

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN

COMISIONADO DE SEGUROS
DE PUERTO RICO
Recurrido

v.

INTEGRAND ASSURANCE
COMPANY
Recurrente

KLRA201600906

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Oficina del
Comisionado de
Seguros de PR

Caso Núm.:
CM-2015-296

Sobre:
Art. 9 Ley Seguro
Obligatorio y
Carta Normativa
CN-2015-189-LR

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

Ramírez Nazario, Erik J., Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2017.

Comparece ante nos Integrand Assurance Company (Integrand) mediante el presente recurso de revisión y solicita que revoquemos la determinación emitida el 29 de julio de 2016 y notificada el 1 de agosto de 2016, por la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico (OCS). Mediante ésta se confirmó la Orden Núm. CM-2015-296, en la que se le impuso una multa a la parte recurrida por violar el Art. 9 de la Ley Núm. 253-1995, *Ley de Seguro de Responsabilidad Obligatorio para Vehículos de Motor* (Ley Núm. 253-1995), según enmendada, 26 LPRA sec. 8057a y la Carta Normativa Núm. CN-2015-189-LR (Carta Normativa).

Por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la determinación recurrida.

I.

Integrand es un asegurador debidamente autorizado por la OCS, para suscribir negocios de seguros en Puerto Rico y ofrece el *seguro de responsabilidad obligatorio* (SRO), conforme lo establece

la Ley Núm. 253-1995. Surge del expediente que, el 29 de octubre de 2015, investigadores de la OCS visitaron el Centro de Servicios al Conductor (CESCO) del Municipio de Bayamón. En el área también ubica una Colecturía del Departamento de Hacienda. La referida Colecturía es una *entidad autorizada para el cobro del seguro de responsabilidad obligatorio (EA)*¹, según se dispone en la Ley Núm. 253-1995.

Los investigadores observaron en el lugar a tres personas que repartían al público presente hojas sueltas que promocionan el seguro de responsabilidad obligatorio ofrecido por Integrand, así como otros productos que ofrece dicha entidad. Estas personas le entregaron a los investigadores, antes de éstos identificarse como tal, material de promoción que contenía el nombre de Integrand y su logo. Las personas que repartían las hojas sueltas vestían una camiseta con el nombre y logo de Integrand. Una vez los investigadores se identificaron como tal, le indicaron que dicha actividad estaba prohibida y le indicaron que debían ubicarse fuera de los portones que dan acceso al estacionamiento del CESCO y la colecturía.

A raíz de la visita de los investigadores al CESCO de Bayamón, la OCS emitió el 4 de noviembre de 2015 la *Orden CM-2015-296* contra Integrand, por haber violado el Art. 9 de la Ley Núm. 253-1995 y la Carta Normativa Núm. 2015-189-LR de la OCS, emitida el 21 de mayo de 2015 (Carta Normativa). Ambas disposiciones prohíben la intervención indebida de las aseguradoras con la libre selección de los consumidores, así como gestiones de mercadeo y

¹ El Art. 3 (g) de la Ley Núm. 253-1995 define a las EA como aquellas “autorizadas por el Secretario de Hacienda y el Secretario de Transportación y Obras Públicas, incluyendo **Colecturías**, Estaciones Oficiales de Inspección debidamente autorizadas, bancos, según definidos en las secs. 1 et seq. del Título 7, mejor conocidas como *Ley de Bancos de Puerto Rico*, y cooperativas, según definidas en las secs. 4381 et seq. del Título 5, mejor conocidas como la *Ley General de Sociedades Cooperativas de 2004*, para el cobro o recaudo del pago de los derechos de expedición o renovación de licencia de un vehículo de motor, conjuntamente con el cobro del seguro de responsabilidad obligatorio”. 26 LPRA sec. 8052 (g).

venta del SRO en las EA. Surge de la *Orden*, que la OCS había advertido a los aseguradores que ofrecen el SRO, incluyendo Integrand, sobre la prohibición de actividades de promoción y mercadeo en los predios de las EA, específicamente en los predios que comparten las colecturías del Departamento de Hacienda y los CESCO. Ante el incumplimiento de Integrand, la OCS ordenó que la parte recurrente cesara y desistiera de la práctica descrita, y le impuso una multa administrativa de \$2,500.00.

El 9 de diciembre de 2015, el Lcdo. Pedro J. Quiñones Colón, en representación de Integrand, envió un correo electrónico a la OCS señalando estar en desacuerdo con la *Orden CM-2015-296*. En primera instancia, indicó que Integrand actuó de conformidad a la Ley, el Código de Seguros y el Reglamento aprobado por la OCS a tales efectos. Por otra parte, argumentó que Integrand discrepa de la OCS “a la hora de indicar que el asegurador ‘se promocionó en los predios’ de una EA, cuando ninguna Ley, ni reglamento define lo que constituye el predio de una EA”.² Así pues, señalaron que la determinación de la OCS se basa en una interpretación arbitraria de lo que constituye el *predio* de una EA, cuando dicho término no está definido en la normativa aplicable en contravención del debido proceso de ley. Por tanto, solicitaron una vista para exponer su posición y evidencia que la sustente conforme al Artículo 2.190 del Código de Seguros.

El 3 de febrero de 2016, se celebró la vista administrativa ante la Oficial Examinadora la Lcda. Arelys Nieves Pérez. En representación de la OCS compareció la Lcda. Brenda Pérez Fernández, mientras que en representación de Integrand compareció el Lcdo. Pedro Quiñones Colón y la Lcda. Dinorah Collazo Ortiz. La OCS presentó como testigos al Sr. Fortunato Colón

² Véase apéndice del recurso, pág. 96.

