

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS

IN RE:

FIRST EQUITY
MORTGAGE BANKERS,
INC.

KLRA201600777

Revisión
Administrativa
Procedente de la
Oficina del
Comisionado de
Instituciones
Financieras

Caso Núm.
IFND 15-ND-006-
247

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2017.

Comparece First Equity Mortgage Bankers, Inc. (FEMBi), y solicita que revoquemos una Resolución y Orden emitida por la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (OCIF), el 23 de junio de 2016, en la que notificó varias infracciones, le ordenó devolver ciertas sumas de dinero cobradas indebidamente a unos clientes y le impuso una multa de \$700.00.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se confirma la determinación recurrida.

I

Según surge del expediente, la OCIF realizó una auditoría de las operaciones de FEMBi para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2011 y 31 de diciembre de 2014.

El 22 de abril de 2015, la OCIF notificó a FEMBi que había concluido la auditoría e hizo ocho señalamientos y una observación sobre sus operaciones. En el segundo señalamiento, “Cantidades retenidas indebidamente y en exceso al cierre del préstamo”, la OCIF formuló dos conclusiones: 1) que en 14 de los 45 casos auditados,

FEMBi cobró cargos en exceso por concepto de VOE, “Document Preparation Fee”, Comprobantes, Sellos de Compraventa y Póliza de Título; y 2) **que en 8 de los 45 casos auditados, se retuvo dinero por concepto de “Closing Fee”, el cual era pagado a la compañía “Security Title Insurance” por servicios de cierre de préstamos cuando ese cargo debe ser asumido por la Institución.** Dicha falta viola el Artículo 3.7 (a) (5) de la Ley 247-2010.¹ A tales efectos, FEMBi solicitó una prórroga para presentar su posición a los señalamientos, la cual fue concedida el 15 de mayo de 2015.

El 1 de junio de 2015, FEMBi contestó los señalamientos de la OCIF. Señaló que:

“En relación a la retención de fondos por la cantidad de \$50.00 correspondiente al ‘Closing Fee’, nuestra posición es que el costo puede ser asumido por el cliente ya que es permitido por la Regulación Federal. Inclusive, el costo tiene una línea asignada en el [formulario] HUD-1 (línea 1102). En adición, FEMBi cumple con el Inciso (a) (5) del Artículo 3.7, ‘Prohibiciones’ de la Ley Núm. 247 que dispone que: ‘Ninguna persona, concesionario, miembro de la junta de directores, miembro de los comités, funcionario ejecutivo, oficial, empleado o agente concesionario podrá: retener indebidamente, salvo pacto en contrario, cualquier suma de dinero o documento relacionados con una transacción o no informar a un cliente sobre su derecho o sobre cualquier suma de dinero o documentos parte de una transacción[?]’.

FEMBi informa al cliente de este costo a través del ‘Good Faith Estimate’. Dicho costo está incluido en la partida #4. A continuación un desglose de los costos incluidos es este inciso:

- Title Services and Lender’s Title Insurance
- **Settlement or Closing Fee**
- Owner’s Title Insurance
- Agent’s Portion of the Total Ins. Premium
- Underwriter’s Portion of the Total Title Ins. Premium
- Abstract or Title Search

¹ El referido Artículo dispone:

(a) Ninguna persona, concesionario, miembro de la junta de directores, miembro de los comités, funcionario ejecutivo, oficial, empleado o agente del concesionario podrá:

(5) Retener indebidamente, salvo pacto en contrario, cualquier suma de dinero o documento relacionados con una transacción o no informar a un cliente sobre su derecho o sobre cualquier suma de dinero o documentos parte de una transacción.

- Hon. Hipoteca
- Hon. Compraventa
- Hon. Cancelación
- Deed Presentación
- Copia Certificada

Además de que el costo es incluido en el GFE, también es desglosado en el 'Federal Truth-In-Lending-Disclosure-Itemization of Amount Financed. El servicio es pagado a First American Title/Hato Rey Title los cuales están incluidos en nuestro listado de proveedores que es entregado al cliente al momento de la originación. Se acompaña evidencia". (Énfasis en el original).

El 15 de junio de 2016, la OCIF emitió su Informe de Examen IFND 15-ND-006-247, en el que reiteró todos los señalamientos notificados el 22 de abril de 2015. A su vez, detalló los 8 casos en que FEMBi alegadamente cobró un cargo de \$50.00 por concepto de "Closing Fee".²

A base de ese Informe, el 23 de junio de 2016, la OCIF emitió la Resolución y Orden recurrida, en la que impuso a FEMBi una multa de \$700.00. Además, le requirió "[r]embolsar a los clientes las cantidades retenidas indebidamente y en exceso al cierre de los préstamos, y someter copia de cheques cancelados a esta Oficina, que a la fecha del informe no han sido cobrados".

Inconforme, FEMBi acude ante este Tribunal y señala los siguientes errores:

Erró la OCIF al determinar que FEMBi retuvo indebidamente y sin que hubiera pacto en contrario, fondos de los prestatarios.

Erró la OCIF al ocupar el campo de la ley y reglamentación federal al determinar que el cargo por cargo por cierre ("closing fee") es un cargo indebido a tenor con el artículo 3.7 de la Ley 247-2010.

