

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL III

COMISIONADO DE  
SEGUROS DE PUERTO  
RICO

Recurridos

v.

FIRSTBANK PUERTO  
RICO, INC.

Parte Querellada

ASOCIACIÓN DE  
BANCOS DE PUERTO  
RICO, INC.

Recurrentes

*Revisión  
Administrativa*

Caso Núm.  
CM-2014-186

Sobre:  
Violación al Artículo  
27.141 del Código  
de Seguros de  
Puerto Rico, 26  
L.P.R.A. sec. 2713;  
Orden de Cese y  
Desista

KLRA201501228

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Colom García, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 7 de diciembre de 2015.

La Asociación de Bancos de Puerto Rico Inc., acude ante nos en recurso de revisión al solicitar que revoquemos una determinación de la Oficina del Comisionado de Seguros [OCS] emitida y notificada el 7 de octubre de 2015. Mediante dicha determinación se les deniega la intervención en un procedimiento administrativo que se ventila en la Oficina del Comisionado de Seguros contra FirstBank Puerto Rico, Inc.

**ANTECEDENTES**

El 4 de diciembre de 2014 la Comisionada de Seguro emitió una Orden contra FirstBank Puerto Rico Inc. En la misma determinó que las condiciones establecidas por el Banco para aceptar una póliza de un contrato de arrendamiento financiero de vehículo violaba el Art. 27.141 del Código de Seguros de Puerto Rico 26 LPRÁ sec. 2713 por lo que emitió la orden de

cese y desista. Además le impuso una multa de \$5,000 al Banco por incurrir en esa violación. FirstBank, como institución bancaria, argumentó que la Comisionada de Seguros carece de jurisdicción para atender esa controversia por ser una sana práctica bancaria de manejo de riesgo crediticio. FirstBank presentó un integrado análisis de regulaciones bancarias y otras leyes, tanto estatales como federales, que ocupan el campo. El 8 de mayo de 2015 la Comisionada de Seguros determinó que ostenta, jurisdicción. FirstBank solicitó reconsideración, que fue denegada el 20 de agosto de 2015.

Mientras tanto, el 29 de mayo de 2015 la Asociación de Bancos de Puerto Rico, Inc., solicitó ser parte interventora, por representar los intereses diversos de su matrícula al ésta tener un interés legítimo en el procedimiento por estar en peligro de que se afecten las políticas y prácticas de manejo de riesgo crediticio de sus miembros como resultado de la interpretación que ha hecho la Comisionada de Seguros. Además, arguyó que podía contribuir con su conocimiento especializado para poner en justa perspectiva la controversia y sus repercusiones en la industria bancaria. El 2 de junio de 2015 la Oficina de la Comisionada de Seguros ordenó a las partes exponer su posición respecto a la intervención solicitada. FirstBank, expuso el 11 de junio de 2015 su apoyo a la solicitud de intervención. Argumentó que como institución bancaria, no podía representar el interés del conglomerado de bancos de Puerto Rico por lo que se hacía necesaria la intervención de la Asociación de Bancos. Al día siguiente la OCS se opuso a la intervención, aduciendo que la Asociación de Bancos "no presentó prueba sobre los factores que justifican su intervención. Tampoco expuso fundamentos válidos para sustentar su solicitud, ni razones

suficientes en apoyo de la misma que justifiquen que la OCS determine que procede la intervención”.<sup>1</sup> Por último argumento que la solicitud “es tardía y el permitirle dilataría el procedimiento administrativo”.<sup>2</sup>

El 31 de julio de 2015 la Comisionada de Seguros emitió Resolución en la que aceptó que la participación de la Asociación de Bancos no dilataría el procedimiento, sin embargo entendió que “no se evidenció como su participación pudiera ayudar a preparar un expediente más completo para determinar si la OSC tiene o no jurisdicción, ni que pudiera aportar información, pericia, conocimientos especializados o asesoramiento técnico relacionado al caso que nos ocupa que no estaría disponible de otro modo en el procedimiento”<sup>3</sup> Por ello determinó que la intervención de la Asociación de Bancos no se justificaba y la denegó.

