SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 88

2 de enero de 2009

Presentado por la señora *Soto Villanueva*, el señor *Arango Vinent* y el señor *Martínez Maldonado*

Referido a las Comisiones de Comercio y Cooperativismo; Banca, Asuntos del Consumidor y Corporaciones Públicas; y de Trabajo, Asuntos del Veterano y Recursos Humanos

LEY

Para enmendar el Artículo 4, derogar el Artículo 5 y reenumerar los subsiguientes artículos, enmendar el inciso 13 de Artículo 6, derogar el Artículo 12 y reenumerar los subsiguientes artículos de la Ley Núm. 1 de 1 de diciembre de 1989, según enmendada, conocida como la “Ley para Regular las Operaciones de Establecimientos Comerciales”, a fin de permitirle a los establecimientos comerciales e industriales operar durante los domingos a las mismas horas que pueden hacerlo el resto de los días de la semana y eliminar el pago del salario doble a los empleados que trabajen dicho día con el fin de atemperarla a los cambios socioeconómicos del Puerto Rico de hoy.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Ley de Cierre se promulgó a principios de siglo, primordialmente como un instrumento de protección laboral. A través de los años, y como consecuencia de las transformaciones socioeconómicas que vivió Puerto Rico, fueron aprobándose exclusiones a su aplicación. Así, al finalizar la década de los años setenta, su aplicación estaba limitada a actividades económicas dentro del campo del comercio al detal. Aún dentro de este sector, no todas las actividades estaban cubiertas por la Ley; ya que excluía a las farmacias, bares y restaurantes, los negocios operados por sus propios dueños y los establecimientos en hoteles, entre otros. En esta forma, la aplicación de la Ley cubría o le era aplicable a menos del 10 por ciento de la fuerza trabajadora asalariada.

La aplicación limitada de esta legislación, junto a los cambios sociales ocurridos, promovió una gran controversia con respecto a la Ley de Cierre. Así, a comienzos de la década del ochenta, por varias razones, que incluyeron decisiones judiciales, la Ley estuvo sin ser aplicada debidamente por espacio de unos 8 años. *Pueblo Internacional v. Srio. de Justicia, 117 D.P.R. 7547 (1986)*. Posteriormente, se aprueba la Ley Núm. 1 del 1 de diciembre de 1989, conocida como "Ley para Regular las Operaciones de Establecimientos Comerciales", que liberalizó el horario de los establecimientos comerciales, manteniendo un cierre parcial los domingos y días feriados.

El proceso de aprobación de esta legislación se caracterizó por una amplia controversia. El legislador de aquel entonces trató de encontrar un punto medio entre las partes en controversia, por lo que vemos hoy que dicho intento no satisfizo a nadie. Aunque la liberalización en el horario de operación se consideró como un paso de avance, ella mantuvo trabas al desarrollo comercial y creó nuevos problemas. A pesar de que algunos de esos problemas han sido atendidos, y entendemos que resueltos, aún quedan muchos por resolver.

La Ley de Cierre tal y como hoy la vivimos, reglamenta el horario de operaciones, en el sector privado de los comercios al detal. La misma es aplicable a un limitado número de empleados de nuestra fuerza trabajadora en el comercio. No aplica a la manufactura, los servicios, el comercio al por mayor, la banca y las finanzas, el turismo, la agricultura, los bienes raíces, las comunicaciones, el sector gubernamental, etc., y tampoco aplica a ciertos negocios detallistas que por definición están exentos de dicha ley, por lo que entendemos que sus disposiciones son discriminatorias, penalizando al comercio y a un sector importante de nuestra ciudadanía que su aspiración más grande es trabajar y devengar ingresos.

Pero más allá de lo expresado, nuestra aspiración como pueblo es y debe ser el encontrar alternativas para nuestros ciudadanos en la búsqueda y consecución de un mejor bienestar. Todos sabemos la difícil situación económica en la que vive nuestro pueblo y por tal razón se hace imprescindible el que todos en un esfuerzo común creemos las bases sólidas de un mejor futuro. Es por tanto que entendemos que hoy es tiempo suficiente para reexaminar y pasar juicio sobre la Ley de Cierre, sus disposiciones y sobre todo el repasar si la misma cumple algún objetivo apremiante para nuestro Pueblo. Veamos.