En primer lugar, debemos resolver el planteamiento formulado por FEMBi sobre la suficiencia de la notificación de la

² Véase, Anejos 7-14 de la Revisión Administrativa presentada por FEMBi (Anejo 7-Gerardo J. Santiago Moret; Anejo 8-Glory E. Torres Alicea; Anejo 9-Ivonne Berríos Reyes; Anejo 10-José A. Ortiz Colón; Anejo 11-Justino Cordero Ortiz; Anejo 12-Myrta I. Lugo Torres; Anejo 13-Pura Rosario Franquiz; y Anejo 14-Rolando J. Torres Carrión).

OCIF en el apercibimiento de la Resolución y Orden, en específico, si el término para recurrir en alzada comenzó a decursar.

La Sección 3.14 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 LPRA sec. 2164, especifica el contenido de la Orden o Resolución final de la agencia administrativa. A tales fines, señala:

“La orden o resolución advertirá el derecho de solicitar la reconsideración ante la agencia o de instar el recurso de revisión como cuestión de derecho ante el Tribunal de Apelaciones, así como las partes que deberán ser notificadas del recurso de revisión, con expresión de los términos correspondientes. Cumplido este requisito comenzarán a correr dichos términos.

La agencia deberá especificar en la certificación de sus órdenes o resoluciones los nombres y direcciones de las personas-naturales o jurídicas-a quienes, en calidad de partes, les fue notificado el dictamen, a los fines de que éstas puedan ejercer efectivamente el derecho a la revisión judicial conferido por ley.

La agencia deberá notificar con copia simple por correo ordinario, a las partes, y a sus abogados de tenerlos, la orden o resolución a la brevedad posible, y deberá archivar en autos copia de la orden o resolución final y de la constancia de la notificación. Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma”.

En esta etapa, una vez la agencia administrativa emite la orden o resolución, la parte puede solicitar la reconsideración de la determinación administrativa o recurrir por medio del recurso de revisión judicial directamente al Tribunal de Apelaciones.

En caso de que la parte determine solicitar la reconsideración de la determinación administrativa, la Sección 3.15 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2165, establece que la parte adversamente afectada por una resolución u orden parcial o final podrá, dentro del término de 20 días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la resolución u orden, presentar una moción de reconsideración de la resolución u orden.

La agencia, dentro de los 15 días de haberse presentado dicha moción, deberá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare

dentro de los 15 días, el término para solicitar revisión comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos 15 días, según sea el caso. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para solicitar revisión empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución de la agencia resolviendo definitivamente la moción de reconsideración. *Id.*

La resolución deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los 90 días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la agencia acoge la moción de reconsideración, pero deja de tomar alguna acción con relación a la moción dentro de los 90 días de ésta haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de 90 días salvo que la agencia, por justa causa y dentro de esos 90 días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de 30 días adicionales. *Id.* Cuando la agencia administrativa prorrogue el término de 90 días por 30 días adicionales, el nuevo término de 30 días comenzará a decursar a partir del vencimiento del término de los 90 días. *Asoc. de Condómines v. Meadows Dev.*, 190 DPR 843 (2014).

En aquellos casos cuando una parte presenta una moción de reconsideración y la agencia administrativa la rechaza de plano o no actúa dentro de los 15 días o en aquellos casos en que la agencia determina tomar alguna determinación sobre una moción de reconsideración y transcurren los 90 días, la agencia puede actuar sobre la moción de reconsideración fuera de los términos establecidos para actuar, rechazar o no actuar, siempre y cuando no haya transcurrido el término para acudir en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. *Flores Concepción v. Taíno Motors*, 168 DPR 504 (2006).

Por otro lado, la Regla 18.1 del Reglamento para Reglamentar los Procedimientos de Adjudicación bajo la Jurisdicción de la OCIF, Reglamento Núm. 3920 de 23 de junio de 1989, según enmendado (Reglamento), establece lo siguiente:

“Cualquier parte adversamente afectada por una orden o resolución final de la Oficina en un procedimiento adjudicativo podrá presentar una moción de reconsideración dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la fecha de archivo en autos de la notificación de la resolución u orden.

La Oficina, dentro de los quince (15) días de haberse presentado dicha moción, deberá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión judicial comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso.

Si la acoge dentro de los quince (15) días, la moción deberá ser resuelta dentro de los noventa (90) días siguientes a la presentación de la moción de reconsideración. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para solicitar revisión empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución de la Oficina resolviendo definitivamente la moción de reconsideración [...]”.

Además, la Regla 20 del Reglamento dispone que:

“Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de la OCIF y que haya agotado todos los remedios provistos por la OCIF, podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la OCIF o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la Regla 18.1, cuando el término para instar el recurso de revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración.

La parte notificará la presentación de la solicitud de revisión judicial a la OCIF y a todas las partes dentro del término para solicitar dicha revisión [...]”.

Ahora bien, el derecho a una notificación adecuada concede a las partes la oportunidad de tomar conocimiento real de la acción tomada por la agencia. Además, otorga a las personas cuyos derechos pudieran quedar afectados, la oportunidad para decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar la

determinación. *Asoc. Vec. Altamesa Este v. Municipio de San Juan*, 140 DPR 24, 34 (1996).

El incumplimiento con los requisitos de notificación adecuada establecidos en la LPAU, resulta en una notificación defectuosa, por lo que los términos para solicitar los mecanismos procesales posteriores o la revisión judicial del dictamen no comienzan a transcurrir. Sec. 3.14 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2164; *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 57–58 (2007). En ese sentido, la parte afectada por la determinación administrativa quedará sujeta a la doctrina de incuria. *Sánchez v. Depto. Vivienda*, 184 DPR 95, 118 (2011); *Bomberos Unidos v. Cuerpo Bomberos et al.*, 180 DPR 723, 771 (2011); *Maldonado v. Junta Planificación, supra*; *Colón Torres v. AAA*, 143 DPR 119 (1997); *IM Winner, Inc. v. Junta de Subastas*, 151 DPR 30, 39 (2000). Cabe señalar que en virtud de la doctrina de incuria resulta necesario evaluar, la dilación injustificada en la presentación del recurso y el perjuicio que ello pueda ocasionar sobre los intereses privados y públicos, según las circunstancias. *P.I.P. v. E.L.A.*, 186 DPR 1 (2012); *Maldonado v. Junta Planificación, supra*; *Pueblo v. Valentín*, 135 DPR 245 (1994), citando a *Torres Arzola v. Policía de P.R.*, 117 DPR 204 (1986).

Por tanto, ante la ausencia de una notificación adecuada, no procede la desestimación automática del recurso, sino que es necesario evaluar el reclamo conforme a la doctrina de incuria y a la luz de la totalidad de las circunstancias del caso. *Sánchez v. Depto. Vivienda, supra*, pág. 118; *Bomberos Unidos v. Cuerpo Bomberos et al., supra*, pág. 771; *Molini Gronau v. Corp. Dif. Púb.*, 179 DPR 674, 687 (2010); *Suárez Cáceres v. Com. Estatal Elecciones*, 176 DPR 31, 69 (2009); *Maldonado v. Junta Planificación, supra*, pág. 58. Los casos deberán ser examinados a la luz de sus hechos y circunstancias particulares. *Maldonado v. Junta de Planificación, supra*; *Pérez Villanueva v. J.A.S.A.P.*, 139 DPR 588 (1995). “Sobre

todo[,] es preciso tener en cuenta los méritos y demás circunstancias del caso específico, ya que la doctrina de incuria sigue vinculada a la idea fundamental de la equidad: se acude a la ‘razón’ y a la ‘conciencia’ para encontrar soluciones justas, apartándose del rigorismo intransigente de los términos fatales”. (Citas omitidas). *Pueblo v. Valentín, supra*, pág. 256.

FEMBi cuestiona los apercibimientos de la Resolución y Orden, por entender que no le advertía de su derecho a acudir en revisión judicial sin tener que agotar el procedimiento de reconsideración, ni de las partes que debían ser notificadas del recurso de revisión. No tiene razón.

El apercibimiento de la Resolución y Orden recurrida es el siguiente:

“Cualquier parte adversamente afectada por una resolución u orden final de la Oficina, podrá solicitar reconsideración dentro del término de veinte (20) días, a partir de la fecha de archivo en autos de la Notificación de la Resolución u Orden. Dicha solicitud deberá ser por escrito, consignándose claramente el término ‘*Moción de Reconsideración*’ como título para la solicitud. El Comisionado tendrá quince (15) días para decidir la reconsideración solicitada. Si dentro de ese término la OCIF no ha emitido su decisión, la reconsideración solicitada se entenderá declarada NO HA LUGAR.

La radicación de una *Moción de Reconsideración* no paralizará ni modificará de manera alguna los términos de la presente RESOLUCIÓN Y ORDEN, a menos que el Comisionado disponga otra cosa. Si dentro del término de quince (15) días de su radicación la OCIF la rechazare de plano, o dentro de igual término no actuare en torno a la *Moción de Reconsideración*, el término para solicitar revisión comenzará a correr nuevamente desde que se notifique la denegatoria, o desde que expiren los quince (15) días, según sea el caso. La parte adversamente afectada tendrá entonces un término de treinta (30) días para acudir en revisión judicial conforme se dispone a continuación [...].

Una parte adversamente afectada por una Orden o Resolución Final de la OCIF, y que haya agotado todos los remedios provistos, podrá presentar una solicitud de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico dentro de un término de treinta (30), conforme a la Sección 4.2 de la Ley Núm. 170 [...].” (Énfasis suplido).

Al examinar el apercibimiento, vemos que en efecto esta identifica a FEMBi como la parte adversamente afectada por la

Resolución y Orden emitida por la OCIF, y se le apercibe sobre dos posibles cursos a seguir: primero, de no estar conforme con dicha determinación, podía presentar dentro de 20 días a la notificación de la Resolución y Orden, una solicitud de reconsideración, y luego de resolverse la misma, dentro de los términos provistos en ley y reglamento, acudir en treinta (30) días en revisión judicial o segundo, presentar dentro de los 30 días a la notificación un recurso de revisión judicial ante este Tribunal. Así pues, FEMBi optó por solicitar la revisión judicial ante este foro intermedio. En consecuencia, resolvemos que la notificación cumple las disposiciones de la LPAU y el Reglamento. No obstante lo anterior, debemos mencionar que si algún error u omisión hubiere habido en el apercibimiento, bajo la doctrina de incuria el recurso se presentó oportunamente y tenemos jurisdicción para atenderlo en sus méritos. Siendo así, pasamos a considerar los méritos del recurso.

II

A.

La facultad revisora de los tribunales de las decisiones emitidas por una agencia administrativas incluye las siguientes áreas: (1) concesión del remedio apropiado; (2) revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y (3) revisión de las conclusiones de derecho en su totalidad. *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80-81 (1999); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 129 (1998); D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da. Ed., Bogotá, Forum, 2001, pág. 534.

La función revisora del tribunal, aunque restringida, tiene como propósito fundamental delimitar la discreción de los organismos administrativos y velar porque sus actuaciones sean

conformes a la ley y estén dentro del marco del poder delegado.

Misión Ind. P.R. v. J.P., *supra*, pág. 129.

Este ejercicio por parte del tribunal está enmarcado en dos principios fundamentales que postula la LPAU. “Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo”. Sec. 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2175. Sin embargo, “[l]as conclusiones de derecho serán revisadas en todos sus aspectos por el tribunal”. *Id.*

El criterio rector en la revisión judicial de una determinación de hechos de una agencia es la existencia de evidencia sustancial. A estos fines, se ha definido evidencia sustancial como “aquella evidencia pertinente que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999). De ordinario, los tribunales no intervendrán en las determinaciones de hechos de las agencias, mientras exista evidencia sustancial en apoyo de las mismas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 432 (2003). Dicho análisis requiere que la evidencia sea considerada en su totalidad; esto es, tanto la que sostenga la decisión administrativa como la que menoscabe el peso que la agencia le haya conferido. *Assoc. Ins. Agencias, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 437 (1997). Esta norma persigue evitar que los tribunales sustituyan el criterio de la agencia en asuntos enmarcados en su destreza y especialización por el criterio del tribunal revisor.

Para sostener la posición de que no existe evidencia sustancial que apoye las determinaciones de la agencia administrativa, la parte afectada debe demostrar que existe “otra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia hasta el punto de que un tribunal no pueda, concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial, en vista de la totalidad de la prueba

presentada... y hasta el punto que se demuestre claramente que la decisión [de la agencia] ... no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba”. *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 686 (1953). La prueba ofrecida deberá desfavorecer la presunción de que la determinación del organismo administrativo se desprende de la totalidad de la prueba que éste tuvo ante su consideración. Véase, *Ramírez v. Depto. de Salud, supra*, págs. 905-906.

Además, la norma establecida es que las decisiones de los organismos administrativos se presumen correctas y gozan de la mayor deferencia por los tribunales. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000). Si las interpretaciones de la agencia especializada son razonables y consistentes con el propósito legislativo que inspiran los estatutos directivos, el tribunal debe abstenerse de intervenir con ellas. *Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway*, 149 DPR 881, 889 (1999).

Entre las actuaciones administrativas sujetas a una revisión judicial limitada se encuentran los procedimientos mediante los cuales una agencia impone penalidades por violaciones a la ley o el reglamento cuya implantación le ha sido delegada. *Comisionado v. Prime Life*, 162 DPR 334, 340 (2004). En esta área los tribunales igualmente le han reconocido mucha discreción a las agencias administrativas en la selección de las medidas que le ayuden a cumplir los objetivos de las leyes que administran, siempre que actúen dentro del marco de su conocimiento especializado y la ley. *O.E.G. v. Román*, 159 DPR 401, 417 (2003). Esta discreción se basa en que las agencias son las que diariamente implantan la ley orgánica y los reglamentos y, por su conocimiento especializado, están en mejor posición de establecer cuál es el efecto de la violación en el sector reglamentario. *Comisionado v. Prime Life, supra*, pág. 341.

Conforme lo anterior, la revisión judicial de las sanciones impuestas por una agencia administrativa se limita a evaluar si los administradores actuaron ilegal o arbitrariamente al imponer la sanción. *E.L.A. v. Frig. y Alm. del Turabo*, 155 DPR 27, 38 (2001). Siempre que la sanción esté basada en evidencia sustancial, no constituya una actuación *ultra vires* y tenga una relación razonable con los actos que se quieren prohibir, los tribunales deben sostenerla. *Comisionado v. Prime Life*, *supra*, pág. 341. A estos fines el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó, en *Com. Seg. P.R. v. Antilles Ins. Co.*, 145 DPR 226, 234 (1998), lo siguiente:

“[L]a revisión judicial no será para determinar si la sanción impuesta guarda proporción con la conducta por la cual se impone la sanción ni si la sanción es demasiado fuerte. Esta evaluación corresponde hacerla a la propia agencia, que por su experiencia especializada es quien está en la mejor posición para conocer los efectos de una violación a los intereses protegidos y cuya agencia, al mismo tiempo, asegura cierto grado de uniformidad y coherencia en la imposición de sanciones”.

B.

El Congreso de los Estados Unidos aprobó la ley federal conocida como “Real Estate Settlement Procedures Act” (RESPA) con el propósito de asegurar que los consumidores de los Estados Unidos y Puerto Rico tuvieran acceso a información fidedigna sobre los costos del proceso de liquidación en la compra de viviendas. Además, esta ley busca proteger a los consumidores de gastos innecesariamente altos y de prácticas abusivas en la industria de bienes raíces. Renuart & Keest, *The Cost of Credit: Regulation, Preemption, and Industry Abuses*, 3ra ed., pág. 606 (2005); 12 USC secs. 2601-2617. Esta ley aplica a todas las instituciones que otorguen préstamos hipotecarios asegurados completa o parcialmente por alguna agencia federal (“federally related mortgage loan”). 12 USC 2602 (1) (A) y (B).

