

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

COMISIONADO DE
SEGUROS DE PUERTO
RICO

Recurrentes

Vs.

KEY INSURANCE
AGENCY, INC.

Recurrido

KLRA201601133

Recurso de Revisión
procedente del Oficina
del Comisionado de
Seguros de Puerto Rico

Caso Núm.:
CM-2016-33

Sobre:
Violación al Artículo
2.130 del Código de
Seguros de Puerto Rico

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres.

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

SENTENCIA

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

Key Insurance Agency, Inc. nos solicita que revoquemos la resolución emitida por la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico el 27 de septiembre de 2016, mediante la cual se confirmó la imposición de la multa de diez mil dólares (\$10,000.00) que le fue notificada el 7 de abril de 2016, por infringir el Artículo 2.130 del Código de Seguros de Puerto Rico, *infra*.

Adelantamos que revocamos la resolución impugnada.

Veamos el tracto procesal pertinente y la doctrina jurídica que fundamentan nuestra determinación.

I.

El 24 de febrero de 2016, la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico (en adelante OCS), por conducto del licenciado David Castro Anaya, en calidad de Director Interino de la División de Conducta de Mercado, emitió el siguiente requerimiento de información a la parte recurrente, Key Insurance Agency, Inc. (en adelante, KIA).

REQUERIMIENTO DE INFORMACION¹

Al amparo del poder de investigación conferido al Comisionado de Seguros por los Artículos 2.030 y 2.120 del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 L.P.R.A. secs. 235 y 244, se le requiere a se le requiere (*sic*) a Key Insurance Agency, Inc., en adelante denominado "Key Insurance", que no más tarde del 7 de marzo de 2016, presente ante la Oficina del Comisionado de Seguros la siguiente información y documentos sobre toda relación, contrato o acuerdo existente o vigente en cualquier momento durante el periodo de **1 de julio de 2015 al presente**:

- Informe sobre la existencia de cualquier contrato o acuerdo, escrito o verbal, entre el Key Insurance o sus afiliadas y alguna Entidad Autorizada para el Cobro del Seguro de Responsabilidad Obligatorio, en adelante "EA", su dueños, empleados, administradores, representantes, afiliadas o alguna otra persona con interés en la EA. Debe incluirse todo contrato o acuerdo, sea este relacionado o no con el Seguro de Responsabilidad Obligatorio, y sea el mismo oneroso o gratuito, incluyendo, pero sin limitarse a, arrendamientos o compraventas de bienes o servicios, permutas, donaciones, préstamos de dinero u objetos, financiamientos, adelantos, regalías, privilegios, garantías, depósitos, reembolsos de gastos, etc.
- Del contrato o acuerdo obrar por escrito, deberá presentar copia del mismo; de no obrar por escrito, deberá presentar un descripción detallada del mismo incluyendo la fecha de su vigencia, el propósito, las prestaciones y los nombres, direcciones y números telefónicos de las partes.
- Deberá incluir evidencia de cualquier pago, compra o gasto cubierto por Key Insurance o sus afiliadas para beneficio de la EA, sus dueños, empleados, administradores, representantes, afiliadas o alguna otra persona con interés en la EA, sea est[é] relacionado o no con el Seguro de Responsabilidad Obligatorio, así como de cualquier acuerdo o compromiso a esos efectos.
- Igualmente, deberá informar sobre cualquier relación o participación directa o indirecta de Key Insurance o sus afiliadas en alguna EA en capacidad de dueño, socio, accionista o administrador de la EA, e incluir la evidencia documental que sustente la misma.

Se APERCIBE a Key Insurance que el dejar de cumplir con este Requerimiento de Información dentro del término provisto para ello constituirá una obstrucción al poder de investigación que la ley le confiere al Comisionado de Seguros y un incumplimiento a una orden válidamente emitida, lo que acarreará la imposición de sanciones administrativas.

Días después, los representantes de KIA y el licenciado Castro Anaya sostuvieron una reunión en la que discutieron el alcance de este requerimiento de información. El licenciado Castro Anaya les explicó que la solicitud de documentos solo tenía el propósito de verificar que todo estuviera bien con los contratos allí indicados. En ese momento KIA no

¹ Caso Núm. CM-III-2016-02-25. Apéndice del recurso, págs. 1-2. Para la misma fecha y con el mismo número de caso, también se emitió una solicitud de información idéntica a Integrand Assurance Company; véase, Apéndice del recurso, págs. 3-4.

hizo un reclamo de confidencialidad sobre la información requerida.² A base de lo discutido en esa reunión, el 7 de marzo de 2016 KIA compareció ante la OCS, por medio de su representación legal.³ Adujo que no había sido advertida de la investigación, que esta infringía su debido proceso de ley y que no respondía a un fin legítimo. Apostilló que no mantenía contratos ni acuerdos vigentes con ninguna Entidad Autorizada (en adelante, EA), que estuviera relacionada con el Seguro de Responsabilidad Obligatorio (en adelante, SRO). Asimismo, KIA aclaró que los acuerdos comprendían “áreas de mercadeo, promoción y venta de la variedad de productos que ofrece KIA ajenos y distintos” al SRO. Planteó que tanto los contratos como los pagos emitidos en virtud de aquellos constituían “secretos comerciales protegidos por la Ley Núm. 80 de 3 de junio de 2011,⁴ por lo que no eran susceptibles de producirse”.

No obstante lo expresado, KIA sometió ciento un (101) contratos que mantenía con los locales comerciales que, al mismo tiempo, son entidades autorizadas. En estos documentos tachó la información comercial que consideró sensitiva, específicamente los números de Seguro Social y Seguro Social Patronal de los suscribientes, otros números de identificación de los suplidores y el canon mensual de arrendamiento acordado en cada contrato. El resto del texto de esos documentos permaneció legible. KIA también retuvo la evidencia sobre los pagos correspondientes a los cánones de arrendamiento pactados con esas entidades.

El 31 de marzo de 2016, la licenciada Marielba Jiménez Colón de la OCS llamó sin éxito a la representante de KIA que suscribió los contratos, la señora Ana Salgado, y luego remitió un correo electrónico para requerir que se sometiera a la OCS toda la información solicitada sin

² Transcripción de la Prueba Oral, a las págs. 336, 357-358. Además, véase, la Determinación de Hecho número 3, Apéndice del recurso, pág. 172.

³ Apéndice del recurso, págs. 6-8. El documento fue titulado “Respuesta de Integrand Assurance Company a Requerimiento de Información”.

⁴ 10 L.P.R.A. §§ 4131 y ss.

tachaduras.⁵ El 4 de abril de 2016, KIA compareció mediante un escrito intitulado “Respuesta de Key Insurance Company a Solicitud Información Confidencial”.⁶

El pasado 31 de marzo de 2016, la Sra. Marielba Jiménez solicitó de personal de KIA la producción de los 101 contratos producidos sin que obraran porciones “con tachaduras que impid[an] leer parte del contenido del documento”.

De primera mano, se reitera que las porciones editadas o “tachadas” de las copias de los contratos producidos comprenden exclusivamente información confidencial que KIA viene obligada a proteger, ya sea por constituir secretos de negocios o por disposición expresa de la ley. De ninguna forma dichas ediciones impiden “leer” y menos entender el contenido de los contratos producidos.

No obstante lo anterior, y sin que se entienda que constituye una renuncia al reclamo de privilegio y confidencialidad, KIA está dispuesta a permitir la inspección de copias íntegras de los documentos en cuestión mediante el proceso de un “cuarto de lectura”. Dicho proceso envuelve la producción íntegra de los documentos para inspección por parte de la Oficina del Comisionado de Seguros, a cambio de la suscripción de un acuerdo de confidencialidad mediante el cual esta oficina y particularmente el personal que inspeccione los documentos se comprometa a lo siguiente:

- a. Reconocer y mantener la naturaleza privilegiada y confidencial de la información editada, y de los contratos en fin.
- b. A no copiar, reproducir, tomar notas, comentar o de cualquier forma divulgar el contenido de los contratos producidos.
- c. A suscribir copia del presente escrito reconociendo lo anterior y accediendo a estos términos.

Sin dar respuesta a esta comunicación, el 7 de abril de 2016, la OCS dictó una orden⁷ en la que le imputó a KIA la violación del Artículo 2.130 del Código de Seguros. Esa orden dispuso lo siguiente:

[...]

POR CUANTO, el 7 de marzo de 2016, la OCS recibió la contestación del Agente General al Requerimiento de Información.

