



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

APARTADO 9020192, SAN JUAN, PR 00902-0192

Guillermo A. Somoza Colombani
Secretario de Justicia, Designado

Tel. (787) 723-4983
(787) 721-7771

17 de marzo de 2010

Lcdo. Luis Gerardo Rivera Marín
Secretario
Departamento de Asuntos del Consumidor
San Juan, Puerto Rico

Consulta Núm. 10-225-A

Estimado señor Secretario:

I. INTRODUCCIÓN

Atendemos su comunicación mediante la cual nos solicita que analicemos si el Departamento de Asuntos del Consumidor tiene autoridad para establecer mediante reglamentación términos de garantía sobre vehículos de motor nuevos distintos a los establecidos en la Ley Núm. 7 de 23 de septiembre de 1979, según enmendada, conocida como “Ley de Garantías de Vehículos de Motor” (“Ley Núm. 7”).

Expuesta a grandes rasgos la situación presentada ante nuestra consideración, procederemos, en primer lugar, a examinar el derecho aplicable. Veamos.

II. DERECHO APLICABLE

La Ley Pública 93-637 de 1975, conocida como el “*Magnuson-Moss Warranty Act*”¹, es la ley federal que protege al consumidor (comprador) de cualquier producto que adquiera cuyo valor sea de veinticinco (25) dólares o más, siempre que dicho artículo haya sido vendido con una garantía escrita. El estatuto federal aplica a cualquier producto que el consumidor adquiera y que no funcione como es

¹ 15 U.S.C. § 2301 et seq.

debido (producto defectuoso).² Este estatuto federal no ocupa el campo y permite a los estados aprobar legislación que complemente y brinde al consumidor mayores garantías ante la posibilidad de comprar artículos defectuosos.³ En este sentido, observamos que todas las jurisdicciones de los Estados Unidos poseen legislación que garantiza a los consumidores la máxima protección frente a manufactureros, distribuidores y fabricantes de vehículos de motor defectuosos.⁴ Dichas leyes se conocen como “*Lemon Laws*”. Cabe destacar, sin embargo, que cada estado posee legislación que cobija y protege al consumidor de manera diferente.

Así pues, nuestra Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 7 primordialmente para proteger de discrimen al adquirente de vehículos de motor nuevos en Puerto Rico, asegurándole que dichos vehículos habrán de tener las mismas garantías de fábrica que el manufacturero brinda a quienes lo compran en los Estados Unidos. La Ley Núm. 7 también garantiza que el manufacturero brinde servicios de garantía de fábrica en Puerto Rico, y vela por que los intereses de los consumidores sean salvaguardados frente a los intereses del manufacturero y el distribuidor o vendedor. Posteriormente, se aprobó la Ley Núm. 6 de 1 de mayo de 2005, la cual enmendó la Ley Núm. 7 para requerir a los manufactureros o fabricantes que reconocieran a los compradores de vehículos de motor nuevos en Puerto Rico la mayor de las garantías que se conceden en otras partes del mundo, y para disponer que la misma será siempre la que resulte de mayor alcance y amplitud en sus beneficios, independientemente del lugar donde el consumidor adquiriera el vehículo. No obstante, esta intención legislativa fue modificada por la Ley Núm. 152 de 8 de agosto de 2006, que establece que el grado de garantía que ofrece el fabricante o manufacturero se limite a la que éste brinda en los Estados Unidos.

² El estatuto federal requiere a los manufactureros y vendedores que provean al consumidor información detallada sobre la cubierta de garantía. La intención del Congreso de los Estados Unidos al aprobar el estatuto fue: a) garantizar que los consumidores obtuvieran la información completa sobre los términos y condiciones de las garantías; b) garantizar que los consumidores pudieran comparar las garantías antes de comprar un producto; c) proveer para la competencia en términos de garantías; y d) que se incentivara a las compañías a cumplir con sus obligaciones a tiempo y que se resolvieran las disputas dentro de un mínimo de tiempo y gastos por parte del consumidor. Véase 15 U.S.C. § 2301 *et seq.*

³ Véase *Rodríguez Planell v. Overseas Military*, 160 D.P.R. 270 (2003).

⁴ Véase www.lemonlawamerica.com.