Una de las agencias federales que asegura este tipo de préstamo es la Administración de Vivienda Federal del

Departamento de Vivienda (“Federal Housing Administration” o FHA, por sus siglas en inglés) y el Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano (“Department of Housing and Urban Development” o HUD, por sus siglas en inglés). Para velar por la ejecución de RESPA, HUD aprobó el Reglamento X, 24 CFR 3500, el cual en conjunto con RESPA, requiere a la institución financiera la preparación de dos formularios: 1) el Good Faith Estimate o GFE,³ en el que el prestamista revela al prestatario los gastos relacionados al préstamo y el cierre; y 2) el HUD-1 Settlement Statement,⁴ el cual detalla de manera comprensible para el prestatario los cargos de liquidación relacionados con la compra o refinanciamiento de una propiedad familiar residencial 1-4. Véase, 12 USC 2603; 24 CFR 3500.2, 3500.7 y 3500.8.

El Reglamento X de RESPA define varios términos pertinentes a la controversia ante nuestra consideración:

“Settlement means the process of executing legally binding documents regarding a lien on property that is subject to a federally related mortgage loan. This process may also be called “closing” or “escrow” in different jurisdictions.

Settlement service means any service provided in connection with a prospective or actual settlement, including, but not limited to, any one or more of the following:

- (1) Origination of a federally related mortgage loan (including, but not limited to, the taking of loan applications, loan processing, and the underwriting and funding of such loans);

[...]

- (3) Provision of any services related to the origination, processing or funding of a federally related mortgage loan;

- (4) Provision of title services, including title searches, title examinations, abstract preparation, insurability determinations, and the issuance of title commitments and title insurance policies;

[...]

³ 24 CFR pt. 3500, App. C.

⁴ 24 CFR pt. 3500, App. A.

(9) Conducting of settlement by settlement agent and any related services;

[...]

(15) Provision of any other services for which a settlement service provider requires a borrower or seller to pay.

[...]

Third party means a settlement service provider other than a loan originator.

[...]

Title service means any service involved in the provision of title insurance (lender's or owner's policy), including but not limited to: title examination and evaluation; preparation and issuance of title commitment; clearance of underwriting objections; preparation and issuance of a title insurance policy or policies; and the processing and administrative services required to perform these functions. **The term also includes the service of conducting a settlement.**

Tolerance means the maximum amount by which the charge for a categories of settlement costs may exceed the amount of the estimate for such category or categories on a GFE".⁵ (Énfasis suplido).

En las instrucciones para completar el HUD-1 Settlement Statement, se indica:

“Lines 1100–1108. This series covers title charges and charges by attorneys and closing or settlement agents. The title charges include a variety of services performed by title companies or others, and include fees directly related to the transfer of title (title examination, title search, document preparation), fees for title insurance, and fees for conducting the closing. The legal charges include fees for attorneys representing the lender, seller, or borrower, and any attorney preparing title work. The series also includes any settlement, notary, and delivery fees related to the services covered in this series. **Disbursements to third parties must be broken out in the appropriate lines or in blank lines in the series, and amounts paid to these third parties must be shown outside of the columns if included in Line 1101. Charges not included in Line 1101 must be listed in the columns.**

Line 1101 is used to record the total for the category of ‘Title services and lender’s title insurance.’ This amount must be listed in the columns.

Line 1102 is used to record the settlement or closing fee”.⁶

⁵ 24 CFR 3500.2.

⁶ 24 CFR, pt. App. A.

En cuanto a las instrucciones para completar el GFE, se señala:

“There is a 10 percent tolerance applied to the sum of the prices of each service listed in Block 3, Block 4, Block 5, Block 6, and Block 7, where the loan originator requires the use of a particular provider or the borrower uses a provider selected or identified by the loan originator. Any services in Block 4, Block 5, or Block 6 for which the borrower selects a provider other than one identified by the loan originator are not subject to any tolerance and, at settlement, would not be included in the sum of the charges on which the 10 percent tolerance is based. Where a loan originator permits a borrower to shop for third party settlement services, the loan originator must provide the borrower with a written list of settlement services providers at the time of the GFE, on a separate sheet of paper.

[...]

Block 4, ‘Title services and lender’s title insurance.’—In this block, the loan originator must state the estimated total charge for third party settlement service providers for all closing services, regardless of whether the providers are selected or paid for by the borrower, seller, or loan originator. The loan originator must also include any lender’s title insurance premiums, when required, regardless of whether the provider is selected or paid for by the borrower, seller, or loan originator. All fees for title searches, examinations, and endorsements, for example, would be included in this total. The charge shown in this block is subject to an overall 10 percent tolerance as described above”.⁷

Además, respecto a la tabla comparativa del GFE y el HUD-1 Settlement Statement, se indica:

“The comparison chart must be prepared using the exact information and amounts from the GFE and the actual settlement charges shown on the HUD-1/1A Settlement Statement. The comparison chart is comprised of three sections: ‘Charges That Cannot Increase’, ‘Charges That Cannot Increase More Than 10%’, and ‘Charges That Can Change’.

‘Charges That Cannot Increase’. [...]

