



31 de agosto de 2015

Hon. Nelson J. Torres Yordán
Presidente
Comisión de Asuntos del Consumidor
y Prácticas Antimonopolísticas
Cámara de Representantes

Lcda. Eunice S. Candelaria De Jesús
Directora Asuntos Legales y Legislativos
Cámara de Comercio de Puerto Rico

P. de la C. 2520

Agradecemos la oportunidad que nos brinda de proveerles nuestros comentarios en torno al Proyecto de la Cámara 2520. Esta medida tiene como propósito adoptar el “Código del Consumidor de Puerto Rico”, disponer para su aplicabilidad y vigencia de sus disposiciones, y para otros fines.

Antes de comentar de manera específica el propuesto “Código del Consumidor de Puerto Rico”, es importante expresar para record que medidas similares han sido presentadas en cuatrienios anteriores¹. Es lamentable tener que reconocer que la medida bajo discusión no trae cambios nuevos ni significativos respecto a los proyectos discutidos en el pasado.

Señala la medida en su Exposición de Motivos que *“En las últimas décadas se ha generado una creciente preocupación por el tema de la protección y promoción de los derechos de los consumidores. El mismo ha ido provocando acciones de los gobiernos, sectores privados, estudiosos y académicos, de los medios de comunicación y sobre todo del conjunto de la*

¹ P. de la C. 4410 (2001-2004), P. de la C. 1079 (2001-2004) y P. del S. 1047 (2005-2009)

sociedad civil. El negocio jurídico contractual es el que refleja este acto de adquirir bienes y servicios para el uso personal o familiar. De esta forma, al momento de aquilatar los principios jurídicos que aplican a los derechos de los consumidores nos tenemos que dirigir a las normas generales contenidas en el Código Civil de Puerto Rico. No obstante, esos preceptos generales que conforman la contratación individual no siempre se ajustan a las realidades de la adquisición de bienes y servicios por parte de los consumidores. De esta forma, el Estado ha desarrollado toda una corriente normativa legal, administrativa y jurisprudencial encaminada a reconocer esa realidad jurídica.” Además, se basa principalmente en una alegada desigualdad marcada entre consumidores y comerciantes.

La Cámara de Comercio de Puerto Rico reconoce que la educación es una herramienta clave para prevenir el daño que pueda ocasionarse a los consumidores. Es sólo mediante la educación que los consumidores están en posición de tomar decisiones informadas y responsables. A tales fines, en la Cámara de Comercio se estableció -desde el 18 de marzo de 1999- un Código de Ética, el cual impone a todos sus miembros el deber de desempeñar sus actividades con la mayor excelencia, competencia, responsabilidad e integridad, en protección de los otros comerciantes y de los consumidores.

Es por ello que en la Cámara de Comercio reconocemos la tendencia global de consagrar derechos en protección de los consumidores, y exploramos la loable intención que propulsa la radicación del P. de la C. 2520.

Sin embargo, una lectura de la medida bajo estudio nos provoca más preocupación de lo que nos arroja luz sobre esta materia. Pasaremos a mencionar brevemente nuestras inquietudes.

En primer lugar, reconocemos que la tendencia internacional en cuanto a aprobaciones de códigos de protección del consumidor en otras jurisdicciones responde mayormente a la ausencia de legislación que rija la materia en las mismas. A modo de ejemplo, países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, se limitaban a tener disposiciones constitucionales de carácter muy general, que hicieran

referencia de una forma u otra a la protección de los consumidores.² Por eso es que resultaba tan apremiante establecer un marco legal más específico sobre la materia.

Sin embargo, éste no es el caso en Puerto Rico. Desde tan remoto como la aprobación de la Ley Núm. 148 del 27 de junio de 1968, que creó la Administración de Servicios al Consumidor; su posterior transferencia de funciones y poderes al Departamento de Asuntos del Consumidor, mediante la Ley Núm. 5 del 23 de abril de 1973, según enmendada; hasta tan reciente como la Ley Núm. 84 del 18 de junio de 2002, según enmendada, la cual crea el Código de Ética para Contratistas, Suplidores, y Solicitantes de Incentivos Económicos de las Agencias Ejecutivas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; se ha establecido en nuestra jurisdicción un marco legal claro y sin ambigüedades de las responsabilidades que tiene el sector comercial para con sus clientes.