Concretamente, el Artículo 3 de la Ley Núm. 7 dispone lo siguiente:

Es el propósito primordial de este capítulo proteger al consumidor de vehículos de motor nuevos de Puerto Rico, asegurándole que los vehículos de motor que adquiere **han de tener las mismas garantías de fábrica que el fabricante o manufacturero otorga a estos vehículos de motor en los Estados Unidos continentales**, y será siempre la que resulte mayor al alcance y amplitud en sus beneficios, independientemente del lugar donde el consumidor adquiriera el vehículo, de la persona de quien el consumidor adquiriera el mismo y de que el fabricante o manufacturero brinde el servicio de garantía de fábrica en un lugar de Puerto Rico.

10 L.P.R.A. § 2053 (Énfasis suplido).⁵

De conformidad con lo establecido en el artículo antes transcrito, el Artículo 6 de la Ley Núm. 7 reitera que la garantía⁶ a honrarse y extenderse en Puerto Rico “no podrá ser inferior en sus términos y condiciones a la extendida por el fabricante o manufacturero para beneficio del consumidor en los Estados Unidos continentales, y será siempre la que resulte mayor al alcance y amplitud de sus beneficios”. 10 L.P.R.A. § 2056.

La agencia encargada de implantar la Ley Núm. 7 es el Departamento de Asuntos del Consumidor (“DACO”).⁷ De esta manera, el Artículo 13 de la Ley Núm. 7 concede a dicha agencia la facultad para adoptar las reglas y reglamentos que considere necesarios para cumplir con el propósito de la ley.

⁵ Además, el mencionado artículo reitera que también es el propósito de la ley velar que los intereses de los consumidores sean salvaguardados frente a los intereses del manufacturero, distribuidor o vendedor. Id.

⁶ Conforme a Ley Núm. 7, la garantía de fábrica significa “el documento que emite el fabricante de vehículos de motor afirmando la idoneidad del diseño, materiales y mano de obra utilizados en la fabricación o ensamblaje de vehículos de motor y comprometiéndose al reembolso, reparación, sustitución o cualquier otro remedio adecuado para corregir las fallas, defectos, o deficiencias que dichos vehículos puedan presentar dentro de un período de tiempo determinado. 10 L.P.R.A. § 2052(b).

⁷ Como norma general, los organismos administrativos tienen discreción para interpretar el estatuto o reglamento que administran en la forma que a su juicio armonice con los propósitos del mismo, y tales interpretaciones tienen gran peso tanto para el Departamento de Justicia como para los tribunales, a menos que se demuestre que son arbitrarias o irrazonables. Véase Op. Sec. Just. Núm. 29 de 1984. Véanse además Vázquez v. A.R.P.E., 128 D.P.R. 513, 523 (1991); y M & V Orthodontics v. Negociado Seg. Empleo, 115 D.P.R. 183, 188-89 (1984).

En este sentido, y para delimitar la potestad de una agencia en relación con la adopción de reglamentos, debemos tomar en consideración el marco de autoridad delegado por la Asamblea Legislativa. Así, en Amieiro González v. Pinnacle Real Estate Group, 2008 T.S.P.R. 52, a la pág. 7; 173 D.P.R. ____ (2008), el Tribunal Supremo señaló que, en nuestro ordenamiento jurídico, la ley es el medio o fuente que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas. La ley habilitadora es el mecanismo legal que le delega a la agencia los poderes necesarios para actuar de conformidad con el propósito legislativo. En virtud de ello, una agencia administrativa sólo puede llevar a cabo las funciones que se le han encomendado legislativamente y aquellas que surgen de su actividad o encomienda principal. No obstante, si la actuación de la agencia administrativa excede los poderes delegados por la Asamblea Legislativa, será considerada *ultra vires* y por ende, nula. De conformidad con lo anterior, una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre situación alguna que no esté autorizada por ley; es decir, ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia, pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa. Es por ello que cualquier duda en cuanto a la existencia de dicho poder, debe resolverse en contra del ejercicio del mismo. Véase también Administración de Servicios Generales v. Municipio de San Juan, 168 D.P.R. 337 (2006).

El Departamento de Justicia ha sostenido que es respetada doctrina jurisprudencial que una agencia administrativa sólo tiene los poderes conferidos expresamente por la ley que la crea, y aquellos incidentales que, por necesaria y razonable implicación, sean esenciales para llevar a cabo los conferidos. Las facultades de una agencia administrativa deben aparecer afirmativamente del estatuto, o por clara implicación. Cualquier duda en cuanto a la existencia del poder debe resolverse en contra del ejercicio de tal poder. Véanse Op. Sec. Just. Núm. 15 de 2003; y Op. Sec. Just. Núm. 17 de 1994.

En Gutiérrez Calderón v. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, 167 D.P.R. 130 (2006), el Tribunal Supremo reiteró que una agencia administrativa formula sus reglamentos al amparo de una delegación expresa de la Asamblea Legislativa para darle contenido sustantivo detallado a alguna norma estatutaria general, o de algún otro modo complementar normativamente el esquema legislativo. Un reglamento no puede conferir más derechos ni imponer más limitaciones de lo que autorice su ley habilitadora. Id., pág. 143.

También, en Torres Acosta v. Junta Examinadora de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores, 161 D.P.R. 696 (2004), el Tribunal Supremo expresó que al evaluar la decisión de una agencia, el tribunal debe determinar si ésta actuó de manera arbitraria, ilegal o tan irrazonable que sus actuaciones constituyeron un abuso de discreción. Así pues, cuando la agencia interpreta el estatuto que viene llamado a poner en vigor, de forma tal que produce resultados contrarios al propósito de la ley, dicha interpretación no puede prevalecer.

Surge de lo anterior que un reglamento promulgado para instrumentar la ejecución de una ley **puede complementarla, pero no estar en conflicto con ésta**. El interés protegido por esta norma es velar por que la regla esté de acuerdo con las disposiciones estatutarias bajo las cuales se promulgó. De lo contrario, la disposición reglamentaria tiene que ceder ante el mandato legislativo.

III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

 En relación con el asunto que nos ocupa, y en el ejercicio y cumplimiento de la facultad que le concede a DACO el Artículo 13 de la Ley Núm. 7, dicha agencia aprobó el Reglamento de Garantías de Vehículos de Motor, Reglamento Núm. 7159, Departamento de Asuntos del Consumidor (1 de junio de 2006) (“Reglamento Núm. 7159”). Ello como mecanismo para proteger adecuadamente a los consumidores de Puerto Rico en la adquisición de vehículos de motor; para asegurarles que los vehículos sirvan los propósitos para los cuales fueron adquiridos; que éstos reúnan las condiciones necesarias para garantizar al comprador la protección de vida y propiedad; y prevenir las prácticas ilícitas en las ventas de vehículos de motor. Art. 2 del Reglamento Núm. 7159.

En cuanto a las garantías para los vehículos de motor nuevos, dicho Reglamento establece, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Núm. 7, que **la garantía no podrá ser inferior en términos de millaje y duración a la extendida por el fabricante o manufacturero para beneficio del consumidor en los Estados Unidos continentales**, excepto que por Ley se establezca una garantía distinta, en cuyo caso aplicará la más beneficiosa. No obstante, **se establece como garantía mínima para vehículos de motor nuevos el período de tres (3) años o treinta y seis mil (36,000) millas, lo que ocurra primero**. Regla 16.1 del Reglamento Núm. 7159. Además, se dispone que el consumidor no estará limitado a un uso específico mensual o anual de su vehículo ni podrá utilizarse esto en su contra para

no honrarle la garantía. Id. Por otra parte, el Reglamento establece que la garantía de control de emisiones será de cinco (5) años o cincuenta mil (50,000) millas, excepto que por ley federal o estatal se establezca una distinta, en cuyo caso aplicará la de mayor alcance. Regla 16.2(h) del Reglamento Núm. 7159.

Además, se prohíbe la venta de vehículos de motor usados sin garantía, y se establece que la garantía de vehículos de motor usados que tengan hasta treinta y seis mil (36,000) millas será de cuatro (4) meses o cuatro mil (4,000) millas, lo que ocurra primero. Si el vehículo tiene más de treinta y seis mil (36,000) millas y hasta cincuenta mil (50,000) millas, la garantía será de tres (3) meses o tres mil (3,000) millas, lo que ocurra primero. Si tienen más de cincuenta mil (50,000) millas y hasta cien mil (100,000) millas, la garantía será de dos (2) meses o dos mil (2,000) millas, lo que ocurra primero. Regla 26 del Reglamento 7159.

 Ahora bien, de conformidad con lo establecido por la Ley Núm. 7, parecería que el fabricante o manufacturero sólo está obligado a honrar en Puerto Rico una garantía equivalente a la ofrecida en los Estados Unidos continentales. De esta manera, cabe preguntarnos si DACO tenía la potestad de imponer reglamentariamente una garantía básica y específica, como término mínimo de garantía exigible en Puerto Rico, independientemente de la garantía que el manufacturero o fabricante ofrece en los Estados Unidos. Como sabemos, un reglamento que entra en conflicto con la ley habilitadora no es válido. No obstante, consideramos que el establecimiento mediante reglamento de dicha garantía no es incompatible con la letra del Artículo 6 de la Ley Núm. 7, ya que ambas disposiciones son perfectamente armonizables entre sí. Veamos.

