puerto

Rico al sistema federal, la justificación para la aplicación de esa Cláusula a la Isla es sencilla.”

Ahora bien, aunque reconocemos la capacidad de este Departamento para adoptar e implementar regulaciones en protección de los consumidores, según dispuesto por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, el ejercicio de dicha facultad no es absoluto, ni ilimitado. El desempeño de su papel como ente reglamentario de prácticas con un efecto sustancial en el comercio interestatal debe ser ejercitado de manera cónsona con las limitaciones existentes de naturaleza constitucional.

Las enmiendas proyectadas por este Departamento, a la luz de la Cláusula de Comercio, constituyen una intrusión en el comercio interestatal que sobrepasa los beneficios que pudiera generar. La reglamentación aquí discutida, con sus nuevos requisitos, abandona el campo de la reglamentación de anuncios con un potencial de engañar a los consumidores y se adentra en la regulación del modelo de venta de los comerciantes en Puerto Rico, lo que ocasiona una interferencia excesiva sobre el comercio interestatal. Es decir, los comerciantes en Puerto Rico que realizan transacciones sustanciales dentro del comercio interestatal estarían sujetos a requisitos locales proteccionistas que imponen mayor trabas al realizar sus negocios en la isla que en el resto de los Estados. No albergamos duda alguna que los cambios aquí discutidos constituyen cargas económicas al flujo de las transacciones entre los estados.

### **B. Preemption (“Desplazamiento”)**

La doctrina de desplazamiento (*preemption*) puede ser catalogada dentro de tres categorías: (1) el desplazamiento expreso, donde un estatuto federal contiene un “lenguaje explícito” que excluye la aplicación de la legislación estatal; (2) el desplazamiento de campo, en el que el esquema

regulatorio federal es tan penetrante como para hacer razonable la inferencia de que el Congreso no dejó lugar para que los estados adoptaran legislaciones complementarias; y (3) el desplazamiento implícito por conflictos, en el que el cumplimiento de ambas legislaciones, federales y estatales, resulta imposible o donde la ley estatal configura un obstáculo para el cumplimiento y la ejecución de los propósitos y objetivos contemplados por el Congreso.

Ciertamente, no hay nada en la Ley Orgánica de la *Federal Trade Commission* (FTC) que implique la intención del Congreso de desplazar la regulación estatal. Tampoco, el campo ha sido regulado de tal manera que no deje margen para adoptar regulación estatal complementaria. Sin embargo, existe un conflicto entre las disposiciones sugeridas para el nuevo Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos y los propósitos y objetivos de la reglamentación adoptada por la FTC.

El Tribunal Supremo ha sostenido que aun cuando el Congreso haya dejado espacio para la regulación estatal, la legislación o reglamentación estatal quedará desplazada en la medida en que entre en conflicto con la ley federal. Se ha determinado la existencia de conflicto real, donde “el cumplimiento de ambos reglamentos federales y estatales es una imposibilidad física para operar adecuadamente en el comercio interestatal”. Véase Florida Lime & Avocado Growers, Inc. v. Paul, 373 US 132 (1963).

La FTC ha sopesado cuidadosamente la necesidad de evitar prácticas desleales y engañosas en beneficio de los consumidores, pero sin imponer una restricción excesiva para el comercio y su sano desenvolvimiento. Los cambios reglamentarios propuestos por este Departamento involuntariamente derrotan y están en conflicto con el cuidadoso equilibrio de la reglamentación federal por ir más allá de la intención de proteger a los consumidores de las prácticas publicitarias engañosas al imponer y fijar

obligaciones excesivas para mantener niveles de inventario irreales a los establecimientos comerciales.

Las regulaciones establecidas por la FTC<sup>2</sup> para reglamentar los anuncios y las prácticas engañosas disponen: "...it is an unfair or deceptive act or practice in violation of section 5(a)(1) of the Federal Trade Commission Act, 15 U.S.C. 45(a)(1), to offer any such products for sale at a stated price, by means of an advertisement disseminated in an area served by any stores which are covered by the advertisement, if those stores do not have the advertised products in stock and readily available to customers during the effective period of the advertisement, unless the advertisement clearly and adequately discloses that supplies of the advertised products are limited or the advertised products are available only at some outlets."