Los defensores de la Ley de Cierre suelen reagrupar sus argumentos en tres grandes temas. Los mismos están enmarcados en protecciones que al día de hoy vale la pena repasar. Estas son:

- La Ley provee una protección a los trabajadores.
- La Ley ofrece una protección al pequeño comerciante de la competencia de las grandes empresas.
- Argumentos religiosos y de unidad familiar, para favorecer el cierre dominical del comercio al detal.

Por otra parte los favorecedores de la derogación de Ley de Cierre argumentan que:

- La Ley es contraria a los intereses de los consumidores, particularmente a los de las amas de casa que trabajan fuera del hogar.
- La Ley de Cierre disminuye la capacidad del comercio para crear empleos.
- La Ley de Cierre restringe la competitividad de los negocios.

Toda vez que ambas partes en la controversia presentan argumentos que no deben ser pasados por alto, conviene analizar todos ellos en algún detalle. No cabe duda que cuando inicialmente se aprueba la Ley de Cierre, a principios de siglo, ella ofrecía una protección deseable e ilustrada a los trabajadores. Eran tiempos en que existían pocos derechos laborales, por lo que era necesario aminorar la explotación al obrero. Sin embargo, la situación ha cambiado mucho, y para bien, en lo que a protección laboral se refiere. Puerto Rico cuenta con un amplio cuerpo de legislación laboral que, entre otras disposiciones, garantiza tiempo para lactar; salario mínimo; licencias por vacaciones, enfermedad y maternidad; limitando el horario laboral, garantizando paga adicional por horas extras; protege al obrero contra despidos discriminatorios; establece períodos de descanso dentro de la jornada laboral y prohíbe su fraccionamiento.

Dentro de nuestro ordenamiento legal, hace poco sentido legislar protecciones laborales restringiendo el horario de operación para ciertas empresas. Si se determinó que es socialmente deseable que el trabajo dominical sea estrictamente voluntario, y que se pague a una sobretasa salarial, ello debe establecerse en la legislación laboral de la Isla. Ello no se debe establecer reglamentando el horario de operaciones de las empresas.

En este punto es importante notar que, por la parte de los trabajadores, tenemos a un amplio grupo que no está cubierto por la Ley de Cierre, así que no se afectaría por el resultado final de esta controversia porque su horario actual de trabajo no se modifica con la aplicación o derogación de la ley, por lo que no es de esperarse que tenga interés en una u otra posición. Este grupo no cubierto, incluye a los empleados en el gobierno, la manufactura, múltiples servicios, la banca, etc.. En total,

los empleados exentos de la Ley de Cierre constituyen aproximadamente el 90 por ciento de la fuerza laboral. Entendemos que este grupo de empleados son los que se beneficiarán más por la derogación de la Ley de Cierre.

Sin embargo, existen trabajadores que sí se afectan por la determinación final que ocurra con la Ley de Cierre. Son los que trabajan en los sectores cubiertos por la ley, entre los cuales hay algunos que no desean trabajar los domingos y otros que sí lo desean.

Los que no desean trabajar son aquellos que tienen un empleo regular a tiempo completo y que no interesan ingresos adicionales. Es razonable que el Estado proteja los derechos de estos trabajadores, para lo cual no se requiere mantener la Ley de Cierre, si no legislación que garantice que todo obrero que trabaje los domingos o días feriados lo haga por elección voluntaria. Tal medida garantizaría los derechos de aquellos trabajadores que sí desean trabajar en esos períodos irregulares.

