



INTERPRETACIÓN DEL SECRETARIO 2014-05

Derecho aplicable: Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Asuntos del Consumidor”; Ley Núm. 145 del 27 de junio de 1968, Ley de Pesas y Medidas; Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos, Reglamento 7932; Reglamento Estableciendo los Paquetes Preempacados y otros Productos de Uso y Consumo, Reglamento Núm. 1309.

I. Introducción

Nos han solicitado interpretación de las disposiciones de la Ley de Pesas y Medidas, Ley Núm. 145 de 27 de junio de 1968, según enmendada, 23 L.P.R.A secs. 901 et seq. (Ley de Pesas y Medidas); y del Reglamento Estableciendo los Paquetes Preempacados y otros Productos de Uso y Consumo, Reglamento Núm. 1309, (Reglamento PM-6) y su aplicación a los establecimientos que venden yogur congelado. La controversia gira en torno al anuncio del precio por onza de este producto, cuando no se descuenta el peso del envase y otros utensilios (servilletas, cucharas y divisores, entre otros) y no se especifica ello en la rotulación del precio. Esto ha provocado que los establecimientos de esta naturaleza, que han proliferado en los últimos años, utilicen distintos métodos para computar el peso del producto, algunos de ellos en violación a las disposiciones antes citadas, así como del Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos, Reglamento 7932 (Reglamento). Aquellos comercios que no cumplen con estas normas, no solo incurrirían o podrían incurrir en prácticas o anuncios engañosos en detrimento de los consumidores, sino que pueden tener una ventaja sobre los competidores que cumplen con la normativa vigente.

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

III. Normas de derecho evaluadas

A tenor con lo dispuesto en el Artículo 6(b) de la Ley Orgánica del Departamento de Asuntos del Consumidor, Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, según emendada, (Ley 5) el Secretario está facultado para “atender consultas y ofrecer asesoramiento técnico y, además, prestar ayuda legal a los consumidores en casos meritorios”.

En esta ocasión la consulta se relaciona principalmente con la Ley de Pesas y Medidas. La División de Pesas y Medidas, adscrita al Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO), se encarga de instrumentar esta Ley, así como los reglamentos aprobados a su amparo. Entre las funciones más importantes de esta División se encuentra inspeccionar y comprobar los instrumentos de pesar o medir que usan los establecimientos comerciales, con el fin de que el consumidor reciba la

medida o el peso correcto del producto. A continuación discutimos las disposiciones de la Ley de Pesas y Medidas que aplican a esta interpretación.

La sección 14, sobre *Balanzas al alcance de consumidores*, establece que:

Todo establecimiento comercial donde se vendan artículos a base de peso o medida deberá estar provisto de aparatos de pesar o medir y en aquéllos donde se exhiben, ofrecen, o exponen para la venta paquetes pre empacado, deberá instalarse una (1) o más balanzas al alcance de los consumidores para que éstos puedan verificar el peso de los paquetes. El número de balanzas lo determinará el Administrador, tomando en consideración la extensión lineal del establecimiento. Estos instrumentos se considerarán comerciales y deberán estar sellados por el Administrador.

23 L.P.R.A. sec. 914.

La sección 17, sobre *Prohibición de falsear el precio o defraudar al comprador*, dispone, a su vez, que:

Será ilegal falsear o computar el precio de cualquier artículo o servicio que se ha vendido, expuesto, ofrecido o anunciado para la venta por peso, medida o unidades, en forma que tienda a defraudar al comprador.

23 L.P.R.A. sec. 917.

También, tiene vigencia sobre el análisis ante nuestra consideración el Reglamento de Pesas y Medidas-6 (PM-6), promulgado en virtud de la Ley Núm. 145 antes citada. Dicho Reglamento contiene varias disposiciones que aplican a la consulta planteada. En primer lugar, la Sección 1(c), define Paquete, como:

[A]rtículos empacados en cualquier forma, con anterioridad a la venta. Cualquier artículo no empacado, pero debidamente marcado con el precio de venta basado en un precio establecido por unidad de peso o medida, se considerará como un paquete.

Reglamento PM-6, supra, Sección 1(c).