El 20 de agosto de 2015 la Asociación de Bancos presentó una “Moción de Reconsideración de la Resolución de 31 de julio de 2015” en la que planteó que fundamentó debidamente su solicitud demostrando tener un interés legítimo en el procedimiento de conformidad con dada uno de los parámetros que establece la L.P.A.U. y la doctrina esbozada por el Tribunal Supremo. En adición, la Asociación de Bancos planteó que la OCS había interpretado incorrectamente el alcance de lo dispuesto en el caso de Claro TV v. OneLink, 179 DPR 177 (2010) al requerir que se incluyera prueba de los factores que exige la LPAU, ya que dicho requisito no está establecido en la LPAU y en dicho caso se incorporó el lenguaje del Reglamento

---

<sup>1</sup> Pág. 3 de Oposición a Moción de la Asociación de Bancos de Puerto Rico para que se le permita comparecer como parte interventora en este caso de fecha 12 de junio de 2015.

<sup>2</sup> Supra pág. 4.

<sup>3</sup> Resolución de 31 julio 2015 pág. 9

de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones el cual no es aplicable en el caso de los procedimientos ante la OCS.

El 31 de agosto de 2015 la OCS emitió una Resolución Post Resolución por conducto de la cual acogió la Moción de Reconsideración de la Asociación de Bancos y le concedió diez (10) días a las partes para exponer su posición.

El 21 de septiembre de 2015 la OCS presentó una "Oposición a Solicitud de Reconsideración de la Asociación de Bancos de Puerto Rico, Inc." Argumentó que las alegaciones no habían sido fundamentadas como lo requiere la L.P.A.U. ni sustentadas con hechos suficientes como para determinar que la intervención procede. Igualmente, expuso que FirstBank sería el único afectado por la interpretación que haga la OCS y que la controversia no llamaba a permitir la pericia de la Asociación de Bancos, pues solo versa sobre un asunto de seguros. El 31 de agosto de 2015 FirstBank presentó una "Moción sobre Solicitud de Reconsideración de la Asociación de Bancos de Puerto Rico" argumentando que los fundamentos de la OCS para la denegatoria de la solicitud de intervención eran insuficientes y que la Asociación de Bancos había expuesto claramente su interés en la controversia.

El 7 de octubre de 2015 la OCS emitió una Resolución en Reconsideración declarando no ha lugar a la Moción de Reconsideración de la Asociación de Bancos.

Inconforme con dicha decisión la Asociación de Bancos comparece ante nos en recurso de revisión presentado el 6 de noviembre de 2015. Argumenta que incidió la OCS,

AL NO PERMITIR LA INTERVENCIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE BANCOS A PESAR DE HABER CUMPLIDO CON TODOS LOS CRITERIOS QUE ESTABLECE LA L.P.A.U.

LA OCS AL INTERPRETAR QUE LA ASOCIACIÓN DE BANCOS TIENE QUE PRESENTAR PRUEBA DE LOS CRITERIOS QUE IDENTIFICA LA L.P.A.U. PARA PODER INTERVENIR EN EL PROCEDIMIENTO ADJUDICATIVO DE LA OCS.

Además, acompañó el recurso con una solicitud de paralización de los procedimientos ante la agencia el 12 de noviembre de 2015, atendimos la petición de paralización, acortando el término de la OCS para presentar el alegato en oposición y así poder resolver el asunto para la vista administrativa pautada.

### **EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS**

Usualmente el interventor en un proceso adjudicativo "es aquél que podría ser adversamente afectado por la decisión administrativa. Es ante la amenaza de un daño a sus intereses que una persona que no ha sido parte original ante la agencia procura la intervención." Fund. Surfrider y otros v. ARPE, 178 DPR 563 (2010). Significa aquella persona que no sea parte original en cualquier procedimiento adjudicativo que la agencia lleve a cabo y que haya demostrado su capacidad o interés en el procedimiento. Sección 1.3 (e), Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, [LPAU], Ley 170-1988, 3 LPRA 2102 (e). Así en el ámbito administrativo, la sección 3.5 LPAU es la que regula las solicitudes de intervención presentadas ante una agencia administrativa:

Cualquier persona que tenga un interés legítimo en un procedimiento adjudicativo ante una agencia podrá someter una solicitud por escrito y debidamente fundamentada para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento. La agencia podrá conceder o denegar la solicitud, a su discreción, tomando en consideración entre otros los siguientes factores:

(a). Que el interés del peticionario pueda ser afectado adversamente por el procedimiento adjudicativo.

(b). Que no existan otros medios en derecho para que el peticionado pueda proteger adecuadamente su interés.

(c). Que el interés del peticionario ya esté representado adecuadamente por las partes en el procedimiento.

(d). Que la participación del peticionario pueda ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento.

(e). Que la participación del peticionario pueda extender o dilatar excesivamente el procedimiento.

(f). Que el peticionario represente o sea portavoz de otros grupos o entidades de la comunidad.

(g). Que el peticionario pueda aportar información, pericia, conocimientos especializados o asesoramiento técnico que no estaría disponible de otro modo en el procedimiento.

La agencia deberá aplicar los criterios que anteceden de manera liberal y podrá requerir que se le someta evidencia adicional para poder emitir la determinación correspondiente con respecto a la solicitud de intervención.

La petición de intervención deberá realizarse por escrito, estar debidamente fundamentada y demostrar la capacidad e interés legítimo y sustancial que la persona tiene en el procedimiento. Claro TV y Junta Regl. Tel. v. OneLink, 179 DPR 177, 208 (2010), 3 L.P.R.A. sec. 2102(e), 2155. Además, para considerar la moción de intervención, ésta deberá incluir prueba de los criterios establecidos en la sección 3.5 de la LPAU. *Id.*

El Tribunal Supremo de Puerto Rico en San Antonio Maritime v. P.R. Cement Co., 153 DPR 374, 392 (2001), citando a Demetrio Fernández, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 1993, sec. 4.2., indicó en cuanto al interés legítimo que:

[L]a frase [interés legítimo] no significa que se posea una acción legitimada. El criterio central de la determinación de si se posee legitimación es si la persona disfruta de un interés adversario en el procedimiento. Ese no puede ser el criterio porque la

agencia tiene un ámbito de discreción amplio por lo flexibles que son sus procedimientos y porque si le exigiéramos tal interés estaríamos llevando a cabo una incursión en el terreno de lo que define a una parte. Específicamente se estaría tratando al interventor como parte. Una parte puede carecer de legitimación activa para participar en la revisión judicial, pero puede ser considerada como "agraviada" e interesada en participar e intervenir en el proceso administrativo. La diferencia reside en la laxitud del procedimiento administrativo vis-a-vis el judicial.

Queda claro, entonces, que no procede confundir los conceptos de " interés legítimo " y "legitimación activa" en el campo administrativo. Ambos son conceptos distintos que exigen para su verificación criterios distintos. Por otro lado, el contenido de la frase "interés legítimo" contempla un gran abanico de posibilidades; el mismo puede incluir o abarcar intereses tales como, ambientales, sociales, y económicos. San Antonio Maritime, supra, págs. 292, 293. Además, la ley le reconoce a la agencia liberalidad para evaluar los criterios que tiene que tomar en consideración para determinar si procede la intervención. Fund. Surfrider y otros v. ARPE, supra, pág. 582. La decisión de conceder o denegar una petición de intervención es el resultado de la discreción de la [agencia] al ponderar cada uno de los criterios que establece la LPAU. Véase Claro TV y Junta Regl. Tel. v. OneLink, supra. La discreción significa tener poder para decidir en una forma u otra, esto es, para escoger entre uno o varios cursos de acción. García v. Asociación, 165 DPR 311 (2005). Sin embargo, el adecuado ejercicio de la discreción está "inexorable e indefectiblemente atado al concepto de la razonabilidad". García v. Asociación, supra.

El asunto medular a atender es si procedía la intervención de la Asociación de Bancos en el procedimiento administrativo seguido contra FirstBank. Sabemos que la mera presentación de

una moción de intervención no significa que esta se deba conceder. Para ello debemos determinar si la Asociación cumplió con los criterios de intervención que estatuye la sección 3.5 de LPAU. Sobre este particular la OCS ha alegado que la Asociación no presentó prueba sobre los factores que justifican su intervención. No nos persuade.

La sección 3.5 de la LPAU lo que requiere es que la persona tenga un interés legítimo en el procedimiento adjudicativo para lo cual deberá presentar su moción debidamente fundamentada y la agencia discrecionalmente la concederá tomando en consideración varios criterios. Aunque la agencia determinó que posee jurisdicción para imponer sanciones a un banco por violación al Art. 27.141 del Código de Seguros, *supra*, ello no impide que se permita la intervención de la Asociación de Bancos, en el asunto medular que restaba por dilucidar relacionado a si el FirstBank transgredió el Art. 27.141 del Código de Seguros.

De acuerdo a los hechos que presenta esta causa la OCS notificó una orden contra el FirstBank imputándole haber incurrido en violación al Art. 27.141<sup>4</sup> del Código de Seguros

---

<sup>4</sup> El Art. 27.141 indica como sigue:

(1). Ninguna persona podrá exigir, como condición para un préstamo o la compra o depósito de propiedad con arreglo a un contrato o en relación con el mismo, que un seguro que haya de proveerse, o cuya prima haya de pagarse directa o indirectamente por el cesionario, depositario o prestatario o a su nombre, por razón de dicho préstamo, compra o depósito que garantice dicho préstamo o que sea objeto de dicho contrato, se suministre en alguna forma por conducto de determinada persona, productor o solicitador, o con algún asegurador en particular.

(2). Esta sección no privará al vendedor, prestamista o depositante de ejercer razonablemente su derecho a aprobar o desaprobar al asegurador elegido para suscribir el seguro, y a determinar la suficiencia y oportunidad del seguro ofrecido; pero en el ejercicio de tal derecho:

(a). No se desaprobará la póliza de seguro provista por el cesionario, depositario o prestatario o a su nombre si tal desaprobación no está fundamentada exclusivamente en normas razonables aplicadas uniformemente, relativas al alcance de la cubierta requerida, la solidez financiera y los servicios que ofrezca el asegurador. Tales normas no podrán discriminar contra ningún tipo particular de asegurador, ni podrán proveer para el rechazo de una póliza de seguro debido a que dicha póliza contenga cubiertas adicionales a las requeridas; y

(b). No se usará o revelará información que resulte del requisito de que un cesionario, depositario o prestatario tenga que suministrar seguros de cualquier clase cuando tal

cuando el Banco estableció unas condiciones para aceptar una póliza del prestatario, por lo que emitió una orden de cese y desista de imponer condiciones prohibidas e impuso una multa administrativa de \$5,000. Luego de varios trámites procesales, la Asociación de Bancos solicitó intervenir. Para que su petición fuera aceptada, tenía que demostrar su interés legítimo en participar en el caso, cumpliendo a su vez con ciertos criterios que establece la sección 3.15 de LPAU. En la solicitud de

---

información favorece al vendedor, prestamista o depositante o cuando va en detrimento del cesionario, depositario o prestatario, asegurador o el productor cumple con tal requerimiento, y

(c). No se requerirá directa o indirectamente que cualquier cesionario, depositario, prestatario, asegurador, productor pague un cargo adicional, en relación con el manejo de cualquier póliza de seguros requerida como garantía de un préstamo o se pague un cargo adicional para sustituir la póliza de seguros de un asegurador por la de otro asegurador; excepto que esta cláusula no aplicará a intereses que puedan cargarse sobre préstamos para el pago de primas o adelantos de primas de conformidad con el instrumento de garantía, ni aplicará a cargos por gastos administrativos permitidos por otras leyes, salvo que el Comisionado reglamentará la aplicación de tales cargos de forma tal que no confluyan con esta sección.

(3) (a). Si el seguro aplica únicamente al interés del vendedor, prestamista o depositante y el seguro es gestionado por o a nombre de una de estas personas, dicho vendedor, prestamista o depositante o cualquier persona a su nombre, deberá, antes de perfeccionarse el contrato, suministrar al cesionario, depositario o prestatario, una lista de no menos de cinco (5) aseguradores que cualifiquen para el seguro de acuerdo con las normas que establezca conforme el inciso (2)(a) de esta sección, de cuya lista el cesionario, depositario o prestatario seleccionará el asegurador elegido para el seguro.

(b). Si el vendedor, prestamista o depositante colocale el seguro a que se refiere este inciso en contravención de lo dispuesto, y el asegurador por éste seleccionado adviene insolvente, o cancelare el seguro, resultando dicha cancelación en la obtención subsiguiente de otro seguro a primas más altas, el vendedor, prestamista o depositante asumirá las consecuencias de su elección sin perjuicio del cesionario, depositario o prestatario.

(4) (a). La facultad de obtener el seguro a través de determinada persona, productor o solicitador o con algún asegurador en particular conforme al inciso (1) de esta sección podrá ser delegada por el cesionario, depositario o prestatario al vendedor, prestamista o depositante, sólo mediante mandato expreso. Tal mandato se extinguirá una vez el mismo haya sido cumplido y el vendedor, prestamista o depositante no podrá revocar o sustituir la designación hecha al obtener el seguro sin el consentimiento expreso del cesionario, depositario o prestatario.

(b). El vendedor, prestamista o depositante solamente podrá obtener un seguro sin el consentimiento expreso del cesionario, depositario o prestatario cuando fuera indispensable para proteger los intereses del cesionario, depositario o prestatario y del vendedor, prestamista o depositante y las gestiones de estos últimos para obtener la autorización del cesionario, depositario o prestatario hubieran resultado infructuosas por razón de no haber notificado el cesionario, depositario o prestatario el cambio de su dirección postal o residencial.

(5). El Comisionado podrá investigar los negocios de cualquier persona a la cual esta sección aplique para determinar si tal persona ha violado sus disposiciones. Si se comprobare cualquier violación a esta sección la persona que haya cometido tal violación estará sujeta a los mismos procedimientos y penalidades que aplican a las violaciones de otras disposiciones de este capítulo.

(6). Esta sección no se aplicará al seguro colectivo de vida o incapacidad de crédito ni a préstamos concedidos por aseguradores de vida.

intervención, la Asociación de Bancos indicó que es una corporación que representa a la totalidad de las instituciones bancarias que operan en Puerto Rico, así como a clientes y depositantes en los bancos. Sostuvo que su intervención es de suma importancia para las entidades que representa y que no están representadas en el procedimiento, toda vez que la determinación de la OCS pudiese tener efectos sustanciales sobre las políticas y prácticas bancarias lo que a su vez pudiese representar pérdidas monetarias para dichas instituciones. La asociación indicó tener interés legítimo, toda vez que las entidades bancarias correrían el riesgo de estar sujetas a las mismas prohibiciones y multas como lo está el FirstBank por los efectos del alcance e interpretación de la OCS al artículo 27.141 del Código de Seguros. Adujo que la asociación estaría representando intereses más diversos de todas las instituciones bancarias, de los clientes y depositarios. También podría aportar al caso información de cómo se vería afectadas otras instituciones por la determinación que en su día tome la OCS. De esta forma la intervención de la Asociación ayudaría a que la OCS cuente con un expediente más completo contribuyendo a identificar los efectos y alcance de una determinación adversa sobre la industria bancaria. A su vez, estaría en posición de facilitar sus conocimientos especializados de regulación bancaria y prácticas generalmente aceptadas en la industria. La OCS se opuso al expresar que la asociación no presentó prueba sobre los factores que justifican su intervención ni expuso fundamentos válidos en apoyo de su petición. La asociación replicó e indicó que la actuación de la OCS al interpretar el alcance del Art. 27.141 del Código tendrá efectos mucho más abarcadores que una determinación de si se violentó dicha

disposición con el efecto práctico de alterar las prácticas bancarias del manejo de riesgo crediticio de los bancos que ofrecen el mismo servicio que el FirstBank. Arguyó que de sostenerse la interpretación de la OCS al artículo 27.141 del Código de Seguros, los bancos con contratos de arrendamiento de vehículos con requisitos similares a los de FirstBank serán susceptibles a la imposición de sanciones, penalidades u órdenes de cese y desista. Además si los bancos no pueden establecer los requisitos como los incluidos en el contrato de FirstBank por alegadamente violentar el Art. 27.141 del Código de Seguros, tendrían que asumir mayores riesgos económicos, lo que acarrearía un perjuicio económico para el resto de los bancos que no forman parte del procedimiento, quienes tendrían que modificar sus prácticas bancarias. En cuanto a la dilación de los procedimientos explicó que su participación se circunscribiría a los límites que disponga la oficial examinadora cónsono con lo que resta por adjudicar en la controversia.

Como vemos la Asociación de Bancos pudo cumplir con los criterios de la sección 3.15 de LPAU, al acreditar que representa a otros bancos, que las prácticas crediticias y los intereses de éstos se verían afectados por el procedimiento adjudicativo que se sigue en la OCS en cuanto al Art. 27.141. Explicó que ese era el caso adecuado para proteger adecuadamente los intereses de los otros bancos que no formaron parte del procedimiento administrativo seguido contra FirstBank. Indicó que su participación puede ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento al aportar información sobre las prácticas de otras instituciones, entre otra información que no estaría disponible de otro modo en el

procedimiento. De su escrito surge además que su participación no dilataría el procedimiento.

Al evaluar las alegaciones de la Asociación de Bancos, en concordancia a la liberalidad que permite la sección 3.15 de LPAU, entendemos que la Asociación cumplió adecuadamente con los criterios necesarios para intervenir, sin que sea necesario presentar evidencia adicional a lo expresado en sus alegaciones. La Asociación de Bancos es la voz de las demás instituciones que no son parte en el pleito, pero sus derechos y su práctica pueden ser trastocados por la determinación que en adelante tome la OCS en el caso seguido contra FirstBank. La jurisprudencia ha sido consistente, aun en el caso de Claro TV v. OneLink, *supra*, que lo determinante es que se cumpla con los criterios de la sección 3.15 de LPAU para que se permita la intervención. Por tanto, no se puede imponer mayor rigor al evaluar una moción de intervención, más aún en el ámbito administrativo, a aquel establecido en la LPAU. En el caso que atendemos, sin lugar a dudas, lo más razonable era permitir la intervención al cumplirse con los criterios para ello.

#### **DICTAMEN**

Por los fundamentos antes enunciados se REVOCA la determinación de la OCS. Consecuentemente se permite la intervención de la Asociación de Bancos en el procedimiento administrativo, y se ordena la celebración de la vista pautada y los procedimientos ulteriores con la participación e intervención de la Asociación de Bancos.

Adelántese copia de la resolución **inmediatamente** por correo electrónico o por fax y, posteriormente, por correo ordinario.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones