

INTERPRETACIÓN DEL SECRETARIO 2016-04

26 de septiembre de 2016

1. Derecho

Aplicable

Derecho aplicable: Ley 5-1973, conocida como "Ley Orgánica del Departamento de Asuntos del Consumidor" (Ley Núm. 5); Ley 1-2011, "Código de Rentas Internas Para un Nuevo Puerto Rico"; según enmendada, y el Reglamento 8599, Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos, aprobado el 28 de mayo de 2015, (Reglamento 8599).

2. Introducción

Se nos plantea si una promoción publicitaria de un artículo de consumo puede indicar que el mismo es *gratis*, pues los consumidores no tendrán que pagar su precio regular, a pesar de que tendrían que asumir el pago por el impuesto sobre ventas y uso, IVU, que conlleva la transacción. En definitiva, se solicita la opinión del Departamento para determinar si bajo estos hechos se entendería que los bienes a ofrecerse libres de precios, aunque pagando IVU, cumplirían con la acepción *gratis* según dispuesta en la Regla 5(r) del Reglamento 8599.

3. Principios de hermenéutica

El principio cardinal que regula las consecuencias legales de la reglamentación es que éstas tienen fuerza y efecto de ley y las agencias no pueden repudiarlas. Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da. Ed., Ed. Forum, págs. 124-125.

Cuando estamos ante una ley administrada por una agencia, le corresponde primariamente a ésta su interpretación. Op. Sec. Just. 1988-37, pág. 3. La agencia tendrá discreción para interpretar la ley que administra "en la forma que a su juicio mejor armonice con los propósitos de la misma, y tales interpretaciones tienen gran peso para los tribunales". Id. Si los términos de la ley "son claros y susceptibles de una interpretación inequívoca según el significado común y corriente de sus palabras, se debe atender a su letra". Op. Sec. Just. 1986, pág. 6. Sobre este punto nuestro Tribunal Supremo ha establecido que "la ley debe interpretarse tomando en consideración los fines que persigue y en forma tal que la interpretación se ajuste al fundamento racional o fin esencial de la ley y la política pública que la inspira." Esso Standard Oil v. A.P.R.R., 95 D.P.R. 772, 785 (1968). Añade el Tribunal que "[a]l interpretar y aplicar un estatuto hay que hacerlo teniendo presente el propósito social que lo inspiró". Vázquez v. A.R.P.E., 128 D.P.R. 513, 523 (1991).

Cuando una agencia interpreta un estatuto bajo su administración, su interpretación, han dicho los tribunales, no tiene que ser la única razonable y merecerá deferencia si es razonable y consistente con el propósito legislativo. Id. pág. 524. Debe evitarse una interpretación que lleve a un resultado irrazonable. Esso Standard Oil, supra, pág. 784. Tal como ha reiterado nuestro Tribunal Supremo:

Los reglamentos administrativos crean un estado de Derecho que protege a quienes actúan bajo sus disposiciones. Las agencias administrativas, por tanto, no pueden ignorar sus propias reglas y fundamentar sus actos en una autoridad interpretativa superior debido a su particular experiencia. Por esto, las interpretaciones que las agencias realicen de sus propios reglamentos deben ampararse en la razón y en la afinidad con sus leyes habilitadoras.

López Leiro v. E.L.A., 173 D.P.R. 15, 26 (2008), según citado en Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales, 177 D.P.R. 415, 452 (2009).

Estas reglas de interpretación son extensivas y aplicables a los reglamentos de las agencias administrativas. Op. Sec. Just. 1986-23.

Según lo dictamina el Artículo 6(b) de la Ley 5-1973, Ley Orgánica del DACO, (Ley 5), el Secretario está facultado para "atender consultas y ofrecer asesoramiento técnico y, además, prestar ayuda legal a los consumidores en casos meritorios". Además, la facultad o delegación del poder para reglamentar y fiscalizar las prácticas y anuncios engañosos proviene directamente del Artículo 6(j) de la Ley 5. Por otra parte, la Regla 4 del Reglamento Núm. 8599, establece, en lo pertinente, que sus disposiciones se deberán interpretar "liberalmente a favor del consumidor y con el propósito de cumplir con las fuentes consignadas en la Regla 1..." Por ello, nuestras interpretaciones responden principalmente a una intención de favorecer al consumidor en caso de dudas y cumplir con la misión fundamental del DACO de proteger al consumidor de prácticas abusivas, engañosas o desleales. Se debe añadir que la Regla 7(C) del Reglamento 8599, dispone, en parte, que "el Secretario podrá emitir interpretaciones oficiales de hechos, actos o situaciones que a la luz de este reglamento constituyan prácticas o anuncios engañosos".