El PM-6 añade, en su Sección 5, sobre *Cantidad Neta*, que “[l]a superficie principal del paquete deberá llevar una declaración del contenido neto del producto, excluyendo el material del empaque y de cualquier otro material empacado con dicho producto”. Id., Sección (5). Las unidades de peso o medida deberán ser las establecidas en la Sección 8 del PM-6, incluyendo las libras u onzas *avoirdupois*. Id., Sección 8. De otra parte, en los casos en que cuando en un producto “se tenga, ofrezca, exhiba para la venta, o sea vendido, se indique la tara (material de empaque y cualquier otro material empacado con dicho producto) será ilegal marcar o indicar

dicha tara falsamente con el propósito de exagerar o disminuir el contenido neto del producto.”
Id., Sección 11.

Las violaciones a las disposiciones antes expuestas conllevarán multas administrativas de hasta diez mil dólares (\$10,000.00) conforme a la Sección 26 de la Ley de Pesas y Medidas, 23 L.P.R.A. sec. 926, y la Sección 17 del PM-6.

Además de las disposiciones relacionadas con Pesas y Medidas, aplica a nuestro análisis el Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos. Reglamento 7932, aprobado el 15 de octubre de 2010. El propósito de este Reglamento, que consideramos uno de los más importantes que implementa nuestro Departamento, es:

[P]rotoger a los consumidores de las prácticas y anuncios engañosos que creen o tiendan a crear una apariencia falsa o engañosa sobre bienes o servicios ofrecidos en el comercio. Además, prohíbe las prácticas y anuncios engañosos, con el objetivo de establecer un clima de confianza y respeto entre comerciantes y consumidores.

Id., Regla 2.

Sus disposiciones aplican a toda persona natural o jurídica, que se dedique de forma permanente o incidental a ofrecerles bienes y servicios a los consumidores. Id., Regla 3.

La Regla 5, sobre *Definiciones*, explica el alcance de los términos Anuncio y Anuncio engañoso. Veamos.

...

B. Anuncio-cualquier manifestación oral, escrita, gráfica, pictórica, electrónica o de cualquier otra forma presentada, hecha con el propósito de ofrecer, describir o de cualquier otra forma representar el bien o servicio o algún aspecto del bien o servicio.

C. Anuncio engañoso- cualquier anuncio que constituya o tienda a constituir fraude, engaño o comunique o tienda a comunicar una idea falsa o incorrecta sobre el bien o servicio anunciado. Cualquier anuncio que omita datos relevantes del producto, bien o servicio, limitando al consumidor de tomar decisiones informadas e inteligentes.

Id., Regla 5. (Énfasis nuestro.)

De igual forma, la Regla 11 exige que los precios se anuncien clara y adecuadamente. Id., Regla 11. La violación de las disposiciones antes citadas, facultan al Secretario del DACO a imponer sanciones y multas hasta el máximo autorizado por la Ley Núm. 5 (\$10,000.00). Id., Regla 31.

Evaluada la consulta a la luz de las normas antes citadas y de los principios de interpretación que nos rigen, concluimos lo siguiente:

IV. Conclusiones

Los establecimientos de venta de yogur congelado por peso tienen que tener una balanza certificada por un inspector del Laboratorio de Pesas y Medidas, al alcance de los consumidores, para cumplir con la Sección 14 de la Ley de Pesas y Medidas. 23 L.P.R.A. sec. 914. Hasta ahora, las visitas realizadas a este tipo de negocio no han reflejado que estén incumpliendo con esta disposición, ni hemos recibido quejas al respecto.

No obstante, el cómputo de precio anunciado para este producto no puede hacerse de forma tal que tienda a defraudar al consumidor. Id. sec. 917. En el caso de la venta de yogur por peso, el establecimiento, cuando anuncia el peso por onza del producto tiene que referirse al peso neto, sin la tara del producto (vaso, cuchara, servilleta, divisores, etc.). Es decir, si el costo por onza es de \$.065, el costo de cuatro onzas totalizaría \$2.60, sin ningún peso añadido por el vaso, cuchara, entre otros. Si se anuncia un precio por onza para el producto y, al final, el cómputo del precio no descuenta el peso de la tara, se está defraudando al consumidor al cobrarle por el peso del vaso (y cualquier otro elemento que no sea el producto) como si fuera parte del peso del yogur. Establecimiento que opere su negocio de esta manera estaría violando la Sección 17 de la Ley de Pesas y Medidas. Id.

