

GOBIERNO DE PUERTO RICO

18va. Asamblea
Legislativa

6ta. Sesión
Extraordinaria

CÁMARA DE REPRESENTANTES

P. de la C. 2317

INFORME POSITIVO

29 de septiembre de 2020

A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES:

La **Comisión de lo Jurídico** de la Cámara de Representantes, previo estudio y consideración del **Proyecto de la Cámara 2317**, tiene a bien recomendar a este Alto Cuerpo la aprobación de esta medida sin enmiendas.

ALCANCE DE LA MEDIDA

El P. de la C. 2317 tiene el propósito de enmendar el Artículo 12 de la Ley Núm. 77 de 25 de julio de 1964, según enmendada, conocida como "Ley de Monopolios y Restricción de Comercio" para que el Gobierno de Puerto Rico pueda demandar a nombre suyo y en *Parens Patriae* a favor de compradores indirectos de productos que han sufridos daños por actos prohibidos o declarados ilegales por dicha ley; y para otros fines relacionados.

ANÁLISIS DE LA MEDIDA

Nos parece pertinente citar la exposición de motivos de la medida ante nuestra consideración ya que detalla la razón de esta enmienda a la ley Núm. 77 de 25 de julio de 1964, según enmendada:

En Illinois Brick Co. V. Illinois, 431 US. 720 (1977), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, limitó las acciones federales antimonopolísticas a compradores directos. En este caso, el Tribunal sostuvo que solamente el comprador directo puede recobrar daños bajo la ley federal antimonopolio, no así el comprador indirecto. Un comprador indirecto es aquel que compra un producto a una entidad distinta de su manufacturero original,

ya sea como un producto independiente o incorporado de cualquier manera a otro producto. La realidad es que la gran mayoría de los productos son adquiridos por compradores indirectos, pasando por muchos intermediarios antes de llegar al consumidor final.

En un caso posterior al de Illinois Brick, California v. ARC America Corp., 490 U.S. 93, la Corte Suprema determinó que esto no impide que los compradores indirectos sean resarcidos por los daños, bajo las leyes estatales, si estas así lo permiten. Como consecuencia de esta decisión, la mayoría de los estados han aprobado lo que comúnmente se conoce como "Illinois Brick repealer statute", revocando la prohibición que impedía a compradores indirectos demandar por daños antimonopolísticos. Esto les ha permitido recuperar millones de dólares. Sin embargo, otras jurisdicciones no han tomado acción, por lo que aún permanece esta limitación para el consumidor.

En el caso de Puerto Rico, la aprobación de la Ley Núm. 77 de 25 de julio de 1964, según enmendada, conocida comúnmente como "Ley de Monopolios y Restricciones de Comercio de Puerto Rico", tuvo el propósito de proteger la libre empresa y evitar prácticas de competencia injusta que pudieran atentar contra la economía y el progreso de Puerto Rico. Al igual que otras jurisdicciones de los Estados Unidos, el Secretario de Justicia está facultado para presentar reclamaciones por violaciones a leyes antimonopolísticas. Sin embargo, el Departamento de Justicia de Puerto está impedido de presentar casos en favor de compradores indirectos, y está limitado a presentar causas de acción de enriquecimiento injusto.

Si bien el Tribunal Federal de Distrito, en el caso Rivera Muñiz v. Horizon Lines, Inc. 737 F. Supp.2d 57 (2010), resolvió que el Tribunal Supremo de Puerto Rico permite reclamaciones contra compradores indirectos, en reclamaciones posteriores se ha establecido que la Ley Antimonopolística de Puerto Rico debe ser interpretada de acuerdo con la ley federal, restringiendo las reclamaciones a favor de compradores indirectos según esbozado en el caso Illinois Brick, antes citado. Las demandas de compradores indirectos han sido desestimadas. De hecho, en In re Opana Er Antitrust Litig., 162 F. Supp. 704, 722-23 (N.D. III 2016) se resolvió que lo dispuesto en Rivera Muñiz no es persuasivo, ya que el caso que citó para su conclusión de que los compradores indirectos si tenían causa de acción. Pressure Vessels of Puerto Rico Inc v. Empire Gas de Puerto Rico, 137 D.P.R. 497, 519-18 (1994) no menciona ni compradores indirectos ni el caso Illinois Brick. Véase también, In Re Solodyn Antitrust Litig. 2015 WL 5458570 (D. Mass. August 16, 2015); United Food & Commer. Workers Local 1776 & Parcticipating Employers Health & Welfare Food v. Tikoku Pharma USA, Inc. 74 F. Supp. 3d 1052, 1087 (N. D. Cal. 2014); In re Nexium, 968 F. Supp. 2d 367, 410 (D. Mass. 2013); In re Static Random Access Memory (SRAM Antitrust Litig., 2010 EL 5094289; In re TFL-LCD

(Flat Panel Antitrust Litig., 599 F. Supp. 2 D 1179, 1188 (N.D. Cl. 209). Más aún, en In re Nexium, antes mencionado, el tribunal determinó, que dado el hecho que la Ley Antimonopolio de Puerto Rico ha sido interpretada acorde con la Ley Federal, la cual no permite reclamaciones de compradores indirectos luego de Illinois Brick, y, en la ausencia de prueba alguna demostrando que Puerto Rico haya revocado la normativa esbozada en dicho caso, procedía la desestimación de las reclamaciones presentadas de acuerdo con la ley de Puerto Rico.

Las acciones antimonopolísticas concertadas por compañías, ha causado daños a compradores indirectos, así como a la economía de Puerto Rico, quienes no tienen la oportunidad de ser resarcidos. No actuar, dejaría desprovistos a víctimas de prácticas desleales de obtener compensación por los daños sufridos, permitiendo inmunidad para los responsables. Los compradores indirectos, también son perjudicados por prácticas monopolísticas ilegales, por lo que deberían tener acceso a remedios.

La presente medida legislativa tiene el propósito de enmendar la Ley Núm. 77, supra, con el fin de brindarles un remedio a los compradores indirectos de productos y componentes, ante conductas antimonopolísticas, incluyendo, pero no limitado, a la fijación de precios, otorgándole la facultad al Secretario del Departamento de Justicia de Puerto Rico, igual que otras jurisdicciones de la Nación, a presentar demandas a favor de dichos compradores.

Hacemos constar que para evaluar y analizar el P. de la C. 2317, esta Comisión **recibió ponencias de las siguientes agencias gubernamentales y/o entidades: Departamento de Justicia y la Cámara de Comercio de Puerto Rico.**

Con el beneficio de las ponencias escritas antes mencionadas, pasamos a exponer la posición de ambas entidades y el análisis de esta Honorable Comisión. Veamos.

Cámara de Comercio de Puerto Rico

La Cámara de Comercio comienza su exposición agradeciendo la oportunidad que esta Comisión le brindó para expresarse sobre la medida objeto de este análisis. Luego exponen la decisión del Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso de Illinois Brick, California v. ARC America Corp., 490 U.S. 93. En síntesis, en su ponencia resumen la opinión del referido tribunal mediante el cual limitó las acciones federales antimonopolísticas a compradores directos.

Continúa la Cámara de Comercio exponiendo que: *“En el caso de Puerto Rico, la aprobación de la Ley Núm. 77 de 25 de julio de 1964, según enmendada, conocida comúnmente como “Ley de Monopolios y Restricciones de Comercio de Puerto Rico”, tuvo el propósito de proteger la libre empresa y evitar prácticas de competencia injusta que pudieran atentar contra la*

economía y el progreso de Puerto Rico. Al igual que otras jurisdicciones de los Estados Unidos, el Secretario de Justicia está facultado para presentar reclamaciones por violaciones a leyes antimonopolísticas. Sin embargo, el Departamento de Justicia de Puerto está impedido de presentar casos en favor de compradores indirectos, y está limitado a presentar causas de acción de enriquecimiento injusto”.

La Cámara de Comercio concluye su exposición citando el análisis presentado por la Cámara de Comercio de Estados Unidos con relación a este tipo de legislación, veamos:

by declining to permit indirect-purchaser suits, state legislatures foster a business-friendly environment that they have concluded benefits the citizens of their states. The Illinois Brick rule offers a manageable common-sense balance between the rights of consumers, the responsibilities of companies who provide them with goods and services, and the resources of taxpayer-funded courts that would otherwise be tasked with the herculean labor of tracing alleged overcharges to direct purchaser into alleged overcharges to indirect purchasers. And it prevents double recovery of trebled damages, “ensur[ing] that the overcharges will be paid only once to avoid overdeterrence.” Andrew I. Gavil, Thinking Outside the Illinois Brick Box: a Proposal for Reform, 76 Antitrust L.J. 167, 194 (2009).¹

En conclusión, la Cámara de Comercio argumenta que en los estados donde se ha aprobado este tipo de legislación se han hecho análisis ponderando los intereses de todas las partes y la importancia de lograr un balance adecuado.

Departamento de Justicia

El Departamento de Justicia (en adelante “Justicia”), a través de la Hon. Secretaria Ines del C. Carrau Martínez, resume el propósito de la media de la siguiente manera; “el P. de la C. Núm. 2317 busca enmendar el Artículo 12 de la Ley Antimonopolística de Puerto Rico a los fines de que el gobierno pueda demandar a nombre suyo y a favor de los compradores indirectos que hayan sufrido daños por actos prohibidos o declarados ilegales por dicha Ley.”

Con el propósito de explicar la razón de la división de asuntos monopolísticos del Departamento de Justicia, este realizó una explicación conceptual del sistema económico de libre empresa en su ponencia:

La libre competencia es el mecanismo medular sobre el cual nuestro sistema económico depende para asegurar el mejor precio y calidad de los bienes y servicios disponibles para el pueblo de Puerto Rico. No es compatible con esa aspiración 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 prácticas monopolísticas y manipulaciones que desdeñen el bienestar del pueblo. Aun menos compatible con este mecanismo son los frecuentes acuerdos colusorios que tienen por objeto impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado en aras de lucrar a sus participantes; prácticas que privan al gobierno y al pueblo de sus limitados recursos.

Partiendo de la anterior premisa es importante, para fines de la comprensión de esta medida, mencionar las definiciones que Justicia nos brinda acerca del comprador directo y un comprador indirecto. Justicia define en su ponencia que un comprador directo es aquel que compra un producto a su manufacturero original. Mientras que un comprador indirecto es aquel que compra un producto a una entidad distinta a su manufacturero original, ya sea que lo adquiriera como un producto independiente o como un producto incorporado de cualquier manera a otro producto.¹ Analiza Justicia que: *“Los compradores indirectos incluyen toda la gama, desde el comprador al por mayor que adquiere sus productos a través de algún intermediario, hasta el comprador final que lo adquiere al detal. Por esta razón, la gran mayoría de los productos en el mercado son adquiridos por compradores indirectos, pasando por muchos intermediarios antes de llegar al consumidor final. Es imprescindible señalar que el Gobierno de Puerto Rico está incluido entre los compradores indirectos, ya que adquiere prácticamente todos sus bienes y servicios a través de intermediarios.”*

No empee lo anterior el estado de Derecho no brinda en la actualidad las protecciones adecuadas a los compradores indirectos para que puedan reclamar remedios en daños cuando ciertos productos le han provocado daños por actuaciones o prácticas monopolísticas ilegales. En el caso de *Illinois Brick*, supra., el Tribunal Supremo de Estados Unidos no les reconoció legitimación activa a compradores indirectos para que presentaran una reclamación a través de la Ley Sherman. Sin embargo, no cerró la puerta para que esta misma ley reconozca que estos compradores puedan presentar su reclamación si el legislador así lo establece.

Ante esto Justicia: *expresa su respaldo absoluto la iniciativa tan necesaria de este Proyecto de la Cámara Núm. 2317. Sabido es que la Asamblea Legislativa goza de amplia facultad para aprobar legislación dirigida a proteger e impulsar el bienestar de la comunidad.¹⁴ En el ejercicio del poder de razón de estado, la discreción y facultad de la legislatura para promover reglamentación de carácter económico está sujeta únicamente a las limitaciones impuestas por la garantía del debido procedimiento de ley. Estas limitaciones sólo requieren que la reglamentación no sea irrazonable, arbitraria o caprichosa y que el medio elegido tenga una relación real y sustancial con el objetivo que se persigue.¹⁶ En este sentido, la enmienda que promueve la Asamblea Legislativa mediante el presente Proyecto de la Cámara Núm. 2317 a la Ley*

¹ Memorial explicativo sobre el P. de la C. 2317, Departamento de Justicia, pág. 3

Antimonopolística de Puerto Rico, Ley Núm. 77 de 25 de julio de 1964, según enmendada, a los fines de proveer protección contra prácticas monopolísticas ilegales es un ejercicio legítimo de los poderes y prerrogativas que le han sido constitucionalmente delegados. De igual manera, constituye un esfuerzo necesario y encomiable por atender un asunto que es de la más alta prioridad para el Estado.

Concluye su ponencia Justicia expresando que; *“La enmienda propuesta resultará en la adopción de una normativa uniforme que permita a los compradores indirectos, incluyendo al Gobierno de Puerto Rico, reclamar daños ante conductas monopolísticas sobre fijación de precios, a la vez que se facultará a la Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia a presentar demandas a favor de estos compradores, al igual que ocurre en otros estados. Así, la enmienda propuesta proveerá al Gobierno de Puerto Rico una valiosa herramienta en la lucha contra estas prácticas comerciales ilegales e injustas que tanto daño hacen a la economía de nuestro país.”*

En conclusión el Departamento de Justicia avala la aprobación del **Proyecto de la Cámara Núm. 2317**.

Una de las razones principales para que los estados, le otorguen legitimación activa a los compradores indirectos es evitar que estos absorban las perdidas por productos que les resultaron perjudiciales. La mayoría de las compras se hacen a compradores indirectos, esto tiene el efecto de que muchas veces el comprador directo no responde por las pérdidas que causó. Hay que tener en consideración que el comprador directo tiene información de primera mano que le permite hacer el mejor negocio posible, esta información sobre calidad, precio de costo, etc. no necesariamente la maneja el comprador indirecto.

Además, los compradores directos a menudo tienen una relación continua con los infractores de las leyes anti monopolio, que pueden ser los únicos proveedores de los productos o servicios en cuestión, y pueden ser reacios a demandar por temor a represalias. En adición, a veces los compradores directos pueden pasar la mayor parte o la totalidad de los recargos al siguiente nivel en la cadena de distribución, como a otros compradores indirectos o el propio consumidor. En circunstancias en las que los compradores directos pierden poco o nada, tienen menos incentivos para presentar una demanda². Por estos es importante imponer sanciones como disuasivo.

Es importante mencionar que este tipo de legislación busca evitar el comportamiento anti competitivo en las relaciones comerciales. Otorgar legitimación activa a una parte que resulto en desventaja en la relación comercial tiene el fin que promover la competencia honrada en el momento de negociación.

² Robert H. Lande, *New Options for State Indirect Purchaser Legislation: Protecting the real Victims of Antitrust violations.* (traducción nuestra)

Como ejemplo de lo anterior tenemos al estado de Kansas. En este estado su estatuto anti monopolio le permite a cualquier persona presentar una reclamación cuando resulta perjudicada en una transacción comercial, de manera más precisa no hace distinción entre comprador directo o indirecto para tener legitimación activa, Veamos:

(b) Except as provided in K.S.A. 12-205, and amendments thereto, any person who may be damaged or injured by any agreement, monopoly, trust, conspiracy or combination which is declared unlawful by any of the acts contained in chapter 50 of the Kansas Statutes Annotated, relating to unlawful acts, agreements, monopolies, trusts, conspiracies or combinations in restraint of trade, shall have a cause of action against **any person** causing such damage or injury. Such action may be brought **by any person** who is injured in such person's business or property by reason of anything forbidden or declared unlawful by this act, regardless of whether such injured **person dealt directly or indirectly** with the defendant. The plaintiff in any action commenced hereunder in the district court of the county wherein such plaintiff resides, or the district court of the county of the defendant's principal place of business, may sue for and recover treble the damages sustained. In addition, any person who is threatened with injury or additional injury by reason of any person's violation of such acts may commence an action in such district court to enjoin any such violation, and any damages suffered may be sued for and recovered in the same action in addition to injunctive relief. Any suit for injunctive relief against a municipality shall be subject to the provisions of K.S.A. 12-205, and amendments thereto.³

Otro ejemplo donde cualquier persona que haya resultado lesionada como producto de alguna relación comercial, proviene el estado de Nebraska, En este estado no se hace distinción entre comprador directo o indirecto para efectos de poder entablar una reclamación, dice la ley:

Any person who is injured in his or her business or property by any other person or persons by a violation of sections 59-801 to 59-831, whether such injured person dealt **directly or indirectly** with the defendant, may bring a civil action . . . and shall recover actual damages . . . and the costs of suit, including a reasonable attorney's fee⁴

Determinar con precisión las pérdidas y el daño causado por violentar las disposiciones de las leyes anti monopolísticas es asunto probatorio que se determina en

³ Kansas statute, Ch .50-161 (b)

⁴ Nebraska antitrust statute, § 59-821

los tribunales de Justicia. Esta legislación brinda la oportunidad a las partes para que puedan presentar sus reclamaciones en los tribunales y así exigir sus derechos.

CONCLUSIÓN

La Comisión realizó un análisis sosegado de todas las ponencias, valora los comentarios sometidos ante su consideración y aprecia las recomendaciones vertidas en cada una de las ponencias.

Esta Honorable Comisión estima que esta Ley ayudará a proteger a todos los consumidores de bienes en Puerto Rico sin desequilibrar el balance de los intereses que tienen los comerciantes versus los intereses de los consumidores.

Por lo antes expuesto, la Honorable Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, luego de su estudio y consideración, tiene a bien recomendar a este Alto Cuerpo la aprobación del P. de la C. 2317 sin enmiendas.

Respetuosamente sometido,

Hon. José J. Pérez Cordero
Presidente
Comisión de lo Jurídico