POR CUANTO, la referida contestación del Agente General incluyó copia de una serie de contratos en los que **deliberadamente** se tachó cierta información de manera que la OCS no pudiera leer la misma, bajo el pretexto de que se trata de secretos comerciales protegidos.

⁵ Apéndice del recurso, pág. 26.

⁶ Apéndice del recurso, págs. 28-29.

⁷ Caso Número: CM-2016-33. Apéndice del recurso, págs. 30-35. La orden fue notificada en la misma fecha a las direcciones postales y correos electrónicos de KIA y de su representación legal, pero el correo electrónico de esta última estaba incorrecto. En lugar de vera@penagaricanolaw.com fue enviado a vera@emagaricanolaw.com. Además, se desprende claramente de los documentos que la oficina de la licenciada Peñagaricano está ubicada en el mismo edificio de la OCS.

POR CUANTO, **bajo igual pretexto**, el Agente General dejó de incluir evidencia de los pagos realizados bajo dichos contratos.

POR CUANTO, el Artículo 2.030 del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 L.P.R.A sec. 235, dispone en parte lo siguiente:

(12) El Comisionado podrá llevar a cabo las investigaciones y exámenes que considere necesarias (*sic*) para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código, su Reglamento y las órdenes que ha emitido, y para obtener toda la información útil a la administración de estas. Para, ello utilizará aquellos mecanismos que estime necesarios. La investigación o examen podrá extenderse a cualquier persona o entidad que tenga o haya tenido negocios de seguros y a aquellas entidades comerciales o empresas que tengan relación comercial con estas. El alcance de la investigación o examen podrá extenderse fuera de la jurisdicción de Puerto Rico.

POR CUANTO, el Artículo 2.[120] del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 L.P.R.A sec. 244, dispone en parte lo siguiente:

El Comisionado podrá, con el fin de determinar si se cumple con este Código, investigar o examinar las cuentas, archivos, documentos, negocios y operaciones relacionadas con el negocio de seguros de:

(1) Toda persona que disfrute de una autorización, licencia o permiso debidamente expedido por la Oficina para realizar negocios de seguro...

POR CUANTO, el Artículo 2.130 del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 L.P.R.A. sec. 245, dispone lo siguiente:

(1) Toda persona que sea investigada, sus funcionarios, empleados, agentes y representantes deberán presentar y hacer libremente accesibles al Comisionado o sus examinadores las cuentas, expedientes, documentos, archivos, capital y asuntos en su poder o bajo su dominio relativos a la materia objeto de la investigación, y deberán en cualquiera otra forma facilitar la investigación.

(2) Toda persona que obstruya, ayude o contribuya a la obstrucción, dilación o entorpecimiento de la investigación podrá ser sancionada con una multa no menor de quinientos (\$500) ni mayor de diez mil dólares (\$10,000) y estará sujeta al procedimiento de desacato dispuesto en el Artículo 2.160 de este código.

POR CUANTO, la Sección 6 de la Regla I-A del Reglamento del Código de Seguros de Puerto Rico, establece en parte lo siguiente:

Toda persona investigada deberá cooperar plenamente con la investigación que, en el ejercicio de su poder, realice el Comisionado, y a esos efectos deberá responder a los mecanismos de investigación señalados en la Sec. 800.3 de este título, cumpliendo con las obligaciones que impone el Artículo 2.130 del Código de Seguros de Puerto Rico.

Se considerará que los siguientes actos obstruyen u obstaculizan el poder investigador del Comisionado:

[(3) Ofrecer la documentación a examinar en forma incompleta o fragmentada, o en forma imprecisa o excesiva.

(6) No ofrecer las contestaciones a las solicitudes de información que se les cursen o no ofrecerlas dentro del término estipulado para ello.

- (8) Dilatar, entorpecer o complicar la investigación.
- (12) Presentar planteamientos evidentemente frívolos y carentes de méritos para impugnar la investigación.
- (13) Llevar a cabo cualquier otro acto u omisión que frustre la investigación.]

POR CUANTO, con su omisión al tachar información en los contratos sometidos y al no enviar evidencia de los pagos relacionados con dichos contratos, so pretexto de tratarse de secretos comerciales protegidos, el Agente General incurrió en los actos descritos en los incisos (3), (6), (8), (12) y (13) de la Sección 6 de la Regla I-A, supra, incumpliendo con una orden válidamente emitida por el Comisionado de Seguros y obstruyendo el poder de investigación de la OCS.

POR CUANTO, el Agente General al incurrir los actos descritos en los incisos (3), (6), (8), (12) y (13) de la Sección 6 de la Regla I-A, supra, según descrito anteriormente, y no contestar el Requerimiento de Información de manera completa, incurrió en violación al Artículo 2.130 del Código de Seguros de Puerto Rico, supra.

POR CUANTO, el Artículo 9.460 del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 L.P.R.A. sec. 953f, dispone en parte lo siguiente:

(1) El Comisionado podrá denegar, suspender, revocar o negarse a renovar una licencia expedida con arreglo a este capítulo, la de corredor de seguros excedentes o la de agente general por cualquier causa especificada en las disposiciones de este código o por cualquiera de los siguientes motivos:

(a) [...]

(b) Por violar intencionalmente, dejar de cumplir o participar a sabiendas en la violación de cualquier disposición de este Código, o de cualquier regla, reglamento u orden legal del Comisionado...

POR CUANTO, la conducta del Agente General es causal para la imposición de sanciones.

POR TANTO, YO, ANGELA WEYNE ROIG, Comisionada de Seguros de Puerto Rico, conforme a los poderes y facultades que me confiere el Código de Seguros de Puerto Rico, determino lo siguiente:

1. ORDENO al Agente [G]eneral que someta ante la OCS la información solicitada en el Requerimiento de Información en el término improrrogable de diez (10) días, contado a partir de la notificación de la presente Orden.
2. IMPONGO al Agente General una multa administrativa de \$10,000 por su violación al Artículo 2.130 del Código de Seguros de Puerto Rico, supra.

Dicha multa deberá ser satisfecha dentro del término de veinte (20) días, contado a partir de la fecha de notificación de la presente Orden. Transcurrido dicho término, la cuantía de la multa impuesta que no haya sido satisfecha comenzará a devengar intereses legales hasta que sea pagada en su totalidad. Se computarán los intereses al tipo que para sentencias judiciales de naturaleza civil fije por reglamento la Junta Financiera, según el mismo sea certificado por el Comisionado de Instituciones Financieras de Puerto Rico, y que esté en vigor al momento de dictarse la Orden.

3. ADVIERTO al Agente General que de incumplir con lo establecido en los incisos uno (1) y dos (2) de este POR TANTO, deberá comparecer a una vista administrativa que se celebrará el 27 de abril de 2016, a las 8:30 de la mañana, en la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico, sita en

el Condominio GAM Tower, Calle Tabonuco B5, 5^{to} piso, Guaynabo, Puerto Rico, en la cual deberá mostrar causa por la cual no se le deba suspender o revocar su licencia para tramitar seguros por incumplir una orden de la OCS. Se le advierte al Agente General de su derecho a comparecer a la vista asistido de abogado y traer consigo y someter toda la evidencia que considere necesaria para sostener sus alegaciones.

(Énfasis nuestro).

Al día siguiente, la representación legal de KIA se comunicó telefónicamente con la OCS para exponer sus planteamientos en torno a la confidencialidad de la información solicitada.⁸ De igual forma, coordinó con el licenciado Castro Anaya la fecha de entrega de los documentos. El 11 de abril de 2016, KIA reiteró su solicitud para que la OCS reconociera la naturaleza confidencial y privilegiada de los documentos requeridos.

Así, expuso:

Gracias por la oportunidad que me ofreciera para discutir los pormenores del proceso de referencia, y particularmente para poder exponer detalladamente la posición de Key Insurance Agency (en adelante “KIA”) al respecto. A tono con lo discutido el pasado viernes, le confirmo que nunca fue la intención de KIA ocultar información alguna de la Oficina del Comisionado de Seguros (en adelante “OCS”). Tal cual le explicara, el propósito de KIA cuando redactó porciones de los Contratos de Arrendamiento que le produjera fue proteger información que considera privilegiada.

El Artículo 2.140 del Código de Seguros —entre otras disposiciones— apunta que el expediente de un proceso investigativo de la OCS una vez radicado habrá de considerarse un expediente disponible para “inspección [p]ública”. Ello razonablemente supone que toda la información recopilada por la OCS durante una investigación estará disponible a terceros si no se toman medidas cautelares para proteger su confidencialidad. Si bien el Código de Seguros en sus Artículos 2.140 y 2.090 permite a la OCS disponer que un informe, o porciones del mismo, no sean divulgados cuando “[l]a información solicitada es una protegida por alguno de los privilegios evidenciarios” la realidad es que dicho estatuto nada dispone en torno al método que ha de utilizar un investigado para procurar de la OCS que proteja la información que provee en este tipo de proceso.

En el caso que nos ocupa la intención de KIA era y continúa siendo proteger información privilegiada que viene llamada e interesa mantener fuera del conocimiento de terceros. Por tal razón, KIA redactó de los Contratos de Arrendamiento los números de seguro social de los arrendatarios, junto al canon acordado con estos. Los números redactados de los contratos constituyen información privilegiada, así reconocida por varias disposiciones legales y reglamentarias. Por un lado, nos enfrentamos a la Regla 413 de Evidencia dispone que “... el dueño de un secreto comercial o de negocio tiene el privilegio — que podrá ser invocado por ella o por él o por la persona que es su agente o empleada— de rehusar divulgarlo y de impedir que otra persona lo divulgue, siempre que ello no tienda a encubrir un

⁸ Determinación de Hecho número 12, Apéndice del recurso, pág. 175.

fraude o causar una injusticia". Amparada en dicha disposición evidenciaria, y los criterios que establece la Ley Núm. 80 de 3 de junio de 2011, conocida como la Ley para la Protección de Secretos Comerciales e Industriales de Puerto Rico, 10 L.P.R.A. §§ 4131 y ss., KIA tomó una serie de medidas dirigidas a proteger la información que interesaba mantener fuera del alcance de terceros.

Es de notar que en ningún momento la OCS advirtió a KIA de la naturaleza de su investigación. De hecho, ni siquiera cuando la Sra. Marielba Jiménez se comunicó con KIA el 31 de marzo de 2016 la [O]CS advirtió de la naturaleza de la investigación o siquiera advirtió que la OCS trataría la información redactada como privilegiada. Ante estas circunstancias, KIA optó por producir los contratos íntegros mediante la utilización de un "cuarto de lectura", sistema comúnmente utilizado en los tribunales para proteger información privilegiada.

Es de notar que KIA hizo el reclamo de privilegio, m[a]s la OCS en ningún momento advirtió que respetaría el mismo. En ausencia de una determinación de la OCS a los efectos que mantendría la confidencialidad de la información en cuestión, KIA entendió que la utilización de un "cuarto de lectura" permitiría el acceso a la OCS a la totalidad de los documentos, atendiendo así el reclamo expresado por la señora Jiménez a los efectos de las "tachaduras le impedían leer parte del contenido del documento". Por ello, la Orden de 7 de abril de 2016 de la OCS fue en extremo sorpresiva, ya que nunca fue la intención de KIA desacatar un requerimiento de documentación.

Atendido lo anterior, y a tono con nuestra conversación del pasado viernes, le reitero que KIA no tiene reparo alguno en producir a la OCS la documentación interesada bajo el entendimiento que la información redactada se mantendrá confidencial, esto es, fuera del alcance de terceros. Como le indicara, los documentos originales se encuentran en mi oficina desde que se ofreciera la alternativa del "cuarto de lectura", de modo que la producción a la OCS solo requerirá subir apenas 3 pisos en un elevador.

Adicionalmente, le agradeceré que me confirme si con la producción antes detallada se atienden y resuelven todos los asuntos pendientes en los Casos Núm. CM-2016-33/CM-111-2016-02-25, estimándose cumplida la Orden de 7 de abril de 2016, aclarada las circunstancias que dieron margen a la misma, y dejada sin efecto o modificada la misma para atender los anteriores planteamientos, efectivamente dejando sin efecto la multa impuesta y la mostración de causa.⁹

(Énfasis nuestro).

En respuesta, el 15 de abril de 2017, el licenciado Castro Anaya de la OCS cursó el siguiente correo electrónico a la representación legal de KIA:

Contrario a lo expuesto en su carta, esta Oficina (la OCS) no considera que la información que fue omitida en la contestación al requerimiento de información objeto de este caso sea una protegida por algún privilegio de evidencia o que de otra manera sea legalmente confidencial en cuanto a la OCS se refiere. No obstante, en aras de adelantar este asunto, la OCS mantendrá de manera confidencial cualquier número de seguro social que aparezca en los contratos que se nos entreguen, por entender que el no hacerlo podría lesionar derechos fundamentales de

⁹ Apéndice del recurso, págs. 36-38.

terceros, de conformidad con lo establecido en el Artículo 2.090 del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 L.P.R.A. sec. 241. En cuanto a la información sobre el canon de cada contrato y los pagos realizados sobre los mismos, la OCS mantendrá la misma de manera confidencial en atención al reclamo de Key Insurance Agency sobre los efectos que su divulgación pueda tener sobre sus estrategias de competencia. No obstante, le advertimos que ello no impide que dicha información sea utilizada por la OCS como evidencia en un proceso de adjudicación, si de la misma surge algún incumplimiento con alguna ley o reglamento administrado por la OCS.

Así las cosas, agradeceremos que se comunique con nosotros lo antes posibles (*sic*) para coordinar la entrega de los documentos en cuestión, los cuales incluyen copia de los Contratos de Arrendamiento, así como evidencia de los pagos realizados por los mismos (cheques cancelados, de haberse pagado mediante cheque).

En cuanto a su solicitud de solución de la Orden CM-2016-33, agradeceremos que se comunique con el Lcdo. Antonio Quiñones, Abogado de la OCS, quien está a cargo de atender dicho asunto. (...)¹⁰

El 19 de abril de 2016, KIA presentó una solicitud de reconsideración ante la OCS.¹¹ Reiteró que KIA había sido responsivo con el requerimiento y que lo tachado obedecía al interés de proteger determinada información del alcance de terceros. Asimismo, cuestionó la razonabilidad de la multa impuesta. Luego, cuatro (4) días después de cumplido el plazo de la Orden¹² y conforme lo acordado entre las partes, el viernes, 22 de abril de 2016,¹³ KIA produjo íntegramente los contratos de arrendamiento (702 folios), *addedums* (10 folios) y copia de los cheques emitidos (354 folios) y cancelados (261 folios) al mes de abril de 2016. El siguiente día laborable, el lunes 25 de 2016, según solicitado, suministró copia digital de la información requerida.¹⁴

Atendidos varias cuestiones procesales, el 3 de junio de 2016 se celebró la vista administrativa, presidida por la Oficial Examinadora Arelys Nieves Pérez. La controversia se delimitó a si KIA incurrió o no en la violación del Artículo 2.130 del Código de Seguros. Testificaron por la

¹⁰ Apéndice del recurso, págs. 39-40.

¹¹ Apéndice del recurso, págs. 42-47.

¹² La Orden confirió un plazo de diez (10) días a partir de 7 de abril, esto es, el día 17, pero por ser domingo, el plazo se extendió al lunes, 18 de abril de 2016.

¹³ Apéndice del recurso, págs. 48-49.

¹⁴ Apéndice del recurso, págs. 59-60. Véase, además, el cederrón que obra entre los documentos confidenciales sellados.

OCS los licenciados Castro Anaya y Jiménez Colón; por KIA, el señor Santiago Rosado Pabón. Además de la Orden de 7 de abril de 2016, se admitió la siguiente prueba documental:

Exhibit 1, “Requerimiento de Información”;

Exhibit 2, Respuesta de Integrand Insurance Assurance Company;

Exhibit 3, Respuesta de Key Insurance Company;

Exhibit 4, Carta de KIA de 11 de abril de 2016;

Exhibit 5, Correo electrónico del licenciado Castro Anaya de 15 de abril de 2016;

Exhibit 6, “Moción informativa y para presentar documentos en formato digital” de 25 de abril de 2016;

Exhibit 7, Correo electrónico de la licenciada Jiménez Colón de 31 de marzo de 2016.

Además, KIA ofreció como prueba documental tres correos electrónicos cursados los días 18, 24 y 25 de mayo de 2016 entre su representación legal y la OCS, particularmente con el licenciado Antonio Quiñones Rivera. A solicitud de la Oficial Examinadora, KIA presentó un disco compacto con todos los documentos confidenciales entregados, esto es, los contratos, los *addendums* y los pagos cancelados y emitidos.

Sometido el caso, el 28 de septiembre de 2016 se notificó la resolución recurrida, que confirmó la violación notificada al Código de Seguros y, con ello, la multa de \$10,000.00 impuesta a KIA.

No conteste con ese resultado, el 28 de octubre de 2016 KIA compareció ante este foro revisor y planteó que la OCS incidió al imponerle una multa excesiva e irrazonable por ejercer su derecho a procurar la protección de un privilegio y mediante un mecanismo inconforme con el Código de Seguros y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Adujo, además, que el dictamen hizo caso omiso de la prueba testifical vertida en la vista administrativa.

Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes y la transcripción de la prueba oral, procedemos a resolver.

II.

- A -

Por su complejidad e importancia económica y social, el Estado decidió reglamentar rigurosamente la industria de seguros mediante la adopción del Código de Seguros de Puerto Rico. 26 L.P.R.A. §§ 101 y ss.; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 D.P.R. 425, 441 (1997). También se creó el cargo del Comisionado de Seguros para que hiciera cumplir sus disposiciones y fiscalizara esa industria. Entre los poderes y facultades de la Oficina del Comisionado de Seguros se encuentran algunas particularmente pertinentes a la controversia que nos ocupa. Específicamente nos referimos a los incisos 10, 11, 12, 14 y 17 del Artículo 2.030 del Código de Seguros, los cuales disponen lo siguiente:

(10) El Comisionado **dictará y notificará las órdenes que estime necesarias y adecuadas para hacer cumplir las disposiciones de este Código y de cualquier otra ley o reglamento administrado por este.** La orden expresará sus fundamentos y las disposiciones legales de acuerdo con las cuales se dicta la orden o se intenta tomar acción. La orden indicará, además, la fecha en la cual la misma surtirá efecto.

(11) El Comisionado podrá **dictar reglas y reglamentos para hacer efectiva cualquier disposición de este Código y para reglamentar sus propios procedimientos,** siguiendo el procedimiento establecido para ello en las secs. 2101 et seq. del Título 3, conocidas como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme".

(12) El Comisionado podrá **llevar a cabo las investigaciones y exámenes que considere necesari[o]s para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código, su Reglamento y las órdenes que ha emitido, y para obtener toda la información útil a la administración de estas.** Para ello utilizará aquellos mecanismos que estime necesarios. La investigación o examen podrá extenderse a cualquier persona o entidad que tenga o haya tenido negocios de seguros y a aquellas entidades comerciales o empresas que tengan relación comercial con éstas. El alcance de la investigación o examen podrá extenderse fuera de la jurisdicción de Puerto Rico.

[...]

(14) El Comisionado tendrá el poder de **adjudicar controversias sobre violaciones al Código o su reglamento,** cumpliendo para ello con el procedimiento dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

[...]

(17) El Comisionado tendrá la facultad de **imponer sanciones y penalidades administrativas por violaciones a este Código y**

a los reglamentos aprobados en virtud de éste y dictar cualquier remedio pertinente autorizado en el Código.

26 L.P.R.A. § 235. (Énfasis nuestro).

En lo concerniente a la autoridad de la OCS para dictar órdenes y notificaciones, el Artículo 2.110 del Código de Seguros estatuye tal poder y facultad a la OCS. A estos efectos, la notificación de una orden contendrá:

- a. La identificación de la persona a quien va dirigida.
- b. Los hechos constitutivos de la violación que se le imputa, de ser ese el caso, con indicación de las disposiciones del Código, leyes o reglamentos al amparo de las cuales se toma acción.
- c. El propósito y los fundamentos en que se basa.
- d. La fecha en que dicha orden surtirá efecto.

26 L.P.R.A. § 242.

La orden podrá contener una propuesta de multa o sanción y será notificada al regulado mediante entrega personal o por correo. Por necesidad y conveniencia, la orden, además, podrá anticiparse mediante el correo electrónico. 26 L.P.R.A. § 242. Debido a que la industria de seguros está revestida de gran interés público, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha interpretado que el peritaje y la delegación de este amplio poder para sancionar es el resultado de la necesidad de tener un “ente reglamentador de gran conocimiento y experiencia en el campo a quien se le reconozca su autoridad”. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 D.P.R. págs. 446-447.

De otra parte, con relación al poder de investigar, el Código de Seguros otorga amplio margen de discreción a la OCS para investigar o examinar “las operaciones, transacciones, cuentas, archivos, documentos y capital de cada asegurador autorizado”. 26 L.P.R.A. § 243. También, con el fin de determinar si se cumple con las regulaciones legales y reglamentarias, la OCS está facultada para “investigar o examinar las cuentas, archivos, documentos, negocios y operaciones relacionadas con el negocio de seguros de [...] [t]oda persona que disfrute de una autorización, licencia o permiso debidamente expedido por la Oficina para

realizar negocios de seguro”. 26 L.P.R.A. § 244. Para el cumplimiento de estos fines, el Artículo 2.130, sobre acceso a tales documentos, dispone:

1. **Toda persona que sea investigada o examinada, sus funcionarios, empleados y representantes deberán presentar y hacer libremente accesibles al Comisionado, sus investigadores o examinadores las cuentas, expedientes, documentos, archivos, capital y cualquier asunto en su poder o bajo su dominio relativo a la materia objeto de la investigación o examen y deberán en cualquiera otra forma facilitar la misma.**
2. **Toda persona que obstruya, ayude o contribuya a la obstrucción, dilación o entorpecimiento de la investigación podrá ser sancionada con una multa no menor de quinientos (500) ni mayor de diez mil (10,000) dólares y estará sujeta al procedimiento de desacato dispuesto en el Artículo 2.160 de este Código.**

26 L.P.R.A. § 245. (Énfasis nuestro).

En atención al poder de reglamentar antes referido, la OCS promulgó el Reglamento Núm. 5266, de 3 de julio de 1995, según enmendado por el Reglamento Núm. 8077, efectivo el 25 de octubre de 2011, con el fin de “definir, precisar y reglamentar los derechos y obligaciones de las personas sujetas a investigaciones”. Reglamento 5266, Art. 1, Regla I-A. Se establece por la precitada reglamentación que, en el ejercicio de sus deberes ministeriales de garantizar la puesta en vigor de la ley habilitadora y asegurar su cumplimiento, la OCS podrá discrecionalmente realizar las investigaciones rutinarias y necesarias que requiere el Código de Seguros, con el propósito de obtener la información pertinente al objeto de investigación. *Id.*, Arts. 3-4, Regla I-A. Para ello, tiene facultad para requerir la producción de documentos, entre otros mecanismos. *Id.*, Art. 5(4), Regla I-A. El regulado debe desplegar cooperación plena con la investigación. Sobre lo que nos atañe, se considerarán como obstrucción los siguientes actos:

[...]

(3) Ofrecer la documentación a examinar en forma incompleta o fragmentada, o en forma imprecisa o excesiva.

[...]

(6) No ofrecer las contestaciones a las solicitudes de información que se les cursen o no ofrecerlas dentro del término estipulado para ello.

[...]

(8) Dilatar, entorpecer o complicar la investigación.

[...]

(12) Presentar planteamientos evidentemente frívolos y carentes de méritos para impugnar la investigación.

(13) Llevar a cabo cualquier otro acto u omisión que frustre la investigación.

Reglamento 5266, Art. 6(4), Regla I-A.

El incumplimiento de cualquiera de estas disposiciones será considerada como una violación al Artículo 2.130 del Código de Seguros y como tal conllevará la imposición de multas administrativas. Reglamento 5266, Art. 13, Regla I-A. Los Artículos 9, 10 y 11 de la reglamentación referida establecen que, en determinados casos, la OCS hará un informe escrito de investigación, que podrá ser contestado y objetado por escrito por el regulado. Nada se dispone en el Reglamento 5266 sobre el carácter público o confidencial de la investigación o de los documentos suministrados a la OCS en su curso.

Ahora bien, el Artículo 2.090 del Código de Seguros sí establece lo siguiente acerca del manejo y custodia de los documentos sometidos a la OCS o producidos por esta en el curso de sus funciones:

(1) Los expedientes y documentos de seguros del Comisionado estarán sujetos a inspección del público, excepto como de otro modo se disponga en este Código y excepto en cuanto a documentos con respecto a los cuales el Comisionado considere necesario y deseable denegar tal inspección por cierto tiempo, en bien de la comunidad o de un asegurador en particular. El Comisionado podrá, además, denegar la inspección de un documento cuando:

(a) la información solicitada es una protegida por alguno de los privilegios evidenciaros.

(b) revelar la información solicitada puede lesionar derechos fundamentales de terceros.

(c) se trate de información recopilada dentro del curso de una investigación o examen que no ha concluido.

(d) una ley o un reglamento específicamente clasifiquen la información solicitada como confidencial.

(2) Sujeto a las disposiciones de la Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, conocida como "Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico", se podrá disponer de expedientes, papeles y documentos a cargo o bajo la custodia del Comisionado, pero no se destruirá ningún expediente, papel, ni documento, que haya estado archivado por menos de cinco (5) años, ni los que hayan sido hechos, recibidos o presentados durante su administración.