Los empleados que desean trabajar los domingos y días feriados son aquellos que teniendo un trabajo regular a tiempo completo (en esa empresa o en otra) *interesan un ingreso adicional para cubrir sus necesidades familiares*. También incluye a empleados a jornada parcial que necesitan ese salario. Tales empleados usualmente son amas de casa que tratan de completar el ingreso familiar, o estudiantes que tratan de cubrir sus gastos, o jóvenes sin experiencia laboral que tienen dificultades para obtener un empleo regular y, por la vía del empleo a jornada parcial, van adquiriendo una experiencia inicial que facilita su posterior integración al mundo del trabajo, por lo que necesitan disponibilidad de horarios de trabajo. En mucha de la discusión actual se olvida el derecho al trabajo que deben tener estas personas y que el Estado debe, si no garantizar, cuanto menos promover.

Otro de los puntos que más pesa para aprobar la derogación total de la Ley de Cierre es el grave desempleo que tiene nuestra Isla, el cual aumenta de manera alarmante anualmente. Puerto Rico históricamente ha contado con una tasa de desempleo sumamente alta la cual ha fluctuado en alrededor del 10% anual, salvo limitadas excepciones a pesar de la baja tasa de participación en el mercado.

Diversos estudios han reconocido que muchos de los problemas sociales que vivimos tienen como denominador común la poca participación en el mercado laboral de ciertos sectores de nuestra población.

La aspiración de todo puertorriqueño o residente de este pueblo es, y debe ser, el obtener un trabajo que lo convierta en persona productiva de nuestra sociedad. Precisamente uno de los reglones que mas se beneficiaría de una apertura en la Ley de Cierre sería el mercado laboral. Es de todos conocidos que una enmienda a la Ley de Cierre que permita el abrir las puertas de los comercios los domingos, y otros días hoy considerados feriados, redundaría en la creación de miles de empleos para poder cubrir dicho turno. Esto sin duda alguna sería beneficioso para las personas que puedan obtener un empleo.

Otro argumento que se presenta en defensa de la Ley de Cierre es que ella provee una protección al pequeño comerciante de la competencia de las grandes empresas. Queremos señalar que no existe evidencia concluyente que indique que una Ley de Cierre represente una protección al pequeño comerciante puertorriqueño, como algunos aducen. Si el argumento proteccionista fuese cierto, deberíamos esperar que durante la década de los años ochenta, cuando por unos 8 años la Ley de Cierre estuvo prácticamente sin vigor, hubiese ocurrido una reducción significativa en la participación de los pequeños negocios en el comercio detallista. Sin embargo, ésta no parece ser la situación, ya que la proporción del número de establecimientos que emplean de 1 a 9 personas con respecto al total de establecimientos en el sector de comercio al detal registró gran estabilidad entre los años de 1980 a 1987. Así que durante ese período no parece que ocurrió una disminución apreciable en la participación de los pequeños detallistas en el sector.

Esta apreciación se confirma con un estudio que efectuó en 1990 el Departamento de Comercio para la Legislatura de Puerto Rico. Dicho estudio confirma la posición de muchos sectores económicos de que la Ley de Cierre no tiene ningún efecto de importancia en cuanto a la protección del pequeño comerciante. Así se puede concluir que el argumento de que la Ley de Cierre protege al pequeño comerciante no tiene ninguna justificación empírica.

Con respecto a las oportunidades de desarrollo de las pequeñas empresas, es importante reconocer que los últimos años han sido testigos de importantes y profundas transformaciones económicas, incluyendo la globalización de los mercados y los desarrollos de nuevas tecnologías. Tales transformaciones crean nuevas condiciones para la operación y expansión de pequeños negocios. Por una parte, toda pequeña empresa local enfrenta, en forma creciente, la competencia global de multinacionales. Evidencia de ello es la expansión de grandes tiendas de descuentos,

almacenes y tiendas por membresía en el mercado local; negocios que compiten en términos muy favorables con los comerciantes locales.

Pero, junto a los retos de la globalización de los mercados, se presentan oportunidades para las pequeñas empresas. Primeramente, la individualización de la demanda está llevando a que los consumidores cada vez más demanden productos diferenciados, que no pueden ser provistos por las grandes empresas. La pequeña empresa tiene más agilidad para responder a intereses especiales de los consumidores. Además, las grandes empresas, reconociendo esta situación, tienden cada vez más a subcontratar procesos específicos en la producción y servicio de las mercancías que generan o distribuyen. Esta tendencia favorece la expansión de pequeñas empresas especializadas en proveer insumos o servicios a grandes productores o distribuidores.