De igual forma, el yogur congelado ofrecido de la forma antes descrita cae bajo la definición de paquete del PM-6. Supra, Sección 1(c). Esta definición incluye "cualquier artículo no empacado, pero debidamente marcado con el precio de venta basado en un precio establecido por unidad de peso o medida". Id. Por tanto, consideramos el yogur como un paquete para efectos de este reglamento.

Ahora bien, la Sección 5 del PM-6 exige que la superficie principal del paquete deberá llevar una declaración del contenido neto del producto, excluyendo el material de empaque y cualquier otro material empacado con dicho producto. Esta declaración de contenido puede aparecer en más de una línea. Según esta sección, se requeriría que el vaso de yogur lleve una declaración del peso neto contenido. Interpretamos que, al tratarse de un producto que se cobra al momento de pesarse, es innecesaria y onerosa la declaración de peso en el vaso. Es razonable y suficiente para el DACO que el recibo de compra contenga esta información al expresar el peso neto del producto y el peso de la tara.

Aparte de las disposiciones específicas relacionadas al peso, hay que analizar la aplicación del Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos, pertinentes. Específicamente cuáles de sus disposiciones se infringen al anunciar un peso por onza del producto e incluir en el precio final el empaque y utensilios.

En primer lugar, el anuncio del precio en el establecimiento, así como en cualquier mecanismo de publicidad que se utilice, cae bajo la definición de anuncio del mencionado Reglamento. ¿Qué se considera un anuncio engañoso? Tal como expresa la definición es “cualquier anuncio que constituya o tienda a constituir fraude, engaño o comuniqué o tienda a comunicar una idea falsa o incorrecta sobre el bien o servicio anunciado”. Id. Regla 5(C). No nos queda duda que anunciar un precio por onza que no aclare que este peso incluye la tara es un anuncio engañoso porque crea una expectativa falsa en el consumidor.

Anunciar un precio de esta manera infringe, además, el requerimiento de que los precios de los productos se anuncien clara y adecuadamente. Id. Regla 11. El anuncio debe reflejar claramente que el costo por onza se refiere al yogur congelado y a los condimentos que se le añadan (*toppings*).

Concluido que la práctica descrita no cumple con las disposiciones legales discutidas, ¿cuál es la adecuada?

Hemos recibido información de que hay ciertos establecimientos que tienen un envase vacío al lado de la balanza, como el que utilizan los consumidores para servirse, y cada vez que se va a dar una venta lo colocan encima y la llevan a cero (lo “tarean”) antes de pesar el del cliente. Con esta práctica, aunque no se cobra la tara (si solo consideramos el vaso), la certeza para ambas partes dependería de la capacidad de la balanza, el cajero y otros factores que no podríamos controlar. Por todo lo cual, no consideramos recomendable esta práctica.

Tomando en consideración el análisis de las disposiciones citadas, la práctica adecuada es que el recibo refleje el descuento del vaso y cualquier otra tara que se haya pesado al momento de cobrar (ejemplo: divisores de sabores, servilletas o cucharas). De esta forma el consumidor estará claro que no se le cobró el vaso porque podrá constatar cuánto pesó y cuánto le cobraron por el producto neto. El comercio, asimismo, cumpliría así con la Sección 5, ya que el recibo conteniendo el peso neto y el peso de la tara sustituiría la declaración que ésta exige en el envase. De igual forma, la información detallada en el recibo cumpliría con las exigencias de la Sección 17 del PM-6 y la Regla 11 del Reglamento contra Prácticas y Anuncios Engañosos.

Esperamos que la discusión de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, aclare el modo en que deben operar los negocios de venta de yogur congelado o de otros productos que se vendan por peso y que sean servidos al consumidor al momento. Excluimos de esta interpretación aquellos casos donde el peso del material utilizado para colocar el producto es inapreciable para la balanza por lo que no afecta el precio final del producto. Un ejemplo de ello sería el papel encerado que utilizan las panaderías y delicatessen para colocar los productos que venden por peso y las bolsas plásticas que proveen los supermercados para empaçar frutas y vegetales antes de pesarlos (siempre y cuando al colocarlos en la balanza ésta se mantenga en cero).

La violación de las disposiciones antes citadas puede conllevar la imposición de multas administrativas de hasta diez mil dólares (\$10,000.00), conforme los poderes concedidos al DACO en virtud de su Ley Orgánica.

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de octubre de 2014.



Nery E. Adames Soto
Secretario