(3) El Comisionado podrá fotocopiar, reproducir de manera física, electrónica o por cualquier otro medio que reproduzca en exacta conformidad con el original, cualquier documento, récord, estado financiero, informe de negocios, informe de

exámenes y todos aquellos otros expedientes y documentos archivados en la Oficina.

(4) El Comisionado mantendrá un expediente oficial de cada procedimiento administrativo llevado a cabo, en cumplimiento con lo dispuesto en la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”.

26 L.P.R.A. § 241. (Énfasis nuestro).

Se puede colegir que la norma general es que los expedientes y documentos sobre seguros en poder de la OCS estarán sujetos a inspección del público, salvo las excepciones expresas del Código de Seguros. En el resto de las instancias, la confidencialidad está atada a la invocación de un privilegio evidenciario, un estatuto que obligue a ello o cuando puede lesionar derechos de terceros. En cuanto a las investigaciones, una vez estas terminen, la información estará disponible para el examen público, a menos que se haya concedido confidencialidad, a discreción de la OCS.

Como se sabe, nuestro ordenamiento jurídico reconoce los secretos de negocio como uno de los privilegios evidenciaros. La Regla 513 de las de Evidencia así lo reconoce:

La dueña o el dueño de un secreto comercial o de negocio tiene el privilegio —que podrá ser invocado por ella o por él o por la persona que es su agente o empleada— de rehusar divulgarlo y de impedir que otra persona lo divulgue, siempre que ello no tienda a encubrir un fraude o causar una injusticia. Si fuere ordenada su divulgación, el Tribunal deberá tomar aquellas medidas necesarias para proteger los intereses de la dueña o del dueño del secreto comercial, de las partes y de la justicia.

32 L.P.R.A. Ap. VI, R. 513. (Énfasis nuestro.)

La norma pretende proteger el sistema de libre empresa al permitir que los dueños de negocio puedan invocar el privilegio, siempre que ello no resulte en el encubrimiento de un fraude o que pueda causar una injusticia. De igual forma, la precitada regla alude a las providencias que sea necesario tomar para proteger los intereses del dueño del secreto de negocio, sin menoscabar otros intereses en conflicto. “Así, mediante orden protectora podría resolver que la información se revelara en cámara, como con la presencia de abogados y peritos, pero no las

partes". Ernesto Chiesa Aponte, *Reglas de Evidencia Comentadas*, pág. 163 (Situm 2016).

El ordenamiento probatorio no define en qué consiste un secreto de negocio, pero sí la Ley Núm. 80-2011, conocida como Ley para la Protección de Secretos Comerciales e Industriales de Puerto Rico, 10 L.P.R.A. §§ 4131 y ss. El estatuto confiere una causa de acción a los dueños de secretos de negocio que hayan sufrido algún perjuicio por la apropiación indebida de información comercial sensitiva. Aunque por razones obvias, la Ley Núm. 80-2011 es inaplicable a la OCS, sí ofrece una definición para el concepto, así como aquellas medidas cautelares que el dueño del secreto comercial debe adoptar para su protección frente a terceros.

Se considera un secreto comercial, o secreto industrial toda información:

(a) **De la cual se deriva un valor económico independiente, ya sea un valor actual o un valor potencial, o una ventaja comercial**, debido a que tal información no es de conocimiento común o accesible por medios apropiados por aquellas personas que pueden obtener un beneficio pecuniario del uso o divulgación de dicha información, y

(b) **que ha sido objeto de medidas razonables de seguridad, según las circunstancias, para mantener su confidencialidad.**

Será también parte del secreto comercial toda información generada, utilizada o resultante de los intentos fallidos realizados en el proceso de desarrollar el mismo.

Las medidas razonables de seguridad son aquellas medidas cautelares que se deberán tomar para limitar el acceso a la información bajo circunstancias particulares. Se determinarán de acuerdo a la previsibilidad de la conducta mediante la cual el secreto comercial pueda ser obtenido y la naturaleza del riesgo de que se dé tal conducta, así como a la relación costo-beneficio entre la medida de seguridad y el secreto comercial.

Las medidas que se pueden considerar como razonables para mantener la confidencialidad del secreto comercial incluyen, pero no se limitan a:

(a) **No divulgar la información a individuos o entidades no autorizadas a tener acceso a la misma;**

(b) **limitar la cantidad de personas autorizadas a acceder la información;**

(c) requerir a los empleados de la empresa autorizados a acceder la información, el firmar acuerdos de confidencialidad;

(d) **guardar la información en un lugar separado de cualquier otra información;**

(e) rotular la información como confidencial;

(f) **tomar medidas para impedir la reproducción indiscriminada de la información;**

(g) **establecer medidas de control para el uso o acceso de la información por parte de los empleados, o**

(h) [implantar] las medidas tecnológicamente disponibles al publicar o transmitir la información a través del Internet, incluyendo el uso de correo electrónico, páginas en la red, foros de discusión y cualquier otro medio que sea equivalente.

10 L.P.R.A. §§ 4132-4133. (Énfasis nuestro).

- B -

La revisión judicial de las determinaciones finales administrativas de la Oficina del Comisionado de Seguros se realiza en virtud de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. §§ 2171 y ss. Véanse, 26 L.P.R.A. §§ 235(14), 254. La LPAU dispone que la revisión judicial se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad de expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio el foro revisor no tiene limitación alguna. 3 L.P.R.A. § 2175.

Es decir, las determinaciones de hechos del ente administrativo se sostendrán si se basan en la evidencia sustancial que obra en el expediente, considerado en su totalidad. A esos fines, evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 D.P.R. 177, 186-187 (2009), que sigue lo establecido en *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 D.P.R. 670, 887 (1953), y *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 D.P.R. 901, 905 (1999).

La parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69, 77 (2004); *Misión Ind. P.R. v. J. P.*, 146 D.P.R. 64, 131 (1998).

De otro lado, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el foro revisor. Los tribunales, como concedores

del Derecho, no tienen que dar deferencia a las interpretaciones de las normas jurídicas que hacen las agencias administrativas. No obstante, es norma asentada que los tribunales no pueden descartar livianamente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. Por el contrario, deben dar gran peso y deferencia a las interpretaciones de los organismos administrativos de las leyes y reglamentos que administran. Incluso, en los casos dudosos, y aun cuando pueda haber una interpretación distinta de las leyes y reglamentos que administran, “la determinación de la agencia merece deferencia sustancial”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 D.P.R., en la pág. 187; *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 D.P.R. 969, 1002-1003 (2011).

A base de lo dicho, se ha reiterado por la jurisprudencia que los procedimientos y las decisiones de los organismos administrativos están cobijados por una presunción de regularidad y corrección, por lo que merecen deferencia. Esto, por razón de la experiencia y conocimiento especializado de estas respecto a las facultades que se les han delegado. Debido a ello, la revisión judicial se limita al examen de la razonabilidad de la actuación de la agencia. Sin embargo, el tribunal revisor sí podrá intervenir con los foros administrativos cuando la decisión adoptada no está basada en la evidencia sustancial, o se ha errado en la aplicación de la ley, o cuando la actuación es arbitraria, irrazonable, ilegal o afecta derechos fundamentales. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 D.P.R., págs.186-187.¹⁵

- C -

En lo que toca a la imposición de sanciones económicas por las agencias reguladoras, la Sección 7.1 de la LPAU dispone en su parte pertinente que las agencias están facultadas para imponer multas:

Toda violación a las leyes que administran las agencias o a los reglamentos emitidos al amparo de las mismas podrá ser

¹⁵ Véase, además, a *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 179 (2012); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1002 (2011); *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, 176 D.P.R. 978, 1006 (2009); *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006).

penalizada con multas administrativas que no excederán de cinco mil (5,000) dólares por cada violación.

[...]

Si la ley especial de que se trate dispone una penalidad administrativa mayor a la que se establece en esta sección, la agencia podrá imponer la penalidad mayor.