La flexibilidad y agilidad que pueden desarrollar las pequeñas empresas es una ventaja de gran valor. Son múltiples las historias recientes de pequeñas empresas que compiten exitosamente en el mercado mundial, llegando algunas de ellas a convertirse en grandes empresas. Sin embargo, para que una pequeña empresa pueda lograr su potencial de desarrollo, es necesario que posea una actitud empresarial adecuada. Debe obtener información pertinente del mercado y asumir riesgos, con una actitud positiva hacia la innovación y el mercadeo activo de sus productos y servicios. Asimismo, es necesario que tenga acceso a información de mercado, de líneas de distribución y fuentes de financiamiento.

El logro de esos requisitos de éxito para las pequeñas empresas no se obtiene con leyes de cierre, sino con programas de capacitación y financiamiento dirigidos a los pequeños negocios. La política pública actual ha estado orientándose a promover la competitividad de las empresas puertorriqueñas para asegurar que seamos competidores de clase mundial. Solo así podemos lograr el éxito a largo plazo de nuestras empresas y el progreso de la Isla.

La referida ley impone, además, una limitación innecesaria a los negocios al impedir que estos puedan escoger el horario de operaciones que más convenga a la empresa, tomando en consideración las necesidades de los consumidores. Así también le hace obligatorio al patrono, independientemente sea grande o pequeño comerciante, el pago doble o la doble remuneración a los empleados que trabajan los domingos. Esto es perjudicial sobretudo para los pequeños comerciantes. Como se ha establecido anteriormente, el trabajar un domingo es un acto

voluntario, así determinado por el trabajador, por lo que no se debe imponer dicha carga excesiva al patrono cuando éste le está proveyendo una oportunidad de trabajo al empleado.

Al considerar los intereses de los consumidores, es evidente que para ellos, es conveniente la derogación de la Ley de Cierre, ya que ella limita las opciones de este grupo social. La necesidad de la mayor flexibilidad posible en el horario de compras es mayor ahora de lo que fue años atrás. Con la incorporación creciente de la mujer en la fuerza laboral y por los cambios sociales ocurridos que han resultado en que un mayor número de ellas sean jefas de familia o igualmente responsables del sustento en el hogar, resulta que se ha reducido el horario disponible para las tareas domésticas en muchos hogares, a la vez que ha ocurrido una creciente incorporación del hombre en estas tareas. Como consecuencia, el consumidor requiere una creciente flexibilidad en el horario disponible para hacer compras. La Ley de Cierre disminuye esa flexibilidad, resultando contraria a los intereses de los consumidores, limitando la voluntad y su derecho a escoger qué hacer con su tiempo.

De todos los argumentos esbozados el que más peso tuvo en la Legislación del 1989, fue el dogmático religioso unido al de la unión familiar. Algunas personas favorecen la permanencia de la Ley de Cierre basados en argumentos religiosos o de cohesión familiar. El argumento religioso se fundamenta en que los actos litúrgicos son colectivos: la congregación debe separar espacios comunes de tiempo para orar o adorar a Dios en unión común o comunión. Además de que la idea del asueto compartido por toda la sociedad tiene un valor religioso por sí mismo. El problema con este argumento es que, a pesar de que se pueda aceptar el concepto del asueto compartido como un valor, la Ley de Cierre tiene poco o ningún efecto con relación al valor propuesto.

Por una parte está el hecho de que el día de la semana dedicado al culto varía entre las religiones que se practican en Puerto Rico. Si bien es cierto que para muchos es el domingo el día dedicado al culto, existe un importante sector que designa al sábado como día de culto. Más aún, para la minoría musulmana el día de culto es el viernes. Así que, para satisfacer el criterio religioso de toda la población, semanalmente se tendría que suspender la actividad económica desde el atardecer del jueves hasta el amanecer del lunes. Además, el considerar ese aspecto nos pondría peligrosamente en conflicto con las disposiciones constitucionales que protegen a los ciudadanos de Puerto Rico y de los Estados Unidos de América.