Parrilla, Investigador de la OCS y al Lcdo. David Castro Anaya, Director Interino de la División de Conducta de Mercado de la OCS. Por su parte, Integrand presentó como testigos al Sr. Javier Colón, Agente de Seguros de Integrand y al Sr. Santiago A. Rosado Pabón, Gerente de Mercadeo de Integrand.

El Sr. Colón Parrilla testificó que el 29 de octubre de 2015 el Lcdo. Castro lo reunió junto con otra Investigadora y les indicó que visitaran el CESCO de Bayamón, con el fin de corroborar si en efecto varias aseguradoras estaban entregando literatura o propaganda del SRO. El testigo señaló, que al lugar donde lo enviaron había un kiosco de renovación de licencias, una cafetería y un edificio principal en el que se encontraba en un extremo el CESCO y, al otro, una colecturía del Departamento de Hacienda. De igual manera, sostuvo que al llegar al lugar pudo observar a tres personas identificadas como representantes de Integrand, repartiendo promoción en el estacionamiento del CESCO y la colecturía. El Sr. Colón Parrilla destacó en su testimonio que el espacio de la colecturía era bien pequeño, por lo cual, en días de mucho movimiento como al final de mes, las filas de la colecturía se extienden hasta fuera de ésta y llegan al área del estacionamiento.

Testificó además que, luego de que uno de los representantes de Integrand le entregara material promocional, se presentó como Oficial Examinador de la OCS y le dijo que estaba prohibido repartir material promocional de un SRO en el área en la que se encontraban. El Sr. Colón Parilla identificó al representante de Integrand como Javier. Éste destacó, que además de la hoja suelta que se estaba repartiendo, había en el área del estacionamiento un vehículo que se identificaba como *Turbo Cover* de Integrand. El Sr. Colón Parilla sostuvo, que luego de intervenir con el representante de Integrand le indicó que tenían que moverse a la acera fuera de

los portones que dan acceso al estacionamiento del CESCO y la colecturía.

De igual manera, durante la vista testificó el Director de la División de Conducta de Mercado de la OCS el Lcdo. David Castro Anaya. Se estableció durante su testimonio, que era el Presidente del Comité Anti-Fraude de la OCS, al cual pertenecen las aseguradoras que brindan la cubierta de SRO. Entre las funciones del Comité, éste señaló que estaba el identificar indicadores de prácticas desleales, con el fin de que se tomaran las acciones correspondientes. El Lcdo. Castro Anaya aseveró que el 30 de julio de 2015 recibió un correo electrónico de parte de la Comisionada Auxiliar de Asuntos Legales de la OCS, en el que le informaba que se habían realizado varias llamadas por parte de las EA preocupadas porque representantes de las aseguradoras estaban promocionando su SRO en sus facilidades. Durante la vista se estableció que el referido correo electrónico fue enviado al Sr. Víctor Salgado, uno de los representantes de Integrand ante el Comité-Anti Fraude, junto con el Sr. Santiago A. Rosado Pabón.

El Lcdo. Castro Anaya testificó que el Comité Anti-Fraude se reunía mensualmente desde mayo de 2015. En particular, señaló que durante la reunión del 14 de octubre de 2015 se les entregó a los representantes de las aseguradoras, incluyendo a Integrand, una opinión emitida por la Comisionada de Seguros³ sobre asuntos relacionados a las promociones. Se desprende del testimonio del Lcdo. Castro Anaya que, en particular, se trataba de un caso relacionado a la promoción de las aseguradoras en las pantallas que ubican en los CESCO. Señaló, que la Comisionada indicó que conforme al Artículo 9 de la Ley Núm. 253-1995, ese tipo de promoción estaba prohibida ya que, si el CESCO estaba adyacente

³ La opinión a la que se hace referencia fue emitida por la entonces Comisionada de Seguros el 29 de septiembre de 2015.

o compartía facilidades con una colecturía, la promoción en esas áreas constituía una práctica indebida.

Por otra parte, el Lcdo. Castro Anaya señaló que, luego de recibir una confidencia relacionada a la promoción del SRO en el CESCO de Bayamón, envió el 29 de octubre de 2015 a los investigadores, entre éstos al Sr. Colón Parrilla, para que verificaran si en efecto se estaba dando dicha práctica. Una vez recibió la información por parte de los investigadores de que, efectivamente, Integrand estaba realizando promoción de su SRO en el estacionamiento que comparten el CESCO y la colecturía adyacente, preparó para la firma de la Comisionada, la Orden objeto del recurso.

Durante la vista se presentó el testimonio del Sr. Javier Colón, agente de seguros de Integrand. Éste indicó que su supervisor era el Sr. Santiago Rosado Pabón, Gerente de Mercadeo de Integrand. Como parte de su testimonio indicó que en efecto el 29 de octubre de 2015 estaba en el estacionamiento del CESCO de Bayamón repartiendo material promocional de Integrand, lo cual había hecho en otras ocasiones. Asimismo, prestó testimonio el Sr. Santiago Rosado Pabón, supervisor del Sr. Colón y uno de los representantes de Integrand ante el Comité Anti-Fraude de la OCS. Aseveró, que la aseguradora que representa buscaba que la Comisionada emitiera una opinión específica sobre lo que se entiende son los predios de un EA, pues alega que la Ley y la Carta Normativa es ambigua en ese aspecto. No obstante, indicó que a pesar de su preocupación Integrand nunca pidió por escrito que se realizara la opinión de la Comisionada que entendía necesaria.