3 L.P.R.A. § 2201. (Énfasis nuestro).

Actualmente, es incuestionable la validez de la delegación de sancionar o multar a las agencias administrativas. *Comisionado de Seguros v. Prime Life*, 162 D.P.R. 334, 341 (2004). La cuantía de la sanción en la ley habilitadora debe establecer un máximo, aunque no necesariamente un mínimo. Esto, porque una agencia administrativa actúa *ultra vires* si excede el límite estatuido. *Comisionado de Seguros v. PRIA*, 168 D.P.R. 659, 668 (2006).¹⁶

Al revisar la razonabilidad de la imposición de multas administrativas, nuestro Tribunal Supremo ha reconocido la discreción que tienen las agencias administrativas al momento de seleccionar las medidas que les asistan en el cumplimiento de las leyes, cuya administración e implantación se les ha delegado, siempre y cuando, la actuación esté dentro del marco de su conocimiento especializado y de la ley. *OCS v. Triple-S*, 191 D.P.R. 536, 542 (2014), Op. de Conformidad; *Comisionado de Seguros v. PRIA*, 168 D.P.R., págs. 667-668. En estos casos, es norma firmemente establecida que la revisión judicial no evaluará la proporcionalidad entre la sanción impuesta y la conducta, sino que está constreñida

a evitar que las agencias actúen en forma ilegal, arbitraria, en exceso de lo permitido por ley **o en ausencia de evidencia sustancial que justifique la medida impuesta** de modo que se evidencie una actuación caprichosa o en un abuso de discreción por parte de la agencia.

OCS v. Triple-S, 191 D.P.R., pág. 542.¹⁷ (Énfasis nuestro).

A este respecto, el profesor Echevarría Vargas ha expresado que

resulta evidente que **esa facultad impositiva [de sancionar] debe ser atendida como de naturaleza remedial y no puede**

¹⁶ Véase, además, a Véase *Nadal v. Depto. Rec. Nat.*, 150 D.P.R. 715, 723 (nota al calce 4) (2000); *Butz v. Glover Livestock Commission Comm's Co.*, 400 U.S. 185, 185-186 (1973).

¹⁷ Véase *Com. Seg. P.R. v. Antilles Ins. Co.*, 145 D.P.R. 226, 233-234 (1998).

tener un efecto punitivo. Ello queda ilustrado en *Consolidated Edison Co. v. Labor Board*, 305 U.S. 197, 236 (1938) donde se expresó que el poder del National Labor Relations Board, “to command affirmative action is remedial, not punitive, and is to be exercised in aid of the Board’s authority to restrain violations and as a mean of removing or avoiding the consequences of violations where those consequences are of a kind to thwart the purposes of the Act”.

De esa forma, cuando las leyes orgánicas son esencialmente remediativas las agencias administrativas carecerán de facultad para imponer medidas punitivas. *United Brotherhood of Carpenters v. NLRB*, 365 U.S. 651, 655 (1961). **Si una sanción tiene consecuencias punitivas, se podría estar trascendiendo los legítimos propósitos disuasivos de una sanción administrativa** y tornar una sanción civil en una con características punitivas intolerables e impermisibles.

Javier Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño* págs. 246-247 (Situm 2112). (Énfasis nuestro).

Apliquemos estas normas y doctrinas al caso de autos.

III.

En el caso ante nuestra consideración, KIA aduce que no debió ser multada de manera irrazonable por haber ejercido su derecho de procurar la protección de un privilegio, lo que, a su juicio, es una actuación contraria a la LPAU y el Código de Seguros. Argumenta que el dictamen recurrido no es afín con la prueba testifical. Por su parte, la OCS plantea que, al palio del amplio poder de investigar que le fue delegado, emitió el requerimiento de información y que KIA lo incumplió al someter los contratos tachados y entorpecer la investigación en curso. Recalca también que la OCS no le reconoció el alegado reclamo de privilegio. Como resultado de lo anterior, dictó la orden de 7 de abril de 2016.

Aunque ambas partes discuten extensamente si KIA impugnó efectiva y oportunamente el requerimiento o no lo hizo, la realidad es que KIA se sometió al proceso y entregó los documentos solicitados, en reconocimiento de la facultad de la OCS. Nuestra función revisora se ha de limitar, pues, a los asuntos planteados en el recurso sobre la razonabilidad de la resolución en lo que toca a la confirmación de la multa máxima impuesta y a los hechos que la fundamentaron. Esto conlleva evaluar las defensas presentadas por KIA para justificar su respuesta al requerimiento de información que origina la orden de 7 de abril de 2016.

- A -

KIA cuestiona la validez de la orden de 7 de abril de 2016, en la que se impuso la multa máxima permitida por la ley, porque no constituye una notificación adecuada, a la luz de la LPAU y el Código de Seguros. Le asiste parcialmente la razón, porque la orden no le advierte de su derecho a cuestionar la imposición de la multa en la vista administrativa.

Esa imposición parece irrevocable, a juzgar por el texto de la orden:

POR CUANTO, la conducta del Agente General es causal para la imposición de sanciones.

POR TANTO, YO, ANGELA WEYNE ROIG, Comisionada de Seguros de Puerto Rico, conforme a los poderes y facultades que me confiere el Código de Seguros de Puerto Rico, determino lo siguiente:

4. ORDENO al Agente [G]eneral que someta ante la OCS la información solicitada en el Requerimiento de Información en el término improrrogable de diez (10) días, contado a partir de la notificación de la presente Orden.

5. **IMPONGO al Agente General una multa administrativa de \$10,000 por su violación al Artículo 2.130 del Código de Seguros de Puerto Rico, supra.**

Dicha multa deberá ser satisfecha dentro del término de veinte (20) días, contado a partir de la fecha de notificación de la presente Orden. Transcurrido dicho término, la cuantía de la multa impuesta que no haya sido satisfecha comenzará a devengar intereses legales hasta que sea pagada en su totalidad. Se computarán los intereses al tipo que para sentencias judiciales de naturaleza civil fije por reglamento la Junta Financiera, según el mismo sea certificado por el Comisionado de Instituciones Financieras de Puerto Rico, y que esté en vigor al momento de dictarse la Orden.

(Énfasis nuestro).

KIA fue citada a una vista administrativa para “mostrar causa” sobre otras posibles sanciones, a tenor del Artículo 9.460 del Código de Seguros,¹⁸ no para cuestionar la multa máxima ya impuesta ni los supuestos sobre los que se fundamentó:

¹⁸ Dispone este artículo:

(1) El Comisionado podrá denegar, suspender, revocar o negarse a renovar una licencia expedida con arreglo a este capítulo, la de corredor de seguros excedentes o la de agente general por cualquier causa especificada en las disposiciones de este código o por cualquiera de los siguientes motivos:

(a) [...]

6. ADVIERTO al Agente General que **de incumplir con lo establecido en los incisos uno (1) y dos (2) de este POR TANTO, deberá comparecer a una vista administrativa que se celebrará el 27 de abril de 2016, a las 8:30 de la mañana, en la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico, sita en el Condominio GAM Tower, Calle Tabonuco B5, 5^{to} piso, Guaynabo, Puerto Rico, en la cual deberá mostrar causa por la cual no se le deba suspender o revocar su licencia para tramitar seguros por incumplir una orden de la OCS.**

Se le advierte al Agente General de su derecho a comparecer a la vista asistido de abogado y traer consigo y someter toda la evidencia que considere necesaria para sostener sus alegaciones.

(Énfasis nuestro).

Analicemos estos textos.

Sin duda, la OCS considera que la multa así impuesta es final e incuestionable, por lo que su incumplimiento o falta de pago en el monto y plazo notificados puede conllevar sanciones adicionales mayores para los miembros de la industria que reglamenta, entre ellas, **“suspender o revocar su licencia para tramitar seguros por incumplir una orden de la OCS”**. Así que, en este caso, la OCS citó a KIA a una vista para que solo **“mostra[ra] causa por la cual no se le deb[ía] suspender o revocar su licencia para tramitar seguros por incumplir una orden de la OCS”**. Nos preguntamos: ¿Es que la OCS parte de la premisa de que la multa impuesta a un miembro de la industria es irrefutable e irrefutable por el sancionado? ¿Cuándo, cómo y por qué puede una entidad regulada por la OCS cuestionar la validez, justificación o razonabilidad de la multa impuesta? Si KIA tenía ese derecho, no fue advertida de ello en el extenso texto de la orden de 7 de abril de 2016. Se restringió la vista a la defensa de su licencia para continuar operando como asegurador. Y así se le advirtió diáfananamente. En esa orden no se le advirtió a KIA de su derecho a cuestionar (1) la cuantía de la multa impuesta, (2) la razonabilidad del monto máximo impuesto, ni (3) la veracidad, el alcance

(b) Por violar intencionalmente, dejar de cumplir o participar a sabiendas en la violación de cualquier disposición de este Código, o de cualquier regla, reglamento u orden legal del Comisionado...

26 L.P.R.A. sec. 953f.

o el grado de voluntad y deliberación incurridos en la conducta o incumplimiento imputados, que podría matizar la sanción.

Si eso es así, ¿cómo puede este foro judicial descargar su función revisora en este caso?, si el supuesto sobre el que se sostiene la demostración de causa (que KIA definitivamente incumplió) no puede ser cuestionado. Y si pudiera ser cuestionado, eso no tendría ningún efecto sobre la multa ya impuesta. Solo lograría evitar la suspensión o revocación de la licencia, porque a eso se limitó su derecho a ser oído.

Hay algo en este proceso que nos parece irregular, irrazonable y carente de garantías procesales para cuestionar la carga económica impuesta a la recurrente. Veamos si la evaluación de la evidencia sometida en la vista y la resolución emitida arrojan luz sobre estas afirmaciones y nos permiten llegar a una decisión informada.

- B -

Sobre la cuestión principal planteada en el caso, la alegada violación al Artículo 2.130 del Código de Seguro, un minucioso examen de los autos y la prueba oral nos lleva a concluir que KIA no fue displicente en el cumplimiento del requerimiento ni de la orden de 7 de abril de 2016. Notamos que KIA no suministró información supuestamente incompleta con la intención deliberada de obstruir la investigación, sino con el fin de protegerla de terceros competidores, esto es, bajo el reclamo de protección de información privilegiada. Ese planteamiento, lejos de responder a un “**pretexto**” frívolo, respondió a un propósito legítimo de salvaguardar datos específicos que el negocio valora dentro de sus estrategias de mercadeo y que podrían ser utilizados por terceros competidores, en detrimento del sistema de la libre empresa. La prueba testifical es demostrativa de que las medidas cautelares que KIA tomó, aunque unilaterales, no iban dirigidas a suprimir “**deliberadamente**” información al agente regulador.

P. (...) ¿qué puede hacer la competencia con la información que ... KIA pretendía proteger?

R. Bueno, lo que pasa es que los acuerdos que se hicieron con ... algunas, verdad, estaciones autorizadas no están escritos en piedra y están sujeto a que venga otro competidor y pueda hacer una mejor oferta, o pueda atacar en el área donde uno, verdad, esté dirigiendo los esfuerzos publicitarios. Y entonces, pues obviamente siempre nuestro interés fue que esa información se mantuviera confidencial para evitar que ellos pudieran acceder a la misma, y entonces pues hicieran contra- oferta o hicieran que se cancelaran estos contratos porque, obviamente, la razón por la cual nosotros entramos en distintas áreas de negocio y dirigimos nuestros esfuerzos publicitarios es porque hemos identificado estratégicamente unas posibilidades, ya sea que cumplen con el perfil de los distintos productos que estamos ofreciendo, como que el área es de un alto volumen, por los tipos de negocios que se encuentran en la zona ... Son muchos los factores que nosotros evaluamos y tomamos en consideración a la hora de determinar dónde vamos a enfocar nuestros esfuerzos publicitarios.

[...]

[E]l perfil de personas que visitan el lugar, el tipo de negocio que se encuentra en la zona, el tráfico y la cantidad de personas que hemos determinado que [visitan el] lugar. Si se dan servicios relacionados a... los productos que estamos tratando de mercadear. O sea, todos esos factores influyen a la hora de nosotros identificar el lugar donde vamos a... enfocar nuestros esfuerzos.

[...]

P. ¿Y específicamente al tachar la cantidad en el contrato, qué pretendía proteger [KIA]?

R. Pretendíamos proteger el que... un competidor, porque teníamos conocimiento de que la información iba a quedar pública, disponible para análisis, investigaciones de otros, y lo que pretendíamos era que otros competidores pudieran identificar el valor que nosotros habíamos acordado darle a un área en específico.

P. Bueno, volviendo al...Requerimiento de Información del veinticuatro (24) de febrero, ¿qué sucedió con este?

[...]

P. ...inmediatamente recibimos este Requerimiento ... nos reunimos con nuestro abogado y nos reunimos con el Licenciado Castro [Anaya] para analizar el mismo. Como le dije, nos sorprendió muchísimo. Él nos explicó la razón por la cual ... se había expedido el mismo. Y entonces, pues procedemos a responderlo de la manera que mejor entendíamos cumplía tanto con lo que nos había solicitado la [OCS] y con nuestros propósitos de proteger la información de terceras personas y de ... nuestros competidores.

[...]

Ah, bueno, primero, quisimos lograr cumplir con la ... [OCS] produciendo los contratos porque en realidad el contrato no se sabía el canon de arrendamiento, pero todos los contratos se podían leer en su totalidad, lo único que no se podía ver era eso y el Seguro Social. Pero también invocar ... la confidencialidad y el ... derechos (sic) que teníamos a proteger esa información.

P. ... ¿Con quiénes fuera de [KIA] compartía [KIA] los números de Seguro Social de sus suplidores?

R. Con nadie.

P. Y la misma pregunta en cuanto a los cánones de arrendamiento, ¿con quién [KIA] compartía los cánones de arrendamiento fuera de [KIA]?

R. Con nadie.

P ¿Qué medidas tomaba [KIA] para proteger los cánones de arrendamiento y los Seguro[s] Sociales?

R. Todo eso se mantiene guardado en gavetas con llave y es limitado. Somos bien pocas personas los que conocemos la totalidad de la información. Hay distintas personas que conocen pedazos, pero la totalidad, pues somos pocas personas que lo conocemos.

[...]

P. ¿Según la percepción de [KIA], una vez presentan esos documentos con la Contestación al Requerimiento el siete (7) de marzo, qué ocurre?

R. ... Entendíamos que cumplimos con el Requerimiento porque ... prácticamente la totalidad de la información que se nos requirió en base a lo que el Licenciado Castro [Anaya] nos había dicho en la reunión, que quería revisar los contratos.

[...]

P ¿Cuál era la intención de no presentar los cheques originalmente?

R ... No, porque era como ... no haber tachado el canon de arrendamiento. El cheque es lo mismo...

[...]

[En referencia a la carta de 15 de abril de 2016, suscrita por el licenciado Castro Anaya] ... [S]e va directamente adonde el Licenciado Castro [Anaya], básicamente aquí es donde hubo más avance que anteriormente, verdad. Y donde finalmente, pues el Licenciado Castro [Anaya] accede a los ... planteamientos que se presentaron aquí en esta carta donde una vez más se solicitó el que se mantuvieran los documentos bajo confidencialidad, que no teníamos, verdad, básicamente ningún problema en producirlos. Pero que necesitamos garantizar ... ese derecho.¹⁹

KIA, a su mejor entender, había cumplido con el requerimiento de información. A base de la reunión que sostuvo con el licenciado Castro Anaya días antes, el interés de la OCS y el propósito del requerimiento y la investigación era revisar los contratos. El licenciado Castro Anaya explicó:

R Sí, en este caso es particular. Queríamos verificar si las relaciones, primero, que existan, verdad, los contratos o relaciones que existan entre un asegurador y estaciones oficiales de inspección, no incumplían disposiciones del [C]ódigo de [S]eguros o de la [L]ey del [S]eguro [de Responsabilidad] [O]bligatorio.

[...]

Y en ese momento yo no les indiqué [a KIA] que se trata ... de *hearsay*, pero yo creo que sí les indiqué que esta investigación, verdad, y estos requerimientos obedecían a que nosotros hemos recibido información de que existían unos contratos o acuerdos entre el asegurador o su agente general, en este caso es [KIA], y estaciones oficiales de la inspección, que eran entidades autorizadas. Eso fue lo que yo le indiqué.²⁰

¹⁹ Transcripción de la Prueba Oral, págs. 330-336; 341-342.

²⁰ Transcripción de la Prueba Oral, págs. 140-141.

Lo que KIA no sabía con certeza era si, una vez se terminara la investigación, el informe y expediente de la misma podía estar sujeto al escrutinio público y ello resultara en que se revelara a terceros la información que consideraba sensitiva y sus secretos comerciales.

Por otro lado, aunque la OCS inició comunicaciones por teléfono y correo electrónico con KIA, sobre el requerimiento, antes de emitir la orden, no respondió al reclamo específico de confidencialidad de KIA, sino que supuso que era un pretexto de esta para ocultarle información al agente regulador; esto, sin ni siquiera evaluar los documentos solicitados y la información allí protegida. A preguntas de la representación legal, la licenciada Jiménez Colón de la OCS respondió:

P ¿Y usted indica que al treinta y uno (31) de marzo usted desconocía que Vera T. Peñagaricano representaba legalmente a KIA?

R Sí.

P ¿Lo sabía?

R No.

P ¿No lo sabía?

R No sé. No sé.

[...]

P ¿Usted hizo alguna gestión el cuatro (4) de abril —entre el cuatro (4) y el (7) de abril? Y digo “siete (7)” porque es la fecha de la Orden. ¿Pero entre el cuatro (4) y el siete (7) de abril para ver cómo se podía salvar el asunto— este asunto de la confidencialidad de la información, sí o no?

R No.

[...]

P (...) ¿Qué importancia le mereció a usted los reclamos de confidencial —del privilegio de confidencialidad que estaba levantando KIA?

R Los privilegios de confidencialidad, como comisionada auxiliar, me levantan muchas preocupaciones, Licenciada. No los de KIA, los de toda la oficina y todo estos...

[...]

P (...) ¿No era ajeno a los procedimientos de investigación de esta oficina, las solicitudes de confidencialidad específicamente?

R Lo que pasa es que este (...) como que no tenía mérito, o sea, de su faz no se veía méritos.

[...]

P (...) ¿qué es lo que tacha el contrato según su mejor conocimiento?

R No, tenía varias cosas, según me indicaron muchas cosas que...

P Según le indicaron. ¿Usted revisó esos contratos antes de darle curso a esa orden?

R No.

P No. ¿Usted descansó en lo que el licenciado David Castro Anaya le informó a usted?

R Es correcto.²¹

Como se expresó, la orden de 7 de abril de 2016 intimó a KIA a mostrar causa por la cual no se le debía suspender o revocar su licencia para tramitar seguros por incumplir con el requerimiento y el pago de la multa. No obstante, comenzado el procedimiento adjudicativo, la OCS hizo claro que no perseguiría la suspensión ni la revocación de la licencia de KIA como agente general.²² ¿Entonces, para qué fue que citó a la vista, según la orden?

Ya había advertido que la notificación contenida en la orden de 7 de abril de 2016 adolecía de una deficiencia obvia, pues no reconoció derecho alguno a KIA para cuestionar el monto y la razonabilidad de la multa. Solo la intimó a defender su licencia.

Ahora, admitamos que las partes se sometieron en la vista a un nuevo orden de cosas, es decir, que se allanaron a que cambiara la naturaleza y objetivo predeterminado del procedimiento. De ser así, entonces también tendríamos que admitir que la OCS abrió la puerta a que KIA cuestionara el monto de la multa impuesta y la veracidad de los supuestos fácticos que la fundamentaron. ¿Tuvo éxito KIA en esa gesta? Concluimos que sí.

Con relación al alcance del requerimiento, la vista sirvió para que la recurrente demostrara que su intención no fue incumplir con una orden de la OCS, sino proteger información que consideraba privilegiada, como secreto de negocio. Es preciso recalcar como hecho irrefutable que la única información tachada se limitó a los cánones de arrendamiento, los pagos que reflejaban dichos montos y los números de Seguro Social de los suplidores, ya que el resto del texto de los ciento un (101) contratos fue totalmente legible desde el 7 de marzo de 2016. KIA entendió que

²¹ Transcripción de la Prueba Oral, págs. 269-277.

²² Véase Resolución, pág. 6, Apéndice del recurso, pág. 170.

proveer la información sensitiva con anterioridad equivaldría a una renuncia del privilegio invocado.

Hemos visto que el reclamo de KIA no puede catalogarse como mero pretexto o alegación frívola, pues la legislación y las reglas reseñadas permiten ubicar la información tachada originalmente bajo ese palio. Es razonable que KIA entendiera que podía tachar los números de seguro social o patronal, por mandato de la legislación federal. Respecto a la otra información tachada, hizo un reclamo expreso de protección, como materia privilegiada —aunque de un modo exagerado, por tratarse de una agencia reguladora (ej. invitarlos a “un cuarto de lectura”)—, que no fue contestado de inmediato por la OCS. La reacción fue emitir la orden con la multa.

Una vez KIA entendió que la OCS le daría esa protección, cumplió totalmente el requerimiento. Ya para el 22 y 25 de abril de 2016 había entregado todo lo requerido, en los formatos solicitados. Todo ello antes de celebrarse la vista señalada para “mostrar causa”. Así lo reconoció el representante de la OCS en esa audiencia: “Sí, a la luz de las entregas, pues esa entrega cumple con lo que habíamos pedido en el requerimiento y nosotros, pues continuamos con nuestra investigación”.²³ La OCS pudo continuar con su deber ministerial de investigar y el interés público nunca se vio afectado ni la autoridad del regulador menoscabada.

En fin, de la cronología de eventos se desprende palmariamente que toda la información solicitada se suministró a la OCS una vez KIA recibió el correo electrónico del licenciado Castro Anaya, en el que aceptó mantener de manera confidencial los números de Seguro Social contenidos en los contratos, “por entender que el no hacerlo podría lesionar derechos fundamentales de terceros”, así como los cánones de arrendamiento y los pagos correspondientes; esto, en atención al reclamo del regulado “sobre los efectos que su divulgación pueda tener sobre sus

²³ Transcripción de la Prueba Oral, pág. 85.

estrategias de competencia”. Asimismo, la OCS le advirtió que esta medida no impediría que dicha información se pudiera utilizar en cualquier procedimiento futuro, como resultado de algún incumplimiento, lo que sería cónsono con la propia Regla 513 de las de Evidencia, que excluye del privilegio aquel secreto de negocio que tienda a encubrir un fraude.

Concluimos, pues, que KIA demostró su diligencia en el cumplimiento del requerimiento de documentos, a la vez que hizo oportunamente un reclamo legítimo de invocar un secreto de negocios, privilegio evidenciario reconocido en el Código de Seguros y las Reglas de Evidencia, de manera supletoria. Cualquier dilación con respecto a salvaguardar las medidas cautelares adoptadas por KIA se debió a la negativa de la OCS en ser responsiva a ese reclamo de confidencialidad.

P ¿Mire a ver si cuando se presentaron esos contratos... [KIA] no explicó la razón por la cual tachó?

R [Lcdo. Castro Anaya] Puso una razón en el documento.

P Bien. ¿Y lo cierto es que la [OCS] nunca le indicó en cuanto a esa preocupación de confidencialidad[,] una sugerencia, una propuesta, nunca, la [OCS], nunca? ¿Nunca lo hizo?

R No.

P ¿Antes del quince (15) de abril nunca lo hizo?

R No.

P Y lo cierto es que cuando lo hizo, se produjeron los documentos sin tachadura, los cheques, no solamente los cheques que solicitaron, sino que se presentaron cheques adicionales, ¿correcto?

[...]

R El veinticinco (25) de abril...

P ¿Sí o no? ¿Sí?

R Sí. (Inaudible).

P Sí. Una vez se le garantizó la confidencialidad, ¿correcto?

R Sí.²⁴

Por lo tanto, luego de evaluar toda la evidencia que obra en el expediente administrativo y examinar minuciosamente la transcripción de la vista es forzoso concluir lo siguiente:

1. La Orden de 7 de abril de 2016 no notificó ni citó a KIA a una vista para cuestionar el monto y la razonabilidad de la multa. Solo la

²⁴ Transcripción de la Prueba Oral, págs. 189-190. La OCS sostuvo que nunca concedió el privilegio, sino que, en aras de adelantar la investigación, se allanó a la solicitud. Transcripción de la Prueba Oral, págs. 220-221.

intimó a mostrar causa por la cual no debía suspenderse o revocarse su licencia, por incumplir una orden de la OCS.

2. No obstante, ambas partes se allanaron en la vista a cambiar la naturaleza y el objetivo inmediato del procedimiento. Es decir, la OCS permitió que KIA cuestionara la razón y el monto de la multa impuesta y la veracidad de los supuestos fácticos que la fundamentaron. Toda la prueba presentada en esa vista versó sobre estas dos controversias, pues se le aseguró a la recurrente que el proceso no iba dirigido a revocar su licencia. La resolución final así lo demuestra.

3. Atendidas las particularidades de este caso y la evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo sujeto a examen, resolvemos que KIA no infringió “deliberadamente” ni “bajo pretexto” el Artículo 2.130 del Código de Seguros. Consecuentemente, no se justifica la multa impuesta de \$10,000.00 por el alegado incumplimiento. Esta acción administrativa fue arbitraria, lo que denota un claro abuso de discreción de la OCS.

4. Procede la revocación de la resolución recurrida porque no es razonable ni se sostiene en la evidencia sustancial que obra en el expediente, considerado este en su totalidad.

IV.

Por los fundamentos antes expresados, se revoca la resolución recurrida y se deja sin efecto la multa de \$10,000.00 impuesta a Key Insurance Agency, Inc. por la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. El Juez Hernández Sánchez disiente sin opinión escrita.

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