Con estos criterios de interpretación presentes, examinemos las leyes y reglamentos que aplican a la consulta ante nuestra consideración.

4. **Concepto evaluado**

Al examinar la Regla 5(r) del Reglamento 8599, nos percatamos que el término *gratis* sólo es mencionado en otras dos reglas, Reglas 11 y 16 del Reglamento, que no atienden o ayudan en la discusión del asunto puntual sobre las contribuciones que está ante nuestra consideración.

Sin embargo, resulta de gran peso en el proceso de interpretación la Regla 5(Y) del

mismo cuerpo reglamentario, que define precio como, "el valor del artículo o servicio, excluyendo el impuesto sobre el precio de venta del artículo o servicio, si alguno". (Énfasis nuestro). Esta es la única ocasión que en el Reglamento 8599 se alude de manera directa al tema de la inclusión o exclusión de los impuestos al anunciarse el precio, y opta por su exclusión. Ello resulta cónsono con la Ley 1-2011, "Código de Rentas Internas Para un Nuevo Puerto Rico", que en su sección 4020.0 establece que todo "comerciante dedicado a cualquier negocio en el que se vendan partidas tributables sujetas a los impuestos fijados en este Subtítulo, tendrá la obligación de cobrar los impuestos sobre ventas como agente retenedor". Abunda en su inciso (e) que, "[u]n comerciante dedicado a cualquier negocio en el que se vendan partidas tributables sujetas a los impuestos fijados en este Subtítulo, de ninguna manera podrá anunciarse o expresar públicamente que, directa o indirectamente, absorberá todo o parte del impuesto, o que relevará al comprador del pago de todo o parte del impuesto sobre ventas, o que el impuesto no será añadido al precio de venta, o que cuando sea añadido, que ello o parte de ello le será reembolsado, ya sea directa o indirectamente por cualquier medio".

De esta manera, la interpretación coherente del estatuto citado revela que no se violenta el propósito de la Regla 5(r) del Reglamento 8599 si se ofrece o anuncia un bien *gratis*, aunque el consumidor tenga que pagar el impuesto correspondiente. Esta interpretación responde al imperativo de armonizar la Regla 5(r) con los dictámenes del Código de Rentas Internas, siendo ésta una legislación especial, de superior jerarquía, en el tema de las contribuciones que no puede ser violentada por reglamento alguno. Resulta evidente que la intención del legislador no fue relevar al consumidor del pago de impuestos, aunque el producto anunciado efectivamente fuera gratis.

Lo anterior, sin embargo, no dispone del asunto en su totalidad. Es de notar que el Reglamento 8599 contiene varias instancias en las que exige que el comercio revele con claridad en sus anuncios de ofertas los datos relevantes que deba conocer un consumidor antes de hacer la determinación de comprar. Así, la Regla 6(F) exige que el anuncio debe ser de fácil comprensión para el consumidor al que va dirigido, bajo el criterio de un consumidor razonable. La Regla 8(A) dictamina, en parte, lo siguiente:

"[t]odo anuncio deberá estar redactado, expresado y presentado de tal forma que lleve a la mente del consumidor toda aquella información que le sea esencial y necesaria para conocer las cualidades, calidad, formas de pago, precio, tamaño, cantidad, utilización o cualquier otra característica del bien o servicio que se anuncia...".

Por último, la Regla 9 manda a que el comerciante divulgue clara y adecuadamente los datos relevantes antes de efectuar la venta u ofrecimiento de venta, libre de ambigüedades que puedan confundir al consumidor.

La consideración de todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que una empresa puede anunciar el producto descrito como gratis para el consumidor, a pesar del pago de impuestos requerido, sin que el DACO entienda que se violenta la Regla 5(r) del Reglamento 8599. Sin embargo, el pago de los impuestos por el consumidor es un dato

relevante que el comercio debe divulgar de manera clara en el mismo anuncio, para evitar la confusión en los consumidores.

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de octubre de 2016.

AUTORIZADO POR LA COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES CEE-16-195
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS DEL CONSUMIDOR. LA PUBLICACIÓN DE ESTE
AVISO SE HACE AL AMPARO DE LA SECCIÓN 2.1 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO UNIFORME, LEY NÚM. 170 DE 12 DE AGOSTO DE 1988, Y EL
ARTÍCULO 8 DE LA LEY NÚM. 5 DE 23 DE ABRIL DE 1973, SEGÚN ENMENDADAS.