Luego de varios trámites procesales, que incluyó la presentación de memorandos de derecho de las partes, el 29 de julio de 2016 la Comisionada de la OCS emitió su *Resolución* en la que

confirmó la *Orden* impugnada. Como parte de sus determinaciones de hecho, destacamos las siguientes:

- El 29 de octubre de 2015, los investigadores de la OCS se presentaron en el solar que alberga el [CESCO], una cafetería, un vagón de servicio llamado Renovaciones El Coquí, y la Colecturía del Departamento de Hacienda [...]. (Estipulación Núm. 1).
- El solar que alberga el CESCO y la EA está cercado por una verja que delimita la entrada al público.
- En el lugar descrito en la Estipulación Núm. 1, había[] tres (3) personas que repartían al público hojas sueltas que promocionan y orientan sobre el seguro de responsabilidad obligatorio ofrecido por Integrand. (Estipulación Núm. 2)
- Había un auto cubierto con promoción de Integrand y de su seguro de responsabilidad pública, Turbo Cover, estacionado en el establecimiento del solar descrito en la Estipulación Núm. 1.
- El CESCO y la Colecturía comparten el edificio donde ubican y el estacionamiento, que queda frente al edificio.
- La Colecturía del Departamento de Hacienda en Bayamón objeto de este caso es un “entidad autorizada para el cobro del seguro de responsabilidad obligatorio”, [...].
- Las tres (3) personas que respondían a Integrand repartieron promoción y orientación sobre su seguro de responsabilidad obligatorio a los consumidores que encontraban dentro del solar antes descrito. (Estipulación Núm. 6)
- Las personas que repartían la promoción del seguro de responsabilidad obligatorio del Asegurador [Integrand] se encontraban en el estacionamiento que comparten el CESCO y la EA[,] y en el pasillo frente a la puerta de entrada del CESCO, que conduce a la EA.
- Las EA están localizadas en lugares diversos, por lo que la OCS investiga caso a caso, a los fines de determinar qué constituye el predio de una EA y si se incurrió en alguna violación a la Ley y a la Carta Normativa.

A tenor con sus determinaciones de hecho y análisis del estado de derecho aplicable, la OCS concluyó que la actuación de la parte recurrente constituyó una violación a la *Ley de Seguro Obligatorio* y a la Carta Normativa, al ser una intervención indebida con el proceso de libre selección de los consumidores del SRO. En su análisis, la Agencia esbozó que no está facultada para determinar si la Ley que administra es inconstitucional. No obstante, destacó que a la OCS le corresponde la administración y fiscalización del Código de Seguro y la Ley de Seguro Obligatorio. Ante ello, emitió la Carta Normativa, mediante la cual se le dio publicidad a su

interpretación formal de las disposiciones del Artículo 9 de la Ley Núm. 253-1995. Por lo tanto, concluyó que la Carta Normativa es una regla interpretativa que ofrece una aclaración de la ley que administra y la cual no está sujeta al proceso de reglamentación formal que establece la LPAU.⁴ La OCS recalcó que debido a que las EA están localizadas en distintas áreas y locales en Puerto Rico, es del criterio:

“[...] que es imposible para la OCS, e inclusive para la Asamblea Legislativa, establecer o determinar qué área comprende las facilidades y la totalidad de los predios de todas y cada una de las entidades autorizadas en Puerto Rico. Ello así, corresponde a la OCS evaluar caso a caso si se incurrió en alguna acción que contravenga las disposiciones citadas, a tenor [con] la facultad que le confirió la Asamblea Legislativa”.

En este caso, la OCS, luego de realizar la investigación correspondiente, determinó que el Asegurador incurrió en violación al Artículo 9 de la Ley y a la Carta Normativa, al repartir hojas sueltas con su nombre y logo y tener un auto cubierto con promoción, promocionando así su SRO en el estacionamiento que comparten el CESCO y la EA y en el pasillo frente a la puerta de entrada del CESCO, que conduce a la EA. El área donde se promocionó el Asegurador está cercada con verjas, lo que delimita la entrada al público, y es donde el consumidor comparece necesariamente a adquirir, entre otros productos y servicios, el marbete y el SRO.

Entendemos que la interpretación que hizo la OCS de dicha situación es razonable, conforme el entendimiento de un hombre prudente y razonable, y a la luz del Artículo 9 de la Ley y la Carta Normativa. No puede entenderse que el área prohibida es solo aquella donde el asegurado hace su selección y se cobra la prima del SRO. Dicha interpretación era de conocimiento del Asegurador.⁵

⁴ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170-1988 (LPAU).

⁵ Véase apéndice del recurso, pág. 30.

La OCS también resaltó que, a la luz de la cantidad de entidades autorizadas en la Isla, sería irrazonable esperar que la legislación aplicable detalle con especificidad lo que constituyen los predios de cada una. Por ello, reiteró que lo procedente es que la OCS evaluara cada controversia individualmente.

Inconforme con el referido dictamen, Integrand acude ante nos y formula los siguientes señalamientos de error:

Primer Señalamiento: Erró la OCS al determinar que Integrand incurrió en violación al Artículo 9 de la LSO [Ley de Seguro Obligatorio] y la CN [Carta Normativa 2015-189-LR].

Segundo Señalamiento: Erró la OCS al determinar que la CN es una regla interpretativa y no tiene que ser aprobada mediante el procedimiento de reglamentación de la LPAU.