Como consecuencia, al advenir conocimiento de la preparación de un Código del Consumidor por parte de esta Asamblea Legislativa, en la Cámara de Comercio de Puerto Rico esperábamos –en esta ocasión– un documento que recogiera y armonizara toda la legislación ya existente, actualizara aquella que fuese necesaria y atendiese las preocupaciones que hemos traído en el pasado en la discusión de proyectos similares al aquí propuesto. Respetuosamente señalamos que éste no ha sido el caso.

Un análisis de la Exposición de Motivos de la medida que nos concierne, nos mueven a realizar las siguientes aclaraciones.

1. Coincidimos totalmente con la aseveración de que **todos** somos consumidores, y en algunas instancias, los que en un momento dado son considerados por la percepción general como comerciantes, son consumidores a la misma vez.
2. La medida señala que *“Las personas establecen relaciones de diversa índole con sus semejantes en las variadas manifestaciones de la convivencia humana. Ese conjunto de interacciones que se establecen por la necesidad misma de vivir en sociedad, necesita de*

² Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Protección al consumidor. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. Georgetown University y Organización de Estados Americanos.

un sistema de regulación, un sistema normativo, para garantizar la convivencia armónica del conjunto y para permitir el progreso de todos sus miembros. Este es el objetivo del reconocimiento de los derechos de todas las personas como consumidores y de su consagración en las normas jurídicas.”, dando la impresión errónea de que las relaciones entre comerciantes y consumidores no se encuentran reglamentadas.

3. La Exposición de Motivos parte de la premisa de que los comerciantes intencionalmente administran la información a su conveniencia, y que intencionalmente mantienen al público aislado y con poco conocimiento. Esto no sólo resulta ofensivo al sector de nuestra sociedad que genera los empleos en Puerto Rico, y que más aporta al fisco, sino que parte de la premisa que el consumidor no tiene la capacidad para mantenerse informado.

Por otro lado, el P. de la C. 2520 se denomina en su propia Exposición de Motivos como un código o ley general, que contiene principios de hermenéutica y reúne normas generales que se refieren a una materia jurídica. No obstante, sabemos que es un principio de derecho reconocido que el nombre no hace a la cosa. A modo de ejemplo, el último párrafo del Artículo 2 de la medida dice que sus disposiciones “son irrenunciables y prevalecerán sobre cualquier uso, costumbre, práctica o estipulación contractual en contrario”. Por estar el derecho de obligaciones y contratos regulado por nuestro Código Civil, esta medida en realidad sería una **ley especial** que regiría de forma particular las materias de contrato que ha seleccionado discutir.

En la medida en que el “Código del Consumidor de Puerto Rico” se aplique a contratos de consumo vigente al momento de aprobarse la medida, dicho Código del Consumidor violaría el Artículo II, Sec. 7 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el cual prohíbe promulgación de ley alguna que menoscabe obligaciones contractuales. Véase Warner Lambert v. Tribunal, 101 D.P.R. 378 (1973).

Nos llama la atención que muchos de los derechos que se establecen en esta medida ya se encuentran legislados actualmente en Puerto Rico. Esto puede resultar ser delicado, si no se

armonizan adecuadamente. Existe una histórica interpretación del alcance de las disposiciones del Artículo 1802 del Código Civil de Puerto Rico, y una certeza creada por nuestro ordenamiento procesal civil y probatorio que estarían siendo tácitamente enmendados por esta legislación. Respetuosamente sugerimos que se estudien cuidadosamente las implicaciones que tendría la aprobación del P. de la C. 2520 en estas áreas, y se hagan las enmiendas necesarias para evitar duplicidad o contradicciones.

A través de la medida se desprende una intención de limitar de forma sustancial la autonomía de la voluntad; base de todo nuestro ordenamiento de obligaciones. Esta doctrina establece que el Estado no va a intervenir por norma general en las relaciones contractuales de las personas. Por eso, el derecho de obligaciones, de forma general establece los principios que regirán los contratos. Claro está, existen límites a la autonomía de la voluntad, ya que el Estado tiene que dar garantías que salvaguarden las negociaciones que el mismo promueve. Sin embargo, estas limitaciones están circunscritas primordialmente a lo dispuesto por el Artículo 1207 de nuestro Código Civil, que dispone que “[l]os contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, la moral o al orden público”. Recomendamos que se reevalúen varias de las disposiciones de esta medida, que aunque en principio dan la impresión de que protegen al consumidor, en realidad atentan contra la posibilidad de contratar libre y legalmente, en ocasiones en detrimento del propio consumidor.

En el Artículo 9(e) - La definición de Cláusulas Abusivas es sumamente amplia y ambigua, lo que permitiría que un consumidor pueda, de mala fe, evadir sus compromisos contractuales. La determinación de si una cláusula resulta en un desequilibrio significativo e injustificado de las obligaciones contractuales sería necesariamente subjetiva. ¿Qué significa significativo o injustificado? ¿Cómo se define?

De otra parte hay que redefinir los términos: “Comerciante” Artículo 9(f) y “Servicios” Artículo 9(q), los cuales, como están definidos, no son claros, son muy amplios y se prestan a confusión.

El inciso k) del Artículo 10 establece que *"Los proveedores de servicios y equipos para los consumidores con impedimentos, deberán informarle a esos consumidores sobre las alternativas más económicas y adecuadas en dichos servicios y equipos."* Entendemos que tal responsabilidad sólo puede exigirse en el caso de que el comerciante venda o represente tales alternativas y así debe aclararse. No puede pretenderse que un comerciante provea información de servicios o equipos a los que no representa.

En el Artículo 20 resulta irrazonable y peligroso que se presuma que por el solo hecho de que un bien esté expuesto en la vitrina de un local comercial, el mismo está en ese momento disponible. Lo anterior significa que pueden multar al comercio si el maniquí tiene una pieza de ropa que ya no está disponible. Podría resultar oneroso al requerir que los comercios tengan que incurrir en mayores gastos para eliminar del exhibidor la mercancía tan pronto se acaba. La Sección Segunda, titulada: "Regulación de la Publicidad" tiene su equivalente en el Reglamento 8599 sobre "Prácticas y Anuncios Engañosos" del DACO por lo que nos parece innecesario. Además es repetitivo, incluso en el mismo documento, porque se repiten los conceptos en varias ocasiones.

Por otro lado, el Artículo 23 establece que *"La oferta, promoción y publicidad falsa, engañosa o abusiva de productos, actividades o servicios, quedan prohibidas y serán sancionadas por el foro correspondiente."* Lamentablemente, no se establece ni la sanción ni el foro "correspondiente" al que se hace referencia. Suponemos que se refiere al reglamento ya mencionado por lo que, nuevamente, es innecesario.

El Artículo 28 dispone en el caso que en una venta o servicios promocionales, liquidaciones u ofertas especiales, *"no se haya fijado el término de duración, se entenderá que la liquidación, promoción u oferta se extienden en un plazo de treinta (30) días, contados a partir del último anuncio realizado."* Entendemos que en el caso de ofertas de liquidación debe permitirse un lenguaje que indique *hasta agotarse el inventario* o algo similar. Si no, se derrotaría el propósito de una venta de liquidación. Resulta irracional requerir que la mercancía esté disponible por treinta (30) días.

El Artículo 28 provee además, para que en el caso en que un bien o servicio anunciado no esté disponible, el consumidor pueda escoger entre exigir del comerciante el cumplimiento específico de la obligación; la entrega de un bien similar, de igual o superior calidad al anunciado; o resolver el contrato. Entendemos que dicha disposición es completamente onerosa. El consumidor, además de tener derecho a que se le entregue la mercancía o un sustituto ¿hay que compensarlo económicamente? Ahora bien, ¿qué sucede cuando la mercancía no llega por que el Departamento de Hacienda no liberó el contenedor? ¿O porque alguna compañía de transporte marítimo de carga dejó de dar servicio a la ruta y hay retrasos? Por lo tanto, ¿podemos concluir que por causas ajenas al comercio habría que compensar al consumidor? Esto podría interpretarse como enriquecimiento injusto.

Sobre los “Contratos de Adhesión” discutidos en el Capítulo VII, tenemos que decir que no sólo son válidos en nuestro derecho contractual sino que, además, son fundamentales. No podrían ofrecerse ciertos servicios en masa si el que lo ofrece tuviese que negociar individualmente con cada cliente. Así pues, los servicios de suministros eléctricos y de agua son ejemplos pero pueden añadirse financiamientos, seguros, etc. La regulación existente y su abundante interpretación judicial son suficientes para atender este tema que aporta poco en esta medida.

Sobre el contenido de este capítulo, el Artículo 29 termina estableciendo que *“De todo contrato celebrado entre comerciantes y consumidores deberá entregarse copia a las partes contratantes.”* dando a entender que todo contrato debe ser por escrito. Mientras el Artículo 31 establece que *“En los contratos escritos, la inclusión de cláusulas adicionales a las preestablecidas no cambia por sí misma la naturaleza del contrato de adhesión.”* Debe aclararse si todo contrato debe ser por escrito –y de ser el caso- debe modificarse la redacción del Artículo 29. De otra parte entendemos que, si existe negociación y mutuo acuerdo en las porciones esenciales del contrato no necesariamente debe ser considerado un contrato de adhesión.

En cuanto al Artículo 30 opinamos que no existe justificación alguna para anular cláusulas de un contrato por el mero hecho de estar impresas en un tamaño menor de diez (10) puntos, particularmente si son perfectamente legibles. Esta disposición da la opción exclusiva al consumidor de anular cláusulas del contrato a pesar de haber estado de acuerdo al momento de la firma del acuerdo y pudiera así de esta forma evadir sus obligaciones bajo el contrato.

En cuanto a las Ventas a Domicilio No Solicitadas el Artículo 33 pretende crear un derecho a retractarse por parte del consumidor, en aquellos casos en que la venta se haya realizado fuera de un establecimiento comercial, entendiéndose a domicilio o por teléfono. No vemos cómo el criterio de que una venta se haya hecho fuera de un establecimiento comercial pueda provocar este tipo de excepción. De lo que estamos hablando es que una persona puede invalidar un contrato completamente perfeccionado, sin necesidad de aducir una de las causas dispuestas por nuestro ordenamiento civil. Dentro de un plazo no menor de tres (3) días, una persona puede utilizar un producto y devolverlo, teniendo que recibir la restitución de todo lo que haya gastado, y teniendo el comerciante que aceptar un bien que no podrá ser vendido de nuevo bajo los mismos términos. Incluso según redactado, no existe limitación alguna en cuanto al término de tiempo que tiene un consumidor su derecho irrestricto a retractarse. El Artículo 33 en su totalidad nos parece abusivo en contra de los comerciantes y, ciertamente, redundaría en aumentos en costos que con toda probabilidad se verían reflejados en aumentos en precios.

El Artículo 36, según redactado, resultaría extremadamente perjudicial para el comerciante. En primer lugar, ¿cómo exactamente podría determinarse si una cláusula causa un desequilibrio de los derechos y obligaciones de las partes en perjuicio del consumidor? Dicha determinación sería totalmente subjetiva, por lo que al momento de contratar, el comerciante no tendría certeza ni seguridad en torno a la validez y exigibilidad del contrato. Esto permitiría además que luego de celebrarse el contrato, el consumidor pueda evadir sus obligaciones alegando la existencia del referido desequilibrio. Nuevamente, nos encontramos ante una disposición que dará base a la presentación de un sinnúmero de reclamaciones contra

los comerciantes, en perjuicio de los mismos, encareciendo el costo de hacer negocios en Puerto Rico.

El Artículo 37 nos vuelve a referir al Código Civil para efectos de interpretación de los contratos. Nuevamente, entendemos que sería más recomendable hacer un esfuerzo de revisar la parte de contratos del Código Civil para incluir un capítulo o ciertos artículos de contratos de consumo, que crear una nueva Fuente de Derecho. Y en esa misma línea, la Asamblea Legislativa lleva varios años y una inversión millonaria de fondos públicos en la revisión de nuestro Código Civil por lo que entendemos debe integrarse este esfuerzo con aquel para evitar inconsistencias.

Sobre la Responsabilidad del Comerciante del Capítulo IX, el Artículo 41 repite conceptos bien conocidos en nuestro Derecho y en nuestro Código Civil. Pero nos preocupa particularmente que el Artículo 42 establezca una responsabilidad absoluta del comerciante por los actos de sus empleados. La responsabilidad en nuestro sistema jurídico requiere culpa o negligencia por parte del causante y en el caso de empleados deben estos encontrarse ejerciendo sus funciones lo cual excluye, por ejemplo, actos criminales.

Los Artículos 44 y 45, son innecesarios. Ya existe amplia doctrina en materia de daños y perjuicios en los Artículos 1802 y 1803 de nuestro Código Civil sobre este tema por lo que entendemos estos artículos deben eliminarse. Incluso, según redactado el Artículo 45 no queda claro a que el artículo solamente se refiere al uso adecuado de los bienes, productos o servicios y no al uso inadecuado o negligente por parte del consumidor.

El Artículo 63 establece que *“la defensa en juicio de los derechos que este Código vindica, podrá ser ejercida a título individual como a título colectivo.”* Nos preocupa este lenguaje. El consumidor que lleve la causa de acción deberá cumplir con lo establecido en las Reglas de Procedimiento Civil sobre pleitos de clase si es que quiere representar a un colectivo.

El Artículo 69 proveería para que cualquier acción presentada al amparo del Código pueda ser presentada: (1) ante el Tribunal General de Justicia de Puerto Rico; (2) ante el

Departamento de Asuntos del Consumidor; o (3) ante cualquier otra agencia administrativa con jurisdicción sobre el asunto.

Es un principio claro del derecho el que se agoten los remedios administrativos antes de acudir al foro judicial en un reclamo. El propósito es que la agencia gubernamental, como entidad experta en una materia, debe estar en mejor posición para adjudicar una controversia de forma justa y expedita. Como excepción a esta norma, se reconoce que se puede acudir al Tribunal de Primera Instancia, cuando:

1. La agencia, sólo podía conceder parte del remedio al querellante;
2. Al requerir agotar los remedios se cause un daño irreparable;
3. Se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales;
4. Sea inútil agotar los remedios por dilación excesiva;
5. Existe una clara falta de jurisdicción por parte de la agencia; y
6. La controversia sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.

Recomendamos que la medida sea consistente con estos principios, y no trate indistintamente al Tribunal General de Justicia y al Departamento de Asuntos del Consumidor, como lo hace en el Artículo 69.

En conclusión, la Cámara de Comercio de Puerto Rico **se opone** a la aprobación de esta medida. El establecer normas de aplicación como las aquí propuestas a un espectro tan diverso como lo es el comercio resulta impráctico. Esta Comisión muy bien podría establecer una Carta de Derechos del Consumidor -como por la vía administrativa ha intentado crear DACO- y proveerle los mecanismos y los recursos para que pueda lograr su implementación adecuada. Si lo que esta Honorable Comisión desea es crear un código, debe analizar la propuesta a la luz del trabajo que por años ha estado realizando cuidadosamente la Comisión Conjunta Permanente para la Revisión y Reforma del Código Civil de Puerto Rico, y derogar o enmendar toda legislación que de una forma u otra incida con los consumidores. Sólo mediante este

ejercicio legislativo se podría producir una pieza ponderada, uniforme, concisa y que sirva para nuestra generación y las venideras.

Esperamos que nuestros comentarios le hayan sido de utilidad a esta Honorable Comisión, reiterándonos a la disposición de esta Asamblea Legislativa para toda gestión en que la Cámara de Comercio de Puerto Rico le pueda ser de ayuda.