Es norma básica de hermenéutica que el espíritu de la ley, reflejado en la intención legislativa, es la mejor herramienta para encontrar el verdadero sentido de una ley. Artículo 19 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. § 19. El espíritu de la ley o intención legislativa juegan un papel fundamental en la interpretación de un estatuto. Al interpretar una disposición particular de un estatuto debemos siempre considerar cuáles fueron los propósitos perseguidos por la Asamblea Legislativa al aprobarlo, de manera que nuestra interpretación asegure la efectividad de la intención que lo anima.

Como hemos mencionado, la Ley Núm. 7 establece que la garantía a ofrecerse en Puerto Rico no podrá ser inferior a la extendida en los Estados Unidos continentales como una protección al consumidor y una forma de asegurar la

ausencia de discrimen en su contra. No obstante, **la Ley Núm. 7 no establece una garantía básica, mínima y específica con la que siempre deba cumplir el fabricante**. La disposición sobre garantía que establece la Ley Núm. 7 lo que pretende es, simplemente, asegurar que la garantía que se va a conceder al consumidor puertorriqueño no sea inferior a la que se extiende en los Estados Unidos continentales.

Ahora bien, el Artículo 6(l) de la Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica de DACO”⁸, faculta al Secretario de DACO a promover y establecer normas de calidad, seguridad e idoneidad en los servicios y en los productos de uso y consumo, y requerir su cumplimiento. En virtud de dicha facultad, el Secretario de DACO puede establecer mediante reglamento un término mínimo de garantía que asegure la calidad e idoneidad de los vehículos de motor nuevos vendidos al consumidor puertorriqueño. Dicha garantía operaría como un aval, de modo que el fabricante o fabricante deba responder con este mínimo de garantía (o garantía mínima) por la calidad y seguridad de los vehículos que fabrica.

De este modo, si un fabricante está ofreciendo en los Estados Unidos una garantía mayor a la mínima exigible conforme al Reglamento de DACO, tendría que honrar en Puerto Rico la misma garantía que extiende en Estados Unidos. En estos casos no sería suficiente con que cumpliera la garantía mínima. Sin embargo, si está ofreciendo en Estados Unidos una garantía menor a la establecida por el Reglamento, tendría que cumplir en Puerto Rico con el término mínimo exigido reglamentariamente. En síntesis, de un análisis integrado de las distintas disposiciones estatutarias y reglamentarias surge que la garantía a ofrecer en Puerto Rico será la mayor de las siguientes: (1) la garantía mínima de 3 años o treinta y seis mil (36,000) millas establecida en el Reglamento Núm. 7159; o (2) la que se está ofreciendo en los Estados Unidos continentales, si fuere mayor.

Por tanto, podemos observar que el Reglamento no está en conflicto con la Ley Núm. 7, sino que la complementa válidamente, al incluir un mínimo que siempre hay que honrar, pero asegurándose que, en cualquier caso, se iguale la garantía ofrecida en Estados Unidos continentales de ser ésta mayor a la mínima requerida. Se cumple así con el propósito de la Ley Núm. 7, evitándose el discrimen contra el consumidor puertorriqueño.

⁸ 3 L.P.R.A. § 341 et seq.

IV. CONCLUSIÓN

Conforme al derecho examinado, DACO tiene facultad para darle contenido sustantivo detallado a la Ley Núm. 7, como norma estatutaria general, o de algún otro modo complementarla normativamente.

La Ley Núm. 7 establece que la garantía a ser ofrecida en Puerto Rico no puede ser menor a la ofrecida en Estados Unidos continentales, como una medida de protección ante conductas discriminatorias, pero no establece un mínimo exigible siempre y en todo caso. De esta manera, DACO tiene la facultad, conforme a su ley orgánica, de establecer un término fijo mínimo de garantía en el Reglamento. Por consiguiente, la garantía a ofrecerse en Puerto Rico será la que se ofrece en Estados Unidos continentales, pero nunca será menor a la establecida en el Reglamento Número 7159.

Esperamos que los comentarios que anteceden le sean de utilidad.

Cordialmente,


Guillermo A. Somoza Colombani