Tercer Señalamiento: La CN-2015-189-LR es inconstitucional de su faz al violentar el Derecho de Libertad de Expresión Comercial consagrado en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de los Estados Unidos de Norteamérica.

Cuarto Señalamiento: Erró la OSC al conducir la vista administrativa en contra de los principios establecidos por nuestro más alto foro, e incluso, en contra de los preceptos constituidos en la LPAU.

Quinto Señalamiento: Erró la OCS al basar su Resolución en correos electrónicos y opiniones consultivas, que no crean derechos ni obligaciones, por tanto, no vinculantes.

II.

A.

Por virtud de la Ley Núm. 245-2014, la Asamblea Legislativa enmendó la Ley Núm. 253-1995, *Ley de Seguro de Responsabilidad Obligatorio para Vehículos de Motor*, 26 LPRA sec. 8052 *et seq.* (*Ley de Seguro Obligatorio*), para promover prácticas y procesos que viabilizasen un ambiente de competencia justa, mediante el cual los consumidores pudiesen seleccionar al asegurador del seguro de responsabilidad obligatorio de su preferencia⁶. A esos fines, la Ley Núm. 245-2014 añadió el Art. 9 a la *Ley de Seguro Obligatorio* que, al momento de iniciarse la controversia en este caso, disponía:

⁶ Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 245-2014.

- “(a) Incurrirá en incumplimiento con esta Ley cualquier aseguradora, la Asociación de Suscripción Conjunta o entidad autorizada para el cobro del seguro de responsabilidad obligatorio que de cualquier manera intervenga indebidamente en el proceso de selección del asegurado con el fin de favorecer a una aseguradora sobre otra, incluyendo a la Asociación de Suscripción Conjunta, provea información falsa sobre otro asegurador o sobre el proceso de selección, haga la selección por el asegurado o lleve a cabo cualquier otra acción que tenga como efecto intervenir indebidamente en el proceso de libre selección del asegurado en cuanto a su proveedor del seguro de responsabilidad obligatorio. Lo anterior no excluye que las aseguradoras y la Asociación de Suscripción Conjunta o cualquier representante de éstas, lleve a cabo gestiones de promoción y mercadeo relacionados a la venta del seguro obligatorio.
- (b) Cualquier aseguradora, la Asociación de Suscripción Conjunta o entidad autorizada para el cobro del seguro de responsabilidad obligatorio que incurra en cualquiera de las violaciones establecidas en este artículo, será sancionada con una multa no menor de dos mil quinientos dólares (\$2,500) por incidente. La Oficina del Comisionado de Seguros y los tribunales de Puerto Rico tendrán jurisdicción concurrente para aplicar las disposiciones de este artículo cuando alguna parte afectada por dichas actuaciones solicite remedio. Además de las penalidades aquí provistas, ambos foros tendrán facultad para tomar aquellas medidas adicionales que sean necesarias para proteger los derechos de las partes afectadas por tales violaciones”.⁷

Posteriormente, el 21 de mayo de 2015, el Comisionado de Seguros de Puerto Rico promulgó la Carta Normativa Núm. CB-2015-189-LR, la cual entró en vigor el 1 de julio de 2015. Esta trata sobre los procedimientos relacionados con el Formulario de Selección del SRO y la implementación de la Ley Núm. 245-2014.

⁷ El Art. 9 fue enmendado por la Ley Núm. 201-2015. En lo atinente, ahora establece que:

- (a) *Conductas anticompetitivas.*- Constituirá una conducta anticompetitiva en el mercado del seguro de responsabilidad obligatorio cuando un asegurador participante del “Formulario de Selección”, incluyendo la Asociación de Suscripción Conjunta, incurra en alguna de las siguientes actuaciones:
- (5) Hacer gestiones de mercadeo, colocar publicidad, entregar o colocar promoción relacionado con un producto de seguro de responsabilidad obligatorio una aseguradora participante del “Formulario de Selección”, incluyendo la Asociación de Suscripción Conjunta, **dentro de los predios de una entidad autorizada para el cobro del seguro de responsabilidad obligatorio o promover que se coloque dicha publicidad o promoción.** Esta prohibición no impide que los aseguradores lleven a cabo publicidad, promociones o gestiones de mercadeo fuera de los predios de la entidad autorizada para el cobro del seguro de responsabilidad obligatorio o en la vía y aceras públicas. (Énfasis nuestro). 26 LPRA sec. 8057a (a) (5).

En primer lugar, en esta se destaca que el Formulario de Selección será el único mecanismo que sería utilizado por las EA para el cobro del SRO, “para que el dueño realice esta selección libremente al adquirir o renovar la licencia del vehículo de motor. En lo pertinente, la Carta Normativa incluye cuales son las prácticas prohibidas durante el proceso de selección de un SRO, a saber:

V. Prácticas prohibidas durante el proceso de selección de un asegurador en el Formulario de selección del SRO

Constituirá una práctica prohibida, el incurrir en cualquiera de las siguientes actuaciones:

-
- G. Ningún asegurador procurará que una EA publique, divulgue o entregue directa o indirectamente información o material publicitario, incluyendo pero sin limitarse a; letreros, camisetas, gorras, u otro objeto, persona o medio que promocióne o intente influenciar o induzca a los consumidores a la selección de un asegurador del SRO en particular.