Pero la Ley de Cierre no aplica a toda la actividad económica. Como se indicó antes, las numerosas exclusiones en la legislación hacen que ella cubra a menos del 10 por ciento de la fuerza

laboral. Así que aplicar el argumento religioso a la defensa de la Ley de Cierre conlleva proponer que se debe garantizar el asueto compartido a menos del 10 por ciento de los trabajadores. Sin embargo, el valor religioso es el asueto compartido por toda la población, no el de algún segmento sí y otro no. En consecuencia, los que proponen este valor religioso, si han de ser consistentes con ellos mismos, deben dedicarse a proponer alguna otra medida social que cumpla sus propósitos; puesto que la permanencia de la Ley de Cierre no cumple el propósito religioso propuesto.

Lo expresado en los párrafos anteriores se puede extender, por analogía, al argumento de que derogar la Ley de Cierre atentaría contra la cohesión familiar. El hecho de que la legislación cubra a menos del 10 por ciento de la fuerza laboral le resta la misma validez a ese argumento de los defensores de la Ley de Cierre. También se pierde la perspectiva que la legislación actual protege el que los empleados no trabajen dos domingos consecutivos.

Entendemos que este aspecto religioso aparece protegido por las disposiciones laborales que prohíben el discrimen por razones religiosas o que obligan a los patronos a conceder acomodo razonable a las personas que por razones religiosas lo necesiten. Nuevamente entendemos que la Ley de Cierre no es el medio apropiado para proteger esos derechos que ya aparecen protegidos por las leyes laborales tanto estatales como federales.

Por otra parte, Puerto Rico es la única jurisdicción de los Estados Unidos que requiere el cierre de establecimientos comerciales en días feriados. Bajo la legislación federal existen diez (10) fechas ferias. En ninguna de ellas, a pesar del significado que pueda tener, se obliga el cierre de los establecimientos comerciales. Por otro lado, la misma aplica sólo a las entidades gubernamentales. El cierre forzoso de establecimientos comerciales al detal crea atrasos en todas las gestiones y trabajos, tanto personales como laborales, y con ello se afecta la productividad del país.

Luego de este análisis es preciso concluir que en primer lugar debe dejarse que sean los propios consumidores los que decidan en qué momento desean llevar a cabo sus diferentes actividades, y a los empresarios, escoger el horario de operaciones que más se ajuste a esas necesidades, atendiendo a la pluralidad de intereses que existe en nuestra sociedad. Es importante reconocer que los pequeños negocios no pueden aislarse de la tendencia hacia la globalización de los mercados. Si la economía puertorriqueña, incluyendo al sector de las pequeñas empresas, quiere ser exitosa, no puede darle la espalda al mundo y tratar de vivir con antiguas reglas aislacionistas;

que son insostenibles y llevan al fracaso. Debe reconocerse, además, de que la legislación vigente es discriminatoria, al aplicar tan solo a una minoría de las empresas.

Esta Asamblea Legislativa reconoce la nueva realidad económica de Puerto Rico, y toma conocimiento que desde el 1989 no se revisa la disposición. Entiende, por ello, que la aprobación de esta Ley redundará en mejorar la situación económica del País colocándonos en la ruta correcta del progreso colectivo.

DECRETASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1. – Se enmienda el Artículo 4 de la Ley Núm. 1 de 1 de diciembre de 1989, según
2 enmendada, para que lea como sigue:

3 “Artículo 4.- Los establecimientos comerciales podrán abrir al público en los días y
4 horarios que se señalan a continuación:

5 (a) Los días 5 de enero y 24 y 31 de diciembre desde las 5:00 a.m. hasta las 9:00 p.m.

6 (b) Todos los días laborables de **[lunes]** *domingo* a sábado desde las 5:00 a.m. hasta las 12:00
7 de la medianoche.”