‘Charges That Cannot Increase More Than 10%’. A description of each charge included in Blocks 3 and 7 on the borrower’s GFE must be entered on separate lines in this section, with the amount shown on the borrower’s GFE for each charge entered in the corresponding line in the Good Faith Estimate column. **For each charge included in Blocks 4, 5 and 6 on the borrower’s GFE for which the loan originator selected the provider or for which the borrower selected a provider identified by the loan originator, a description must be entered on a separate line in this section, with the amount shown on the borrower’s GFE for each charge entered in the**

⁷ 24 CFR, pt. App. C.

corresponding line in the Good Faith Estimate column. The loan originator must identify any third-party settlement services for which the borrower selected a provider other than one identified by the loan originator so that the settlement agent can include those charges in the appropriate category. Additional lines may be added if necessary. The amounts shown on the HUD- 1/1A for each line must be entered in the HUD-1/1A column next to the corresponding charge from the GFE, along with the appropriate HUD-1/1A line number. The HUD-1/1A column must include any amounts shown on page 2 of the HUD-1 in the column as paid for by the borrower, plus any amounts that are shown as P.O.C. by or on behalf of the borrower”.⁸

Por otra parte, la OCIF es la agencia administrativa encargada de administrar RESPA. Esta oficina se creó con el propósito de fiscalizar y supervisar las industrias de la banca y de valores y las instituciones financieras. Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 4 de 11 de octubre de 1985, según enmendada (Ley 4), 7 LPRA secs. 2001 y ss.

El Artículo 10 (a) (3), (4), (8) y (9) de la Ley 4, según enmendado, 7 LPRA sec. 2010 (a) (3), (4), (8) y (9), le otorga al Comisionado de la OCIF (Comisionado), entre otras, las siguientes facultades:

- “(3) Atender, investigar y resolver las querellas presentadas a la Junta o a la Oficina del Comisionado.
- (4) Interponer cualesquiera remedios, acciones o procedimientos legales que fueran necesarios o convenientes para hacer efectivos los propósitos de este capítulo o cualquier otra ley o reglamento, cuyo cumplimiento o fiscalización le haya sido asignada, ya sea representado por sus abogados o por el Secretario de Justicia, previa solicitud a tales efectos [...].
- (8) Realizar todos aquellos actos necesarios para el logro eficaz de los propósitos de esta ley.
- (9) Imponer multas administrativas por las violaciones a las leyes que administra o las reglas, reglamentos y órdenes aprobados o dictados por él, según se señala en la sec. 2020 de este título”.

La OCIF también está autorizada a imponer penalidades a toda institución financiera que viole las disposiciones de las leyes

⁸ *Id.*

que administra. Al respecto, el Artículo 20 (a) de la Ley 4, 7 LPRA sec. 2020 (a), establece:

- (a) “Cualquier institución financiera o persona que viole las disposiciones de este capítulo o de los reglamentos promulgados a su amparo estará sujeta a una multa administrativa a ser determinada por el Comisionado, que en ningún caso excederá de cinco mil dólares (\$5,000). Cualquier institución financiera o persona que viole las disposiciones de las otras leyes y reglamentos bajo la administración y jurisdicción del Comisionado estará sujeta a la penalidad dispuesta para tal violación en la ley o reglamento que sea aplicable”.

Además de RESPA, la OCIF administra la Ley Núm. 247 del 30 de diciembre de 2010, según enmendada (Ley 247-2010), conocida como Ley para Regular el Negocio de Préstamos Hipotecarios de Puerto Rico. Arts. 1.2 y ss., 7 LPRA secs. 3051 y ss. Esta faculta a la OCIF a regular a toda persona que se dedique al negocio de préstamos hipotecarios en Puerto Rico. Entre sus disposiciones se encuentra, el Artículo 3.7 (a) (5), 7 LPRA sec. 3053f. (a) (5), que dispone:

“Prácticas prohibidas

- (a) Ninguna persona, concesionario, miembro de la junta de directores, miembro de los comités, funcionario ejecutivo, oficial, empleado o agente del concesionario podrá:

[...]

- (5) Retener indebidamente, salvo pacto en contrario, cualquier suma de dinero o documento relacionados con una transacción o no informar a un cliente sobre su derecho o sobre cualquier suma de dinero o documentos parte de una transacción”.

Además, el Artículo 6.3 de la Ley 247-2010, 7 LPRA sec. 3056b., autoriza a la OCIF a imponer y cobrar multas administrativas no menores de \$100 ni mayores de \$1,000 por cualquier violación a las disposiciones de la ley.

Por último, en cuanto a la doctrina de desplazamiento, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado:

“Sobre la doctrina de desplazamiento u ocupación de campo, hemos establecido

anteriormente que una ley federal tendrá supremacía sobre las leyes estatales cuando la primera no pueda coexistir con la segunda. [...]. De este modo, se entenderá que el campo está ocupado cuando el Congreso expresamente lo dispone al aprobar determinada ley, o si al reglamentar un área específica, lo hace de una forma tan abarcadora que no cabe duda que la intención federal fue reglamentar la totalidad del área. [...]. También se entiende que hay desplazamiento cuando cierto interés o propósito federal es tan dominante que no debe existir reglamentación estatal, o cuando la normativa estatal podría producir un resultado inconsistente con los objetivos federales en determinada área. [...]. Finalmente, hemos reiterado que no se presumirá que la legislación federal sustituye a la estatal por el hecho de que el Congreso reglamente un área de forma limitada, siendo necesario que la ley del Congreso interpretada razonablemente esté en conflicto real con la ley estatal. [...] Por ende, en ausencia de una prohibición específica en la ley federal contra la ley local, la legislación estatal que complementa a la ley federal es válida siempre y cuando que la primera no está sustancialmente en conflicto con la segunda”. (Citas omitidas). *Rodríguez v. Overseas Military*, 160 DPR 270, 282-283 (2003).