Lo anterior no excluye que los aseguradores del SRO participantes del Formulario de Selección lleven a cabo gestiones de promoción o mercadeo relacionadas a la venta del seguro de responsabilidad obligatorio **fuera de las facilidades [sic] y la totalidad de los predios de una EA.**

-
- I. Ninguna EA publicará o divulgará en el lugar que lleve a cabo el cobro de la prima del seguro de responsabilidad obligatorio **ni en cualquier lugar del establecimiento que sea propiedad de la EA,** material o información publicitaria que promocióne o intente influenciar o induzca a los consumidores a la selección de un asegurador del SRO en particular.
- J. Ninguna persona podrá llevar a cabo en las EA gestiones de solicitud y venta relacionadas al SRO y ningún representante de las EA podrá orientar ni asesorar de forma alguna al dueño del vehículo sobre los aseguradores ni las ventajas o desventajas de un asegurador sobre el otro.
-
- L. Cualquier asegurador o EA, o sus representantes que incurra en cualquiera de las violaciones contenidas en la Ley 1253-1995, según enmendada o esta Carta Normativa estará sujeta a una multa de \$2,500.00 por incidente [...].
- M. Cualquier actuación prohibida a un asegurador o a una EA aplicará con el mismo alcance a cualquier persona que actúe en representación de estos.

B.

Como es sabido, la Asamblea Legislativa puede delegar a las agencias administrativas la autoridad para emitir reglamentos con

fuerza de ley sobre asuntos que se encuentren dentro del ámbito de competencia o pericia de cada cual. *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, 156 DPR 105 (2002). Para ello, las agencias deberán notificar al público sobre el contenido del reglamento que se pretende aprobar y proveer oportunidad para que la ciudadanía se exprese sobre su contenido. 3 LPRA sec. 2121. También deberán presentar la versión final ante el Departamento de Estado y publicar el reglamento según fue aprobado. 3 LPRA secs. 2121-2131. *Asociación de Maestros v. Comisión*, 159 DPR 81 (2003).

Si bien es cierto que los mencionados requisitos procesales son fundamentales para que el proceso de reglamentación sea válido y conforme a derecho, cabe distinguir que no todas las reglas aprobadas por una agencia tienen que seguir ese trámite de divulgación y de opinión pública. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673 (2000). Ello responde a que no todas las reglas son de carácter legislativo, sino que hay reglas interpretativas y de carácter procesal que constituyen pronunciamientos administrativos que no tienen fuerza de ley. *González v. E.L.A.*, 167 DPR 400 (2006). El procedimiento a seguir para la aprobación, derogación o enmienda de una regla en particular, dependerá de la categoría a la cual la regla pertenezca. *Asociación de Maestros v. Comisión, supra*.

En lo pertinente, quedan excluidas del procedimiento formal de reglamentación, las reglas relacionadas con la administración interna de la agencia que no afectan directa y sustancialmente los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general; y las formas e instrucciones, declaraciones interpretativas y declaraciones de política general que son meramente explicativas y no tienen ningún efecto. 3 LPRA sec. 2102 (l)(1) y (2). Estos dos tipos de reglamentación son generalmente agrupados bajo el nombre común de reglas interpretativas y están

exentas del procedimiento formal para su promulgación a pesar de vincular administrativamente. *Mun. de San Juan v. J.C.A., supra.*

Una regla interpretativa puede, en síntesis, ser considerada como una expresión de la agencia que ofrece una clarificación de la ley que administra o de sus reglas o reglamento. *Mun. de San Juan v. J.C.A., supra.* Véase, además, D. Fernández, *Derecho Administrativo*, Colombia, Ed. Forum, 1ra. Ed., 1993, pág. 142. Así, las llamadas reglas de carácter interpretativo, por lo general, tienen el propósito de implantar la política pública a cargo de la agencia, por lo que pueden aprobarse, modificarse o derogarse según las necesidades institucionales sin que sea requisito cumplir con el procedimiento diseñado para los reglamentos con fuerza de ley. Véase, *Mun. de San Juan v. J.C.A., supra; González v. E.L.A., 167 DPR 400 (2006)*

Ahora bien, mediante la Ley Núm. 68-2015 se enmendó ciertos aspectos en el ámbito de reglamentación importantes para el caso ante nos. En relación con el significado de un reglamento, la sección 1.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2101, establece lo siguiente:

“[...]

(m) “regla o reglamento” significa cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia que tenga fuerza de Ley. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. Quedan excluidos de esta definición:

- (1) Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia o comunicaciones internas o entre agencias que no afectan los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general.
- (2) Documentos guía según definidos en esta Ley [...]”.

Es importante destacar que por medio de la enmienda a la sección 1.3 de la LPAU, *supra*, en virtud de la Ley Núm. 68-2015, se incorporó el término “Documento Guía”, el cual es definido como sigue:

“(c) “Documento Guía” significa un documento físico o electrónico de aplicabilidad general desarrollado por

una agencia, que carece de fuerza de ley pero expresa la interpretación de la agencia sobre alguna legislación, la política pública de la agencia o que describe cómo y cuándo la agencia ejercerá sus funciones discrecionales. Incluye interpretaciones oficiales, según definidas en esta Ley. Este término no incluye documentos que son reglamentos o reglas según definidas en esta Ley.