La diferencia primordial entre ambos reglamentos es que la reglamentación federal permite ciertas excepciones que están proscritas en el nuevo Reglamento de Prácticas y Anuncios Engañosos. El reglamento federal permite anunciarle de antemano al consumidor que existen cantidades limitadas o que la mercancía anunciada estará disponible únicamente en algunos establecimientos. Además, el reglamento federal limita significativamente su efecto al permitir ciertas defensas<sup>3</sup>, algunas de ellas expresamente prohibidas o excluidas en el reglamento propuesto por este Departamento.

Como se puede apreciar, en las enmiendas propuestas, se contempla la eliminación de disposiciones adoptadas por la FTC y la adopción de algunas que se apartan de lo que dicha agencia federal ha establecido. Los

---

<sup>2</sup> Véase 16 C.F.R. Section 424.1, 54 FR 35467, Aug. 28, 1989.

<sup>3</sup> §424.2. Defenses. No violation of §424.1 shall be found if: (a) The advertised products were ordered in adequate time for delivery in quantities sufficient to meet reasonably anticipated demand; (b) The food retailer offers a "raincheck" for the advertised products; (c) The food retailer offers at the advertised price or at a comparable price reduction a similar product that is at least comparable in value to the advertised product; or (d) The food retailer offers other compensation at least equal to the advertised value.

cambios contemplados se alejan del marco de regulación del contenido de anuncios que podrían constituir prácticas engañosas y penetran en la organización y la forma de hacer negocios de los comerciantes en Puerto Rico.

En consecuencia, la nueva redacción del reglamento ante consideración es un obstáculo para lograr y ejecutar la reglamentación federal antes descrita, toda vez que conflige con un estatuto federal y por tanto debe ceder ante éste último, máxime, cuando el cumplimiento paralelo con ambos reglamentos es imposible para una entidad que participa en el comercio interestatal.

### **C. Libertad de Expresión**

La Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico consagra la libertad de expresión como uno de los valores de la más alta jerarquía constitucional, al disponer que “[n]o se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra...” Véase Art. II, Sec. 4, Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En nuestro ordenamiento legal existe una diferencia entre la libertad de expresión política que goza de mayor protección constitucional y, la libertad de expresión comercial, que consta de una protección constitucional más limitada. Sin embargo, no cabe duda que la expresión para fines lucrativos y comerciales se encuentra bajo el ámbito de protección de las constituciones de Puerto Rico y de los Estados Unidos. En consideración de lo anterior, el Tribunal Supremo ha señalado que las limitaciones a la libertad de expresión, sin distinción, serán interpretadas restrictivamente, de manera que no abarquen más de lo imprescindible. Véase Muñiz v. Administrador del Deporte Hípico, 156 DPR 18 (2002); Velázquez Pagán v. A.M.A., 131 DPR 568, 577 (1992).

Así, para determinar la validez constitucionalidad de una restricción o prohibición sobre expresión comercial, es necesario determinar si los intereses estatales que la restringen o prohíben son sustanciales; si la reglamentación en cuestión adelanta esos intereses de manera directa y material y, si el alcance de la restricción de la expresión protegida está en proporción razonable a los intereses perseguidos. Véase Edenfield v. Fane, 507 US 761 (1993).

En nuestro marco jurídico vigente, una agencia estatal no puede prohibir completamente una expresión comercial. Para ello, debe poseer un interés sustancial o la expresión debe resultar no protegida por el derecho a la libertad de expresión, como ocurre con las comunicaciones engañosas. No obstante, la reglamentación promulgada debe asegurar que no hay limitaciones más estrechas capaces de asegurar el interés que se busca vindicar. Véase Ibáñez v. Florida Bd. of Accountancy, 512 US 136 (1994).

Aunque el reglamento propuesto no prohíbe explícitamente que se anuncie la mercancía, el cumplimiento con sus requerimientos resultan tan oneroso que el efecto incidental de las enmiendas propuestas es limitar indebidamente la expresión comerciantes de los comerciantes.

### **Conclusión**

Bajo la intención de proteger al consumidor el tipo de medidas propuestas en realidad lo priva de diversidad, variedad y oportunidades que la creatividad comercial le ofrece bajo el sistema comercial del cual somos parte.

Reconocemos el afán y compromiso de este Honorable Departamento de lograr el máximo rendimiento del poder adquisitivo de los consumidores, un clima justo y razonable en las transacciones comerciales y mecanismos efectivos para reivindicar sus derechos. Ello, no obstante, no puede lograrse

a expensas de otras políticas públicas del Estado ni provocando consecuencias no previstas ni deseadas por este Departamento. Es política pública de la vigente administración del Gobierno promover e implementar medidas y programas dirigidos a incentivar el desarrollo de las empresas en la isla.

Así lo ejemplificó el gobernador de Puerto Rico, Hon. Alejandro García Padilla, el pasado 27 de junio de 2014, cuando participó de la Convención Anual de la Cámara de Comercio de Puerto Rico y expresó que “[e]n estos tiempos de transformación que vivimos en Puerto Rico, establecer puentes es una tarea fundamental”, al tiempo que reiteró que la consigna principal de esta administración “ha sido y seguirá siendo la construcción de una economía y de una sociedad con oportunidades para todos.”

La imposición de requisitos más numerosos y onerosos para los comercios de parte de una agencia gubernamental debe tener en consideración que ello se suma a la acción reglamentaria de otras entidades y agencias gubernamentales. El efecto acumulativo global de la reglamentación bajo discusión es imponer trabas excesivas en la operación de los negocios en Puerto Rico, reducir la competitividad y encarecer la operación en nuestro país en comparación con otras jurisdicciones. No se logra el cometido de alentar el desarrollo comercial y empresarial como alternativa de crecimiento financiero para conjurar la crisis económica que agobia a nuestra economía. Respetuosamente, entendemos que existen formas menos onerosas de proteger al consumidor sin afectar la delicada economía que enfrenta nuestro país.

La Cámara de Comercio enfatiza su mejor disposición para discutir y analizar alternativas o soluciones que permitan a las partes envueltas lograr sus cometidos, entre las que podrían figurar la elaboración de una fraseología o nomenclatura que claramente le indique al consumidor que

existe un tipo de inventario que por su propia naturaleza solo se encuentra disponible en cantidades limitadas de forma que éste pueda tomar una decisión informada y consciente sobre si acudir o no al establecimiento comercial. Este Honorable Departamento debe retomar su rol de proteger, informar y capacitar al ciudadano con el fin de promover sus derechos y el consumo responsable mediante técnicas educativas, capacidad que nos parece se ha visto disminuida ante la creciente utilización de su facultad reglamentaria.

Por último, este Honorable Departamento debe mantener presente que resulta imperativo que las enmiendas propuestas al Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos sean aprobadas y analizadas con suficiente antelación para que los comerciantes puedan prepararse adecuadamente para su cumplimiento. Señalamos que, aunque se persigue aprobar los mencionados cambios antes de la Venta del Madrugador, el proceso para la adopción o enmienda de un reglamento según delimitado por la Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme (L.P.A.U.), puede demorar entre cuatro a seis semanas lo que podría representar que la reglamentación contemplada entrase en vigor justo antes del comienzo de la Venta del Madrugador y de las ventas previstas para la época navideña.

La realidad es que un sin número de comercios en Puerto Rico establecieron sus estrategias y efectuaron sus compras de inventario durante los meses de verano y se encuentran en espera de la llegada de los productos que venderán para la época navideña. Por esta razón, solicitamos la posposición de la adopción de los cambios propuestos para el año 2015.

Agradecemos la oportunidad de presentar nuestros comentarios y esperamos que los mismos le sean de utilidad. Nos reiteramos a su orden para cualquier otro asunto en que le podamos servir en el futuro.