Tanto RESPA como el Reglamento X desplazan a las leyes estatales en cuanto las mismas sean inconsistente con la normativa federal. Lapine Kenneth, *Consumer Credit: Law, Transactions and Forms*, Ed. Lexis-Nexis, Vol. 2., pág. 192.⁹ La relación entre RESPA y las leyes de los estados es similar a la relación que tienen otras leyes federales que protegen al consumidor. Lapine, *op.cit.* El Secretario del HUD está facultado por ley para determinar si una ley estatal es inconsistente con RESPA. Sin embargo, el Secretario no podrá hallar tal inconsistencia si la misma da mayor protección al consumidor. 12 USC sec. 2607 (d) (6) y 2616. Véase, además, 24 CFR sec. 3500.13 (b) (1).

III

⁹ El texto de la ley dispone:

This chapter does not annul, alter, or affect, or exempt any person subject to the provisions of this chapter from complying with, the laws of any State with respect to settlement practices, except to the extent that those laws are inconsistent with any provision of this chapter, and then only to the extent of the inconsistency. The Bureau is authorized to determine whether such inconsistencies exist. The Bureau may not determine that any State law is inconsistent with any provision of this chapter if the Bureau determines that such law gives greater protection to the consumer. In making these determinations the Bureau shall consult with the appropriate Federal agencies. 12 USC sec. 2616. Véase, además, el Reglamento X, 24 CFR sec. 3500.13 (a).

En el primer señalamiento de error, FEMBi alega que “el cargo de \$50.00 respondía a los servicios que First American Title brinda, por medio de su agente, Security Title Insurance de recibir los dineros que serán utilizados en el cierre, y efectuar los pagos correspondientes. Para llevar a cabo estas funciones, First American Title, tiene que efectuar una serie de tareas que entre otras incluyen: a) solicitar los fondos; b) recibo y aplicación de los fondos recibidos; c) revisión del formulario HUD-1 y validación de facturas enviadas de pagos que se estarán haciendo al cierre; d) impresión y validación de cheques; e) generación de pagos mediante cable y/o cheques certificados; f) proveer evidencia de cheques cancelados cuando se solicite y; g) efectuar las reconciliaciones de estas cuentas y operaciones”. Argumenta, además, que dicho cargo fue incluido en el apartado 4 del Good Faith Estimate (GFE) y detallado como “closing fee” en el formulario HUD-1 Settlement Statement, tal como requiere la ley. No tiene razón.

Según el Reglamento X, la Línea 1101 del formulario HUD-1 Settlement Statement titulada “Title services and lender’s title insurance” refleja la totalidad de los cargos por servicios de título que incluye: cargos por búsqueda de título, evaluación de la prima para la póliza de seguro de título del prestamista, y otros costos y servicios asociados con la emisión de un seguro de título. Dichos cargos no deben ser detallados por separado. Si el agente de título o tercero “third party” realiza el cierre se incluirá el cargo en la Línea 1101, pero siempre debe ser detallado en la Línea 1102 como “Settlement or closing fee”, fuera de las columnas. Además, los cargos por “Title services and lender’s title insurance” siempre son divulgados en el bloque 4 del GFE.¹⁰

¹⁰ 24 CFR, pt. App. A y C.

Al respecto, el New RESPA Rule FAQs publicado por el HUD el 2 de abril de 2010, examina varios conceptos relevantes que fundamentan esta decisión. Sobre los GFE – Seller paid items, explica:

- 1) Q: If at the time a GFE is issued it is known that the seller will pay settlement charges typically paid by the borrower, how are the charges disclosed on the GFE?

A: **All charges typically paid by the borrower must be disclosed on the GFE regardless of whether the charges will be paid for by the borrower, the seller, or other party.**

- 2) Q: Are charges to the seller listed on the GFE?

A: RESPA requires that only the borrower receive a GFE. **The GFE is defined as an estimate of settlement charges a borrower is likely to incur in connection with the settlement.** Charges that typically would not be charged to the borrower, but would be charged to another party—such as the seller—do not have to be included on the GFE. **If the borrower typically would incur charges for title services and lender's and owner's title insurance, the GFE instructions make it clear that those charges are required to be listed regardless of whether, for example, the contract requires the seller to pay for the service.** If there is a question about whether the borrower or seller is to pay for a particular settlement service, the charge for that service should be disclosed on the GFE.

Sobre el GFE – Block 4 dispone:

- 1) Q: Where should the quote for the Lender's title insurance policy premium be disclosed on the GFE?

A: **The Lender's title insurance premium is part of Block 4, "Title services and lender's title insurance" on the GFE, along with any fees for title searches, examinations, endorsements and all charges associated with the title services and settlement (closing) agent services.**

[...]

- 5) Q: How is the charge for conducting the settlement disclosed on the GFE?

A: **The charge to the borrower for conducting the settlement must be included in the total of the charges in Block 4 for "Title services and lender's title insurance".**

- 6) Q: Where do I put the charge for the title commitment on the GFE?

A: The term “title services” is defined to include any service involved in the preparation and issuance of the title insurance policies. See 24 CFR § 3500.2. On the GFE, the charge for title services is part of the total charge in Block 4 of the GFE.

- 7) Q: If it is common practice in the locality to charge both the seller and the borrower a separate charge for the service for conducting the settlement, how should the charges for that service be disclosed on the GFE?