Artículo 2.- Se añade la Sección 2.20 a la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, que leerá como sigue:

Sección 2.20.- Documentos Guía

- (a) Una agencia podrá emitir documentos guía sin sujeción al proceso reglamentario definido en las Secciones 2.1 a 2.12 de esta Ley.
- (b) Una agencia que proponga descansar sobre el contenido de un documento guía en detrimento de una persona en cualquier procedimiento administrativo dará a la persona oportunidad adecuada para retar la legalidad o razonabilidad de una posición tomada en dicho documento.
- (c) Un documento guía podrá contener instrucciones vinculantes al personal de una agencia si en una etapa apropiada en el procedimiento administrativo de la agencia provee a la persona afectada una oportunidad adecuada para retar la legalidad o razonabilidad de una posición expresada en el documento guía por la agencia.
- (d) Un documento guía podrá ser utilizado por una Agencia en un proceso adjudicativo, pero no es vinculante sobre la agencia. Si una agencia se propone actuar en una adjudicación de manera distinta a una posición expresada en un documento guía, deberá proveer una explicación razonable para la variación.
- (e) [...]”.

Por otra parte, y en lo pertinente al caso ante nuestra consideración, surge de la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 68-2015, lo siguiente:

“Con el fin de dar contenido a las garantías procesales que provee esta Ley, se definen las declaraciones interpretativas y las declaraciones de política pública como documentos guía y se aclara lo relativo a la capacidad de estos documentos para vincular a terceros y su efecto en los procesos adjudicativos de las agencias. Las agencias podrán utilizar documentos guía para implementar sus políticas públicas e interpretar la legislación a su cargo, pero no podrán usarlos como si tuvieran fuerza de ley, ni podrán descartar su contenido caprichosamente. De esa forma, atemperamos nuestro ordenamiento jurídico a la realidad administrativa del Gobierno: gran parte del proceso adjudicativo en las agencias es gobernado por un sinnúmero de cartas circulares, cartas normativas y memorandos internos. Esta medida ni exige un proceso reglamentario formal para los documentos guía, ni impide que las agencias

lo utilicen. Sólo reconoce su utilidad y aclara la normativa jurídica relevante”.

Por otra parte, conforme a lo antes reseñado y lo dispuesto en el Art. 10 de la Ley 201-2009, la OCS estaba facultada a promulgar la Carta Normativa. El referido artículo establece, entre otras, que las disposiciones del Código de Seguros de Puerto Rico complementan las disposiciones de la Ley del Seguro de Responsabilidad Obligatorio, en todo aquello que no resulten incompatibles. Así pues, el Comisionado de Seguros será el funcionario responsable de velar por el cumplimiento de esta ley. Ello es cónsono con el alto interés público que envuelve la industria de seguros y que la hace una ampliamente reglamentada por el Estado. *Echandi Otero v. Stewart Title*, 174 DPR 355 (2008).

La OCS es el organismo encargado de reglamentar y fiscalizar el negocio de seguros en nuestra jurisdicción, por razón de su peritaje y conocimiento especializado. A esos fines, en lo aquí pertinente, la entonces Comisionada tenía la autoridad para “dictar y notificar las órdenes que estime necesarias y adecuadas para hacer cumplir las disposiciones del Código y de cualquier otra ley o reglamento administrado por este...”. 26 LPRA sec. 235(10). Asimismo está facultada para “dictar reglas y reglamentos para hacer efectiva cualquier disposición del Código [...] siguiendo el procedimiento establecido para ello” en la LPAU, *Íd.* sec. 235(11); “llevar a cabo investigaciones [...] que considere necesarias para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código, su reglamento y las órdenes que ha emitido ...”, 26 LPRA sec. 235(12); y podrá “imponer sanciones y penalidades administrativas por violaciones” al Código y a los reglamentos aprobados en virtud de este. 26 LPRA sec. 235(17).

C.

En cuanto a la expresión comercial, aunque originalmente se entendía que la libertad de expresión no cobijaba los anuncios comerciales, la doctrina ha reconocido que siempre que la información sea cierta, no engañosa y sobre actividades legales, tendrá protección constitucional. *Central Hudson Gas & Elec. Corp. v. Public Svc. Comm'n of N.Y.*, 447 U.S. 557 (1980); *Va. Pharmacy Board v. Va. Consumer Council, Inc.*, 425 U.S. 748, 762 (1976). Al igual que en Puerto Rico, en el ámbito federal se ha reconocido, además, que la expresión comercial también ayuda a fomentar el flujo de información: “the commercial marketplace, like other spheres of our social and cultural life, provides a forum where ideas and information flourish”. *U.S. v. United Foods, Inc.*; 533 U.S. 405, 409 (2001). Claro está, la protección de la que goza la expresión comercial es más laxa que la que goza otro tipo de expresión. Véase, *Vigoreaux v. Quizno's Sub*, 173 DPR 254 (2008). Sin embargo, el derecho a la libertad de expresión no es uno irrestricto, sino que puede condicionarse cuando intereses públicos apremiantes lo requieran. *Muñiz v. Adm. del Deporte Hípico*, 156 DPR 18 (2002); *Guadalupe v. Saldaña, Pres. U.P.R.*, 133 DPR 42, 55 (1993).

Al condicionarse tal derecho deben considerarse las alternativas que tiene el poder gubernamental para alcanzar el objetivo de su limitación de la manera que menos lesione el derecho a la expresión. *Pueblo v. Santos Vega*, 115 DPR 818 (1984); *Rodríguez v. Secretario de Instrucción*, 109 DPR 251 (1979). Para determinar si la expresión está cubierta por el derecho a la libre expresión se debe determinar si en primer lugar la actividad es una legal y si existe un interés gubernamental sustancial. Luego, se debe indagar si la regulación impuesta adelanta el interés gubernamental y si ésta no es excesivamente extensiva para salvaguardar tal interés. Esto es lo que se le conoce como el *Central*

Hudson Test, establecido por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Central Hudson Gas & Elec. Corp. v. Public Svc. Comm'n of N.Y.*, *supra*.

En resumen, la doctrina federal indica que ciertamente la expresión comercial está protegida por el derecho constitucional de la libertad de expresión. *Va. Pharmacy Board v. Va. Consumer Council, Inc.*, *supra*. Sin embargo, dicha protección no es del todo absoluta y está contrapuesta con la libertad de expresión gubernamental y el interés del ELA en promover la política pública. *Muñiz v. Adm. del Deporte Hípico*, *supra*. Por ello será importante determinar el grado del interés protegido por la expresión gubernamental y la interferencia de éste con el derecho de libertad de expresión restringido. *Íd.* A su vez, el factor concluyente parece ser si el estatuto impugnado provee un esquema regulador hacia ese fin, o simplemente la publicidad genérica es el objetivo principal del mismo. De ser éste último, el estatuto sería declarado inconstitucional por infringir el derecho a la libertad de expresión al obligar a una parte a ser expresiones con la cual está en desacuerdo. *U.S. v. United Foods, Inc.*, *supra*. A estos fines es menester señalar que, en Puerto Rico, nuestro más alto foro, también ha puntualizado que la libertad de expresión no es absoluta, y puede ser subordinada a otros intereses cuando la necesidad y conveniencia pública así lo requieren. Véase a estos efectos: *Disidente Univ. de P.R. v. Depto. de Estado*, 145 DPR 689, 697-698 (1998); *Guadalupe v. Saldaña, Pres. U.P.R.*, *supra*; *López Vives v. Policía de P.R.*, 118 DPR 219, 228 (1987); *Soto v. Secretario de Justicia*, 112 DPR 477, 493 (1982).

D.

Es norma reiterada en nuestro ordenamiento que los tribunales apelativos han de conceder gran deferencia a las decisiones de los organismos administrativos, por razón de la

experiencia y pericia de las agencias respecto a las facultades que les han sido delegadas. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206 (2012). Nuestro más Alto Foro ha establecido que las decisiones de las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013). Por esto, es necesario que aquel que desee impugnar dichas decisiones presente evidencia suficiente que derrote la presunción de validez de la que gozan las mismas y no descansa en meras alegaciones. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003).

Conforme lo ha interpretado nuestro Tribunal Supremo, la revisión judicial de este tipo de decisiones se debe limitar a determinar si la actuación de la agencia fue arbitraria, ilegal, caprichosa o tan irrazonable que constituyó un abuso de discreción. *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163 (2010). La revisión judicial de una determinación administrativa se circunscribe a determinar si: **(1)** el remedio concedido por la agencia fue apropiado; **(2)** las determinaciones de hechos realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo, y **(3)** las conclusiones de derecho fueron correctas. *Pacheco v. Estancias, supra*, pág. 431. Por otra parte, aunque el derecho a un debido proceso de ley no tiene la misma rigidez en el ámbito administrativo, la LPAU dispone que, al adjudicar formalmente una controversia, las agencias deben salvaguardar a las partes los siguientes derechos: **(1)** una notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte; **(2)** a presentar prueba; **(3)** a una adjudicación imparcial, y **(4)** a que la decisión sea una basada en el expediente. 3 LPRA sec. 2151; *Hernández v. Secretario*, 164 DPR 390 (2005).

La Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2175, dispone que las determinaciones de hecho realizadas por una agencia administrativa serán sostenidas por el tribunal revisor si se

encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad. *Pacheco v. Estancias, supra*, pág. 432. Por evidencia sustancial se entiende “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Íd.* De modo, que la parte afectada deberá reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005). En consecuencia, nuestra función se circunscribe a considerar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. *Íd.*

Por otro lado, las conclusiones de derecho son revisables en toda su extensión. 3 LPRA sec. 2175. Sin embargo, ello “no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia”. *Otero v. Toyota, supra*, pág. 729. Cuando un tribunal llega a un resultado distinto, este debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. *Íd.* En cuanto a la prueba pericial y documental, el Tribunal Supremo ha expresado que “el tribunal revisor se encuentra en igual posición que el foro recurrido y por tanto, está facultado para apreciar la prueba apoyándose en su propio criterio”. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004). En conclusión, el tribunal solo podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio cuando no pueda encontrar una base racional para explicar la determinación administrativa. *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592 (2006).

III.

En síntesis, Integrand alegó que la OCS incidió al confirmar la multa impuesta, ya que la *Ley de Seguro Obligatorio* y la Carta Normativa aplicable no definen, con precisión, lo que constituye el predio de una EA. A su vez, planteó que ello podría conllevar su aplicación arbitraria. No le asiste la razón.

De los hechos se desprende que, el 29 de octubre de 2015, investigadores de la OCS se presentaron al CESCO del Municipio de Bayamón, donde también ubica una Colecturía del Departamento de Hacienda, que constituye una EA conforme a la *Ley de Seguro Obligatorio*. Allí, la OCS intervino con una persona que repartía material promocional de Integrand en la acera frente a la puerta del CESCO, que también conduce a la puerta de la Colecturía. De igual manera, se encontraban dos representantes adicionales de Integrand repartiendo dicho material en el estacionamiento que comparten el CESCO y la Colecturía.

Así las cosas, la OCS multó a la parte recurrente por haber violado el Art. 9 de la *Ley de Seguro Obligatorio* y la Carta Normativa Núm. 2015-189-LR de la OCS, emitida el 21 de mayo de 2015. Estas prohíben la intervención indebida de las aseguradoras con la libre selección de los consumidores en la adquisición del SRO, así como las gestiones de mercadeo y venta del SRO en las EA. Por medio de la Ley Núm. 245-2014, la Asamblea Legislativa enmendó la *Ley de Seguro Obligatorio*, con el propósito de promover prácticas y procesos que viabilizasen un ambiente de competencia justa, para que los consumidores puedan seleccionar al asegurador del SRO de su preferencia.

A esos fines, la Ley Núm. 245-2014 añadió el Art. 9 a la *Ley de Seguro Obligatorio*, para establecer que incurrirá en incumplimiento con dicha Ley cualquier aseguradora, la Asociación de Suscripción Conjunta o una entidad autorizada para el cobro del

SRO, que de **cualquier manera intervenga indebidamente** en el proceso de selección del asegurado con el fin de favorecer a una aseguradora sobre otra, o que lleve a cabo cualquier otra acción que cuyo efecto sea intervenir indebidamente en el proceso de libre selección del asegurado en cuanto a su proveedor del SRO.

Posteriormente, el 21 de mayo de 2015, la OCS promulgó la Carta Normativa Núm. CB-2015-189-LR. Ésta atiende los procedimientos relacionados con el Formulario de Selección del SRO, así como la implementación de la Ley Núm. 245-2014. También, detalla las prácticas prohibidas durante el proceso de selección de un asegurador en el Formulario de Selección del SRO. En lo pertinente, establece que ninguna persona podrá llevar a cabo gestiones de promoción y venta relacionadas al SRO en las EA, pero permite que se lleven a cabo gestiones de promoción o mercadeo relacionadas a la venta del SRO **fuera de las instalaciones y de la totalidad de los predios de una EA**. Dicha prohibición también aplica a cualquier persona que actúe en representación de éstas.

Acorde con lo anterior, no nos convence el argumento de la parte recurrente a los efectos de que, al momento de los hechos, no existía una guía clara que le permitiera determinar si su actuación contravendría lo establecido en la *Ley de Seguro Obligatorio* y en la Carta Normativa. La Carta Normativa es clara, en cuanto a que el mercadeo relacionado con la venta del SRO tiene que realizarse fuera de las instalaciones y la totalidad de los predios de las EA. De igual manera, a los representantes de Integrand en el Comité Anti-Fraude de la OCS se les entregó una opinión de la entonces Comisionada de Seguros en el que se atendía un caso relacionado a EA contiguas a CESCO. En ésta se indicaba que los pasillos que conectaban y los espacios compartidos, como el estacionamiento, estaban dentro de las áreas en las que no se podía realizar

promoción u orientación del SRO. En consecuencia, determinamos que no se cometió el primer error señalado.

Como segundo señalamiento de error, Integrand arguyó que la Carta Normativa no es una regla interpretativa, por lo cual para que sea ejecutable en su contra debió pasar por el proceso formal de reglamentación. Conforme a la normativa reseñada, determinamos que no se cometió dicho error.

Ciertamente, la Carta Normativa en cuestión se trata de un documento guía de la OCS, a tenor con las disposiciones de la Ley Núm. 68-2015; por lo tanto, no debía pasar por el rigor de un procedimiento formal de reglamentación. En estos casos, lo importante es que el documento esté debidamente publicado y accesible al público en general.

El tercer señalamiento está relacionado a si el Artículo 9 de la Ley Núm. 253-1995 y la Carta Normativa, inciden en la libertad de expresión comercial que cobija a Integrand. Conforme a lo antes discutido, por tratarse de un seguro de autos aplicable a todos los vehículos que transitan en nuestro país, sí existe un interés gubernamental sustancial. Las regulaciones antes mencionadas adelantan el interés gubernamental, de que no se interfiera indebidamente con el consumidor al momento de seleccionar su SRO. Las medidas impuestas tanto por la Asamblea Legislativa, como por la OCS no son excesivamente extensivas, pues no prohíben por completo el derecho de las aseguradoras de hacer uso de su libertad de expresión comercial y promocionarse en otros lugares y mediante otros medios. No se cometió el tercer error señalado.

Por estar relacionados discutiremos en conjunto el cuarto y quinto señalamiento de error. En primer lugar, la evidencia sometida durante la vista fue objeto de escrutinio de las partes y de la oficial examinadora, quien —luego de atender la objeción

levantada— determinó que procedía el ofrecimiento de dicha evidencia, en particular de ciertos correos electrónicos. La propia Oficial Examinadora recalcó en la vista que una vez admitida dicha prueba, debía de ser sometida a una evaluación en cuanto a su peso probatorio. La Oficial Examinadora en su proceso de aquilatar la prueba le adjudicó el peso que entendió le merecía. A tenor con nuestro estado de derecho vigente, dicha apreciación de la prueba nos merece la más alta deferencia y no habremos de interferir en ella.

De otra parte, la manera en que se condujo la vista fue conforme al debido proceso de ley. Ésta fue adecuadamente notificada; se celebró ante un oficial examinador imparcial; se le dio la oportunidad a Integrand de hacer los planteamientos que entendía pertinentes; contrainterrogó los testigos y pudo examinar la evidencia presentada por la OCS; estuvo representada por abogado y la decisión a la que llegó la OCS está basada en el record. Además, la vista fue realizada siguiendo las salvaguardas del debido proceso de ley. Ante ello, determinamos que no se cometieron el cuarto y quinto error señalado.

IV.

Por los fundamentos expresados, se confirma la determinación emitida por la Oficina de la Comisionada de Seguros de Puerto Rico objeto de este recurso.

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

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