8 Artículo 2.- Se deroga el Artículo 5 de la Ley Núm. 1 de 1 de diciembre de 1989, según
9 enmendada y se redennominan los Artículos subsiguientes.

10 **[Los establecimientos comerciales podrán abrir al público durante los días domingo**
11 **solamente durante el horario desde las 11:00 a.m. hasta las 5:00 p.m. Cuando fueren**
12 **domingo los días especificados en la sec. 302 de este título o en el inciso (a) de la sec. 303 de**
13 **este título, la apertura y cierre de los establecimientos comerciales se regirán por las**
14 **disposiciones contenidas en las secciones antes mencionadas.**

15 **Los establecimientos comerciales permanecerán cerrados los domingos sin que pueda**
16 **realizarse en éstos ninguna clase de trabajo fuera del horario que se establece en esta**
17 **sección excepto que a discreción del dueño, agente, gerente o persona encargada del**

1 **negocio podrán realizar aquellas labores que se relacionen con la continuidad de sus**
2 **operaciones y el mantenimiento de su planta física.]**

3 Artículo 3- Se enmienda el inciso 13 del Artículo 6 de la Ley Núm. 1 de 1 de diciembre de
4 1989, según enmendada, eliminando la última oración del mismo para que lea como sigue:

5 “Artículo 6- Excepciones a las Disposiciones de Apertura y Cierre de Establecimientos
6 Comerciales. (Enmendado por la Ley Núm. 137 del 18 de agosto de 1996).

7 No estarán sujetos a las disposiciones sobre apertura y cierre señaladas en los artículos 3, 4 y 5
8 de esta ley los siguientes establecimientos comerciales:

9 1. ...

10 2. ...

11 3. ...

12 4. ...

13 5. ...

14 6. ...

15 7. ...

16 8. ...

17 9. ...

18 10. ...

19 11. ...

20 12. ...

21 13. los ubicados dentro de las demarcaciones de una zona antigua o histórica establecidas o
22 que se establezcan conforme a la ley los ubicados en una zona que la Junta de Planificación de
23 Puerto Rico haya establecido que es de interés turístico al 31 de diciembre de 1988 de acuerdo a

1 las disposiciones de la Ley Núm. 37 de 14 de mayo de 1949, según enmendada. Los
2 establecimientos comerciales ubicados en las zonas antes mencionadas, que no estén dedicados
3 predominantemente a la venta de artículos de interés turístico según establezca por reglamento el
4 Departamento de Comercio, deberán cumplir con las disposiciones de los artículos 7 y 8 de esta
5 ley y estarán sujetos a los remedios y penalidades dispuestos en los Artículos 9 y 11 de la
6 misma.”

7 **[Además, los establecimientos comerciales ubicados en dichas zonas y no dedicados**
8 **predominantemente a la venta de bienes de interés turístico le pagarán a sus empleados a**
9 **un tipo de salario igual al doble del tipo convenido para las horas regulares durante**
10 **aquellas horas que éstos trabajen en el horario que se establece para el cierre de los**
11 **establecimientos comerciales en los artículos 3, 4 y 5 de esta ley.]**

12 Artículo 4- Se deroga el Artículo 12 de la Ley Núm. 1 de 1 de diciembre de 1989, según
13 enmendada" y se redennominan los Artículos subsiguientes.

14 **[Las horas que un empleado trabaja para su patrono durante el día de descanso que se**
15 **haya fijado o se fijase por ley en el caso de industrias y negocios que no están sujetos al**
16 **cierre de su establecimiento; y las horas que un empleado trabaja para su patrono durante**
17 **el día domingo en aquellos establecimientos comerciales que mantengan sus operaciones**
18 **ese día y estén sujetos a las disposiciones de la Ley para Regular las Operaciones de**
19 **Establecimientos Comerciales; disponiéndose que las horas trabajadas durante el día**
20 **domingo en los establecimientos comerciales cubiertos por dicha ley se pagarán a un tipo**
21 **de salario igual al doble tipo convenido para las horas regulares".]**

22 Artículo 5- Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.