A: **The charge to the borrower for conducting the settlement must be included in the total for Block 4 of the GFE.** Charges that the seller pays as a matter of common practice and experience are not disclosed on the GFE.

Por último, sobre el HUD-1 – 1100 series, advierte:

- 1) Q: What are title services?

A: **The term “title services” includes:**

1. Any service involved in the provision of title insurance, including but not limited to:

- title examination and evaluation
- preparation and issuance of commitment
- clearance of underwriting objections
- preparation and issuance of policies
- **all processing and administrative services required to perform these functions (e.g. document delivery, preparation and copying, wiring, endorsements, and notary); and**

2. The service of conducting a settlement.

- 2) Q: Where should the settlement agent list the commitment fee, wire fee and other miscellaneous title fees on the HUD-1?

A: **The commitment fee, wire fee, and other miscellaneous fees are included as processing and administrative fees that are part of the definition of “title services.” All of these types of fees must be included in the charges shown on Line 1101 of the HUD-1, and are not to be itemized separately.**

- 3) Q: Are document preparation fees included in “title services” or would they appear as separate line item charge in the borrower’s column?

A: **Document preparation fees are part of administrative or processing fees which are included in the charge in Line 1101 of the HUD-1 and may not be separately itemized.**

[...]

- 13) Q: If the title agent conducts the settlement, should the charge for conducting the settlement be included in Line 1101 of the HUD-1, with the itemized charge listed outside the column on Line 1102?

A: Yes, the charge for conducting the settlement must be included in the total on Line 1101. If the charge is paid to a third party, the charge must be itemized outside of the columns on Line 1102.

[...]

- 15) Q: What items are included in the amount disclosed on Line 1101 of the HUD-1?

A: **Line 1101 is the total of the charges for "Title services and lender's title insurance," which includes: all charges for conducting a settlement (Line 1102); [...]; all charges for title searches and examinations; and charges for all other services itemized in the 1100 series if those services are included in the definition of "title service." [...].**

- 16) Q: How is the charge for conducting the settlement disclosed on the HUD-1?

A: The charge to the borrower for conducting the settlement must be included in the total stated in the borrower's column on Line 1101 of the HUD-1. [...]

[...]

- 18) Q: Under the Truth In Lending Act, a settlement or closing fee is generally included in the finance charge, but if a settlement agent charges for a service that the lender does not require and as to which the lender retains no portion of the fee, the fee is not a finance charge. Should fees charged by a settlement agent for services that are not required by the lender or requested by the borrower be listed on Line 1101 and/or Line 1102 on the HUD-1, or separately itemized on a blank line?

A: **"Title service" is defined to include "the service of conducting a settlement." If a settlement agent requires an additional service involved in the provision of title insurance, the charge for that service would be included with the total charge on Line 1101 on the HUD-1. If a fee for the additional service is not a processing or administrative service paid**

to a third party, it must be itemized outside the columns on a blank line in the 1100-series.

[...]

[...]

- 23) Q: If the settlement agent hires or pays a third party to facilitate electronic filing, where would that charge be shown on the HUD-1?

A: If the settlement agent uses a third party to facilitate electronic filing and the third party is not a governmental entity, the service to facilitate electronic filing is considered an administrative or processing fee included in the charge for “title services” in Line 1101 on the HUD-1.

Surge del expediente ante nos que, en los 8 casos señalados por la OCIF, FEMbi no incluyó la partida de \$50.00 correspondiente al “Settlement or Closing Fee to FIRST AMERICAN” en el bloque 4 del GFE, pero si fue incluida por primera vez en la Línea 1102 del formulario HUD-1 Settlement. Por tanto, dicho cargo es uno indebido, pues el mismo no contó con el consentimiento de los clientes, según requiere RESPA y la Ley 247-2010, *supra*. En estas circunstancias, resolvemos que la OCIF no cometió el primer error señalado.

En el segundo señalamiento de error, FEMBi alega que la Ley 247-2010, *supra*, está sujeta a la legislación federal, por lo que el campo está ocupado. Tampoco tiene razón.

Según indicado, RESPA busca proteger a los consumidores de gastos innecesariamente altos y de prácticas abusivas en la industria de bienes raíces. Sin embargo, la misma ley federal dejó en manos de los estados la reglamentación del negocio de préstamos hipotecarios, siempre y cuando no fuese inconsistente con las normas federales. En este caso, la OCIF multó a FEMBi por incurrir en una práctica prohibida por la Ley 247-2010, *supra*. Ésta ley no conflige con las disposiciones de la ley federal, pues la misma ofrece mayor protección al consumidor. Por tanto, el planteamiento de

campo ocupado no procede en derecho. Tampoco se cometió el segundo error señalado.

De conformidad con lo anterior, entendemos que la determinación de la OCIF está sostenida por evidencia sustancial, por lo que no intervenimos con la misma. *Pacheco v. Estancias, supra*, pág. 432; *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521, 532-533 (1993). En esta ocasión, FEMBi no nos ha puesto en posición de resolver que el dictamen de la OCIF fue irrazonable o arbitrario. Asimismo, falló en rebatir la presunción de corrección y la deferencia que cobija a toda decisión administrativa. Por tal razón, concluimos que procede confirmar el dictamen recurrido.

IV

Por los fundamentos expuestos, se confirma la Resolución y Orden recurrida.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones