

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL V

COMISIONADO DE SEGUROS DE PUERTO RICO		<i>Revisión</i> procedente de la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico
Recurrido	KLRA201800171	Caso núm.: 1-2017-04
v.		
ANTILLES INSURANCE COMPANY		Sobre: Violación a los Artículos 27.040(l) y (5) y 27.150 del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 LPRA sec. 2704 (l) y (5), y 2715.
Recurrente		Solicitud de Investigación Número I-19573-2016

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Soroeta Kodesh y la Jueza Romero García.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2018.

La Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico (“OCS”) multó a una aseguradora en conexión con una publicidad que estimó afectaba la “imagen” de los bancos. Según se explica en detalle a continuación, concluimos que erró la agencia recurrida, pues el récord no sustenta la conclusión de que la publicidad en controversia fuese, en su totalidad, injusta, engañosa o fraudulenta, tal que pudiese causar alguna confusión material en, o afectar adversamente a, la población de consumidores, o generar un perjuicio indebido a los competidores de la aseguradora.

I.

Una aseguradora, Antilles Insurance Company (“Antilles” o la “Aseguradora”), realizó una campaña publicitaria, que incluyó anuncios publicados en prensa escrita y entrevistas televisivas, para

promocionar los beneficios de sus pólizas de seguro *hazard*. Tras una solicitud de investigación presentada por la Asociación de Bancos de Puerto Rico (“ABPR”), la OCS determinó que un anuncio, y unas expresiones realizadas en una entrevista, violaron ciertas disposiciones del Código de Seguros, 26 LPRA sec. 101 *et seq.*, y, por tanto, ordenó el cese de la campaña publicitaria y multó a Antilles por \$5,000.00. A continuación, se expone el trasfondo y trámite procesal pertinente.

Antilles es una aseguradora autorizada por la OCS. El 3 de noviembre de 2015, la OCS le aprobó a Antilles el formulario DP AIC CFCE (10 15). Mediante este formulario, Antilles adoptó una política de endoso para sus pólizas *hazard* (el “Endoso”). Este consiste en otorgar al asegurado un reembolso del 20% de la prima, si al concluir el año, no presentó reclamación contra el seguro o, habiéndose presentado, fue denegada.¹ La póliza *hazard* es un seguro para propiedades residenciales contra fuego, terremotos y huracanes, y es requerida por las instituciones bancarias a todo deudor hipotecario.² El 20% de la prima que se devuelve al asegurado proviene de una reducción de la comisión que puede cobrar un representante autorizado o agente general de Antilles (la “Comisión Contingente”). Antilles es la única aseguradora en el mercado que ofrece este tipo de reembolso.

Antilles comenzó a mercadear el Endoso en mayo de 2016. La campaña publicitaria se llevó a cabo en programas radiales, anuncios en prensa escrita y digital, *billboards* y entrevistas en varios programas de televisión, entre ellos, Jugando Pelota Dura (“JPD”) de la cadena Sistema TV. El 14 de diciembre de 2016, la ABPR presentó una solicitud de investigación ante la OCS; alegó que los anuncios de Antilles, en particular uno que contenía la frase

¹ “Crédito por buena experiencia de reclamaciones”, Apéndice, pág. 352.

² *Resolución*, Apéndice, pág. 318, nota al calce 6.

“CÁMBIATE PARA RECIBIR CHEQUES”, violaban el Artículo 27.050 (1) y (5) del Código de Seguros, *infra*. La ABPR arguyó que los anuncios eran “de su faz, confusos y engañosos” por no ofrecer información básica que debe conocer un consumidor antes de cambiar su seguro de propiedad.³ Por tanto, solicitó a la OCS que ordenara a Antilles detener inmediatamente la campaña de anuncios con relación a la venta del seguro *hazard* y que impusiera las multas correspondientes.⁴

Esto motivó que la OCS comenzara una investigación que se extendió a varios anuncios publicados en periódicos y entrevistas televisivas. El 23 de febrero de 2017, la OCS emitió la orden Núm. I-2017-04 (la “Orden”), en la cual determinó que Antilles había violado los Artículos 27.050 (1) y (5) y 27.150 del Código de Seguros, *infra*.⁵ En síntesis, estas disposiciones sancionan cualquier comunicación que tergiverse los términos de una póliza o contenga **información falsa o engañosa** sobre el negocio de seguros y cualquier **representación falsa o incompleta** realizada con el propósito de inducir a una persona a que deje caducar, terminar o convertir su póliza de seguros.

La OCS imputó las violaciones específicamente a **un anuncio** publicado el 15 de febrero de 2017, que contenía la frase “QUE EL BANCO NO SE QUEDE CON EL DINERO DE TU SEGURO”⁶ (la “Frase”) y a **una entrevista** en JPD, del 20 de febrero de 2017 (la “Entrevista”), en la cual el Sr. Roberto López, primer vicepresidente de Antilles (el “Ejecutivo” o el “Sr. López”), no corrigió a los moderadores del programa cuando indicaron que el consumidor tenía derecho al reembolso del Endoso si “se porta bien” y “protege

³ Apéndice, pág. 6.

⁴ Apéndice, pág. 9.

⁵ Apéndice, págs. 29-38.

⁶ Exhibit 2, Apéndice, pág. 354.

la propiedad”, y que dicho reembolso sale de las comisiones que Antilles le paga “al banco”.

Según la Orden, el uso de la palabra “banco”, en vez de “agencia general afiliada al banco”, constituyó una representación falsa del negocio de seguros, ya que los bancos no cobran primas ni reciben comisiones. Además, según la OCS, Antilles permitió que se tergiversaran los términos del Endoso, al no corregir a los moderadores de JPD, pues el consumidor tiene derecho al reembolso si no se presentan reclamaciones contra el seguro, no si “se porta bien” y “protege la propiedad”. Por último, la OCS también sancionó el hecho de que el Ejecutivo no aclarara que el reembolso sale de las comisiones que se pagan a las “agencias generales afiliadas al banco” y no “al banco”. Conforme con lo anterior, el Comisionado de Seguros (el “Comisionado”) ordenó a Antilles el “cese y desista” de las prácticas impugnadas e impuso una multa de \$5,000.00.

Antilles solicitó la celebración de una vista ante la OCS; cuestionó la legitimación activa de la ABPR para solicitar la investigación, arguyó que la OCS debió haber evaluado la Entrevista en su totalidad, que la Frase no era engañosa, y negó que se le hubiese causado algún daño a la ABPR o a sus miembros.

La OCS celebró una vista evidenciaria los días 16 y 19 de junio de 2017. Por parte de la OCS, declaró el Sr. Juan A. Rodríguez del Valle, Oficial Principal de la División de Investigaciones de la OCS (el “Oficial Investigador”). Por parte de Antilles, declararon el Ejecutivo, el Sr. Patrick Alemán, vicepresidente de mercadeo de Antilles y gerente general del *Call Center* (“Sr. Alemán”), y la Sa. María Lydia De La Puebla, en calidad de perito de ocurrencia (la “Relacionista Pública”). Además, se admitieron como exhibits el Endoso, varias fotografías de los anuncios publicados en diversos rotativos del País y un CD con el vídeo de la Entrevista. Luego de la

vista, tanto la OCS como Antilles sometieron sendos memorandos de derecho.

El 28 de febrero de 2018, el Comisionado notificó una *Resolución* mediante la cual confirmó la Orden (la “Resolución”).⁷ En la *Resolución*, se consignaron treinta y nueve (39) determinaciones de hecho. Entre estas, se transcribió parte de las expresiones intercambiadas en la Entrevista, las cuales serán discutidas más adelante. Además, la OCS determinó, entre otras cosas, lo siguiente:⁸

- a) La OCS solo puede regular las agencias de seguros que son afiliadas a las instituciones bancarias y carece de jurisdicción para regular los trámites ordinarios de la banca hipotecaria.
- b) Antilles es la única aseguradora que ofrece el reembolso por cero reclamaciones contra la póliza *hazard*.
- c) Antilles no tiene ninguna queja pendiente ante la OCS.
- d) Posterior al inicio de la campaña publicitaria, se expidieron entre 3,000-3,700 pólizas *hazard* con el Endoso.
- e) El Sr. López declaró que no tuvo oportunidad de corregir a los moderadores de JPD.
- f) El Sr. López indicó que, previo al inicio de la campaña, hubo una merma en la renovación de los bancos de las pólizas *hazard* de Antilles de aproximadamente 3,000 en un mes.
- g) La Relacionista Pública indicó que los objetivos de la campaña fueron de educación y orientación.
- h) Se escogió un modelo piramidal para la campaña de Antilles. Esto implica, primero, brindar un conocimiento general del producto, para luego ir ofreciendo más información.
- i) Las palabras de la campaña fueron cuidadosamente seleccionadas.
- j) El primer mensaje de la campaña fue “Es tu casa, tú decides”; con esto se quiso enseñar que las personas tienen el derecho de escoger su póliza.
- k) La palabra “banco” fue utilizada para identificarse mejor con el pueblo, ya que los consumidores identifican diferentes gestiones y transacciones con el banco.
- l) La Relacionista Pública indicó que la frase “Que la agencia de seguros afiliada al banco no decida por ti...” utilizada en dos anuncios era incomprensible, compleja y un desastre publicitario.
- m) La campaña incluyó “media tours” en varios programas radiales y televisivos para promover el Endoso.

⁷ *Resolución*, Apéndice, págs. 314-348.

⁸ *Resolución*, Apéndice, págs. 318-326.

- n) La Relacionista Pública declaró que nunca ha visto que un entrevistado corrija a un moderador en un segmento transmitido en vivo.
- o) La Relacionista Pública no fue remunerada por su testimonio pericial.

La OCS expresó que el Capítulo 27 del Código de Seguros “tajantemente rechaza cualquier tipo de práctica que pueda **inferirse** como una práctica desleal o la **mera apariencia** que **pudiese** concluir en tal conducta”.⁹ Además, indicó que la OCS tiene un “deber ineludible de fiscalizar **hasta la mera apariencia** de cualquier conducta promovida por un regulado que **pudiese** conllevar una práctica desleal, injusta, engañosa o fraudulenta en el comercio de seguros”.¹⁰

Tras analizar la Frase y los demás anuncios publicados, la OCS concluyó que “el mensaje afirmativamente ocasionó un **perjuicio indebido en la imagen de los bancos**”.¹¹ Señaló que el mensaje “exageró los términos” del Endoso.¹² También concluyó que se transmitió un mensaje tergiversado por haberse informado erróneamente al consumidor que el banco se queda con su dinero, “sin haber analizado antes las implicaciones que este eslogan pudo tener en la competencia justa, imparcial y transparente que debe fomentarse en la industria”.¹³

La OCS restó importancia a los objetivos educativos de la campaña; rechazó el argumento de que, conforme el Gramm-Leach Bliley Financial Modernization Act, *infra*, el banco y la agencia general afiliada al banco eran una misma entidad; entendió que el Sr. López tuvo una oportunidad razonable de corregir a los moderadores de JPD y concluyó que el uso de la palabra “banco” fue incorrecto y constituyó una práctica desleal.¹⁴

⁹ *Íd.* a la pág. 340 (énfasis suplido).

¹⁰ *Íd.* a la pág. 341 (énfasis suplido y énfasis en el original).

¹¹ *Íd.* a la pág. 340 (énfasis suplido).

¹² *Íd.*

¹³ *Íd.*

¹⁴ *Íd.* a las págs. 341-342.

Inconforme, Antilles presentó el recurso que nos ocupa el 2 de abril de 2018 (lunes, luego de un viernes feriado), en el cual formuló los siguientes señalamientos de error:

Primero: Erró al ejercer su jurisdicción para dirimir quejas de la ABPR y sancionar una conducta mínima de [Antilles], sin probar siquiera potencialmente que le causaría daño al asegurado o al interés público que la OCS debe proteger.

Segundo: Erró al determinar que carece de jurisdicción para regular los trámites de la banca hipotecaria, tales como las gestiones realizadas durante cierres hipotecarios.

Tercero: Erró al determinar que las expresiones del representante de [Antilles] en la Entrevista y la utilización de la Frase en la campaña de publicidad violó los Art. 27.040(1) y (5) y 27.150 del CS.

Sobre el primer error, Antilles sostiene que la OCS no tenía jurisdicción para atender la queja de ABPR y sancionarla por unas expresiones orales aisladas que no fueron falsas, mal intencionadas ni maliciosas. Señala que la OCS no está llamada a proteger la “imagen de los bancos”, sino a salvaguardar el interés público y reglamentar las prácticas comerciales en el negocio de seguros.

En cuanto al segundo error, Antilles aduce que la OCS debió acceder a su solicitud de investigar si las agencias generales afiliadas a los bancos están ofreciendo su póliza con el Endoso y si los bancos han dejado de renovar las pólizas con Antilles sin el consentimiento de los asegurados. Según Antilles, las agencias han rehusado ofrecer su producto, a manera de “castigo”, ya que el Endoso reduce la comisión que reciben al vender su póliza, de un máximo de 45% a 25%.¹⁵ Esta práctica, alega, es discriminatoria y priva a los consumidores de su derecho a: 1) escoger libremente su seguro *hazard*, y 2) que no se cambie su póliza sin su consentimiento. Ante la baja experimentada en sus pólizas *hazard*,

¹⁵ Para ilustrar esto, el Sr. Alemán contó que sufrieron una baja de un 80% en las pólizas *hazard*; mientras que el Sr. López indicó que, el mes siguiente a la presentación del Endoso a las agencias generales afiliadas a los bancos, un banco dejó de renovar aproximadamente 3,000 pólizas. Transcripción, 16 de junio de 2016, págs. 150-152, 198-203; *Solicitud de Revisión Judicial*, pág. 19.

Antilles decidió realizar una campaña publicitaria para mercadear los beneficios del Endoso.¹⁶

Sobre el tercer error, Antilles arguye que la Frase no es falsa, falaz ni engañosa porque: 1) en la práctica, el banco es el que cobra la prima y luego la pasa a la agencia de seguro, la cual retiene su comisión; 2) el “banco” y la “agencia de seguros afiliada al banco” son entidades asociadas, la segunda no existe sin la primera, y es forzoso concluir que el banco goza de los beneficios (en este caso, la comisión) de su subsidiaria o afiliada; y 3) “[e]l asegurado común y corriente no conoce de estas relaciones corporativas complejas y al hacer sus transacciones entiende que las hace con el banco”; esto dificulta educar al consumidor si se le habla de la “agencia de seguros afiliada al banco”.¹⁷

Además, argumentó que la OCS debió haber analizado la Entrevista en su totalidad, ya que fueron los moderadores los que hicieron referencia a los bancos; mientras que el Sr. López afirmó que son las agencias las que reciben la comisión y las que no están ofreciendo el producto de Antilles.

Por su parte, la OCS presentó su oposición al recurso de referencia el 14 de junio de 2018; reiteró que el uso de la palabra “banco” en la Frase y la Entrevista constituyeron representaciones falsas con respecto al negocio de seguros; que las alusiones, en la Entrevista, a que el consumidor tiene derecho al reembolso si se “porta bien” y “protege la propiedad” tergiversaron los términos del Endoso y que el Sr. López tuvo amplia oportunidad de corregir a los moderadores, pero no lo hizo.

¹⁶ El Art. 27.141 (4)(a) establece: “[l]a facultad de obtener el seguro a través de determinada persona, productor o solicitador o con algún asegurador en particular conforme al inciso (1) de esta sección podrá ser delegada por el cesionario, depositario o prestatario al vendedor, prestamista o depositante, solo mediante mandato expreso. Tal mandato se extinguirá una vez el mismo haya sido cumplido y el vendedor, prestamista o depositante no podrá revocar o sustituir la designación hecha al obtener el seguro sin el consentimiento expreso del cesionario, depositario o prestatario.” 26 LPRA sec. 2713.

¹⁷ *Solicitud de Revisión Judicial*, págs. 15-16.

Por otro lado, la OCS plantea que actuó dentro de sus plenas facultades de investigación, que la violación a artículos del Código de Seguros, *infra*, es en sí un daño al interés público, que no se requiere probar intención, fraude o mala fe, y que es impertinente si la Frase era buena o mala según los criterios de la publicidad.

II.

A.

Este Tribunal debe conceder gran consideración y deferencia a las decisiones de las agencias administrativas. *Vélez Rodríguez v. ARPE*, 167 DPR 684, 693 (2006). Esta deferencia está basada en la experiencia y el conocimiento especializado que tienen los organismos administrativos sobre las leyes y reglamentos que administran. *González Segarra v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013). Como es sabido, las decisiones administrativas gozan de una presunción de corrección y regularidad que debe ser respetada mientras no se produzca evidencia suficiente para derrotarlas. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

La revisión judicial de las decisiones administrativas se limita a tres aspectos: (1) si el remedio concedido fue apropiado, (2) si las determinaciones de hechos de la agencia están basadas en evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo, y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Pagán Santiago v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012). La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (“LPAU”) establece el criterio rector para la revisión judicial. Las determinaciones de hechos de las agencias deben ser sostenidas por los tribunales, siempre que se basen en evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo. 3 LPRa sec. 2175. Evidencia sustancial es “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Otero*, 163 DPR a la pág. 728; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76-77 (2004).

La parte que impugne las determinaciones de hecho de la agencia deberá “demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se puede concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración”. *Otero*, 163 DPR a la pág. 728; *González Segarra*, 188 DPR a la pág. 277.

Por otra parte, cuando se trata de prueba pericial y documental, el tribunal revisor está en igual posición que el foro recurrido y, por lo tanto, está facultado para apreciar la prueba apoyándose en su propio criterio. *Rebollo*, 161 DPR a la pág. 78. En la medida en que se presente prueba pericial precisa, clara y contundente, el tribunal deberá resolver de acuerdo con esta. *Díaz Ortiz v. FSE*, 126 DPR 32, 41 (1990).

Por último, la deferencia a las decisiones administrativas cede: (1) cuando no está basada en evidencia sustancial, (2) **la agencia erró en la aplicación de la ley** y (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal. *González Segarra*, 188 DPR a las págs. 277-278; *Otero*, 163 DPR a la pág. 729.

La LPAU indica que las conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos por el tribunal. 3 LPRA sec. 2175. En este ejercicio, el tribunal revisor tiene que hacer una evaluación **a la luz de la totalidad del expediente** y, de confrontarse con un resultado distinto al obtenido por la agencia, debe determinar si la divergencia es razonable. *Otero*, 163 DPR a la pág. 729. La razonabilidad puede estar basada en la pericia particular de la agencia, en consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba que tuvo ante su consideración. *Íd.* Los tribunales no pueden descartar libremente todas las conclusiones de derecho de la agencia, pues deben ser deferentes a las interpretaciones y aplicaciones de las leyes y reglamentos que están dentro de su

conocimiento especializado. *Rebollo*, 161 DPR a la pág. 78. Ahora bien, la deferencia “no equivale a la renuncia de la función revisora del tribunal en instancias apropiadas y meritorias, como resulta ser cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley”. *Íd.* a la pág. 79.

B.

Por su alto interés público, el negocio de seguros es ampliamente reglamentado por el Estado. *Echandi Otero v. Stewart Title*, 174 DPR 355, 369 (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, el Comisionado tiene la autoridad para: “interponer cualesquiera remedios, acciones o procedimientos legales que fueran necesarios o convenientes para hacer efectivos los propósitos de este Código...”; 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...”; **llevar a cabo investigaciones [...] que considere necesarias para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código, su reglamento y las órdenes que ha emitido...**; “adjudicar controversias sobre violaciones al Código o su reglamento...”, e “imponer sanciones y penalidades administrativas por violaciones” al Código y a sus reglamentos”. 26 LPRA sec. 235 (3), (10), (12), (14) y (17) (énfasis suplido).

El Estado tiene un interés legítimo en mantener la competencia leal en el negocio de seguros. *San Miguel Lorenzana v. ELA*, 134 DPR 405, 441 (1993). Para adelantar ese interés, ha promovido legislación para erradicar las prácticas desleales en la industria. Este tipo de prácticas afectan el precio y la accesibilidad de los seguros al público, por lo que su reglamentación y prohibición “constituye **una protección al consumidor**”. *Íd.* (énfasis suplido).

En virtud de lo anterior, el Capítulo 27 del Código de Seguros, 26 LPRA secs. 2701-2736, tiene como propósito reglamentar las prácticas comerciales en el negocio de seguros, así como definir y prohibir aquellas que constituyen métodos desleales de competencia o actos o prácticas engañosas. 27 LPRA secs. 2701-2702.

Este capítulo está inspirado en la legislación modelo *Unfair Insurance Trade Practices Act* (la “Ley Modelo”) de la *National Association of Insurance Commissioners* (“NAIC”).¹⁸ La Ley Modelo ha servido de base para la reglamentación de este tipo de prácticas en los distintos estados norteamericanos.¹⁹ Las disposiciones adoptadas cumplen con el fin de “prohi[bir] a las aseguradoras utilizar métodos de competencia que **sean fraudulentos, injustos para el consumidor o injustos para otros participantes del mercado de seguros**”.²⁰

Sobre la publicación de anuncios, el Código dispone que (27 LPRA sec. 2704 (1) y (5); énfasis suplido):

Ninguna persona hará o divulgará oralmente o de alguna otra manera ningún anuncio, información, asunto, declaración o cualquier tipo de comunicación o expresión que:

(1) **Tergiversar o exagerar los términos de alguna póliza, o los beneficios o ventajas de la misma**, o los dividendos o participación de excedente a recibirse sobre la misma, o dé información o cálculos falsos o engañosos en cuanto a dividendos o participación de excedente anteriormente pagados sobre pólizas similares.

[...]

(5) **Contenga una aseveración, representación o declaración falsa, falaz o engañosa con respecto al negocio de seguros** o con respecto a una persona en el manejo de su negocio de seguros.

Además, prohíbe hacer falsas representaciones y comparaciones incompletas o fraudulentas de pólizas de seguro o de aseguradores

¹⁸ National Association of Insurance Commissioners, “Unfair Trade Practices Act”, Section 4, 2004, <https://www.naic.org/store/free/MDL-880.pdf> (última visita 2 de julio de 2018).

¹⁹ New Appleman on Insurance Law, Vol. 2, § 13.05[1] (2014).

²⁰ *Íd.* (traducción suplida) (énfasis suplido).

con el propósito de inducir a una persona a que deje caducar, confiscar, entregar, terminar, retener o convertir una póliza de seguros. 27 LPRA sec. 2715. En la literatura de seguros, esta práctica se conoce como *twisting* y sanciona como método desleal los esfuerzos de una persona dirigidos a provocar que un consumidor cambie de póliza, mediante el uso de falsas representaciones o comparaciones que omiten o tergiversan las ventajas y desventajas de los distintos competidores en el mercado. Lo fundamental de esta práctica no es que se induzca a un consumidor a cambiar de póliza, sino que se utilice información falsa o engañosa para hacerlo. Por otro lado, cualquier violación al Capítulo 27 podrá ser sancionada con una multa administrativa de hasta \$10,000.00 por cada violación. 27 LPRA sec. 2735.

III.

La expresión comercial está protegida constitucionalmente por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se trate de información cierta, no engañosa y sobre actividades legales. *Central Hudson Gas & Elec. Corp. v. Public Svc. Commission of N.Y.*, 447 U.S. 557 (1980). Este tipo de expresión promueve el interés económico del anunciante, pero también asiste a los consumidores en su toma de decisiones. *Íd.* a las págs. 561-562. A la hora de determinar si un anuncio es engañoso, se debe analizar la impresión que puede causar en el público, examinando **“no solo el significado de las palabras usadas, sino también lo que razonablemente se implicó”**. *Garage Rubén v. Tribunal Superior*, 101 DPR 236, 244-245 (1973) (énfasis suplido). En este ejercicio, no se puede dirigir la atención al consumidor más sofisticado y educado, sino al menos sofisticado. *Íd.* a la pág. 245. Por otro lado, cuando un anuncio comunica una versión incompleta de los hechos relevantes, la Primera Enmienda obliga a presumir que es mejor tener alguna

información correcta que ninguna información. *Central Hudson Gas & Elec. Corp.*, 447 US a la pág. 562.

Luego de concluir que una expresión comercial no es engañosa ni promueve actividad ilegal, procede analizar si está cubierta por el derecho a la libre expresión. Para esto, primero hay que evaluar si el Estado persigue un interés gubernamental sustancial con la reglamentación impuesta. De haberlo, la reglamentación debe adelantar ese interés, tener una relación directa y estrechamente vinculada con el propósito perseguido y no ser más abarcadora de lo necesario. *Íd.* a la pág. 564. **Es importante que la reglamentación del Estado no se extienda a expresiones que no presentan algún riesgo o perjuicio al interés que se pretende adelantar. *Íd.***

IV.

Primero, adelantamos que, conforme el Código, 27 LPRA sec. 235 (12), la OCS sí tenía jurisdicción para investigar los anuncios de Antilles y atender la queja de ABPR, por lo que no se cometió el primer señalamiento de error. Por otro lado, no discutiremos el segundo señalamiento de error, porque no fue un asunto en controversia en los procedimientos ante la OCS que originan la acción de referencia. Procedemos, pues, a evaluar el tercer señalamiento de error.

No hay controversia sobre la publicación y el contenido de los anuncios, en particular el Exhibit 2, que contiene la Frase (el “Anuncio”). Tampoco hay controversia sobre lo ocurrido en la Entrevista. La controversia reside en si las actuaciones de Antilles infringieron la normativa reseñada. Contrario a lo determinado por la OCS, la totalidad del récord no apoya la conclusión de que Antilles hubiese incurrido en alguna práctica desleal, fraudulenta, engañosa o injusta. Veamos.

Como cuestión de umbral, la OCS no explicó, ni del récord surge apoyo alguno para, la determinación de que la Frase “exageró los términos del Formulario del Endoso”, ni que los términos o beneficios del Endoso habían sido “tergiversados”. En su totalidad, e individualmente, los anuncios y expresiones en controversia son certeros en llevar un mensaje cuya veracidad no está en controversia: Antilles tiene un producto (el Endoso), distinto al de sus competidores, el cual puede generar un ahorro al consumidor en determinadas circunstancias. Así pues, el récord no contiene apoyo alguno para concluir que Antilles hiciera expresiones falsas o hiciera comparaciones fraudulentas o incompletas.

La OCS razonó que la frase “Que el banco no se quede con el dinero de tu seguro” exageró los términos del Formulario y ocasionó un perjuicio indebido en la imagen de los bancos. También señaló que el Anuncio omitía información. No tiene razón; al evaluar este tipo de publicidad, debe examinarse la totalidad de su contenido.

Para propósitos del análisis, reproducimos el texto del Anuncio:²¹

QUE EL BANCO NO SE QUEDE
CON EL DINERO* DE TU SEGURO.
HASTA \$600 DE REEMBOLSO
*REEMBOLSO DE 20% DE LA PRIMA DE TU PÓLIZA HAZARD SI
NO TIENES RECLAMACIONES. VARIA SEGÚN EL PAGO DE LA
PRIMA ANUAL.
PERMITENOS INFORMARTE CORRECTAMENTE
ORIENTACIÓN GRATIS

Al final del Anuncio se provee el número de teléfono y el nombre de la aseguradora: Antilles Insurance.

²¹ Exhibit 2, Apéndice, pág. 354.

Contrario a lo que plantea la OCS, el Anuncio no omite información importante. No cabe duda de que es imposible, e incluso, indeseable, incluir en un anuncio todos los detalles y características del producto que se quiere vender. El Anuncio correctamente indica: 1) que el reembolso es de la prima de la póliza *hazard*, 2) que el reembolso es de un 20%, 3) que está sujeto a no tener reclamaciones y 4) que la cantidad a ser recibida varía según el pago de la prima. Además, ofrece al consumidor la oportunidad de informarse correctamente llamando al número indicado. El texto transcrito de ninguna forma tergiversa o exagera los términos de una póliza ni los beneficios o ventajas de la misma. 27 LPRA sec. 2704 (1). El Anuncio no engaña al consumidor respecto al tipo de póliza, el Endoso o la elegibilidad para el beneficio.

Además, al decir “permítenos informarte correctamente” y hacer disponible un número de teléfono, se le deja saber al consumidor que hay información, más allá del anuncio, que debe conocer. No se puede perder de perspectiva que el propósito de un anuncio no es dar toda la información en una imagen, audio o video; sino llamar la atención del receptor para que este desee consumir el producto o se interese por saber más sobre el mismo.

Contrario a lo razonado por la OCS, no es pertinente, en este contexto, que no se haya incluido en el Anuncio que el beneficio se obtiene a través del “Formulario del Endoso añadido a la cobertura de la póliza Hazard que ofrece Antilles”.²² De la totalidad del Anuncio se desprende lo medular del asunto de forma certera: a través de Antilles, está disponible un producto que puede generar un ahorro al consumidor, cuando no se presentan reclamaciones. El Anuncio también indica que se trata de la póliza *hazard* y comunica que se trata del seguro de Antilles.

²² Resolución, Apéndice, pág. 341.

No causa engaño alguno al público, ni perjuicio indebido a los competidores de Antilles, que se omita la información técnica de que el Endoso es el resultado de que Antilles sometiera un formulario que fue aprobado por la OCS; es decir, dicha omisión no genera tergiversación o exageración alguna, respecto de los términos o beneficios sustantivos del producto que se está ofreciendo, ni mucho menos causa que el Anuncio incurra en alguna falsa representación.

Tampoco se puede decir que el Anuncio contiene una representación o declaración falsa o engañosa con respecto al negocio de seguros o a una persona en el manejo de su negocio de seguros. No hay apoyo alguno en el récord para concluir que el uso de la palabra “banco”, en vez de “agencia general afiliada a los bancos” o “agencia general de seguros afiliada al banco”, genera una representación engañosa del seguro que se está mercadeando, la cual pueda afectar, de forma material, al consumidor o, de forma perjudicial, a la competencia de Antilles.

Es decir, independientemente de dicho asunto, resulta certero y correcto lo medular del Anuncio (la naturaleza del beneficio), y la utilización de la palabra “banco”, a diferencia de “agencia general de seguros afiliada al banco”, en nada afecta la sustancia de lo comunicado, sobre la naturaleza de la póliza y el Endoso, la elegibilidad para obtener el beneficio, el por ciento que recibirá el asegurado o de dónde sale el dinero que será reembolsado. No se demostró que el Anuncio genere un riesgo de confusión ni de sorpresa para el consumidor. En este contexto, así pues, la diferencia entre los términos (“banco” vs. “una agencia afiliada a un banco”) es inmaterial, pues no cambia las características sustantivas del producto anunciado.

Como correctamente arguye Antilles, “el asegurado común y corriente no conoce de estas relaciones corporativas complejas y al hacer sus transacciones entiende que las hace con el ‘banco’ y no

con su ‘agencia general de seguros afiliada al banco’.²³ Mucho menos lo comprende el asegurado de menor escolaridad o sofisticación. Para ilustrar mejor este argumento, Antilles presentó el testimonio pericial de la Relacionista Pública, quien explicó el análisis detrás de los diferentes anuncios publicados.

La campaña publicitaria de Antilles tenía dos propósitos: educar al consumidor a los efectos de que tiene el derecho de escoger su póliza y dar a conocer los beneficios del Endoso.²⁴ Los publicistas de Antilles se dieron cuenta de que el público estaba poco informado sobre el proceso para escoger un seguro *hazard* y las alternativas disponibles en el mercado. Por esto decidieron implantar una campaña que fuera por pasos; primero, ofreciendo pocos detalles, sencillos y básicos; y, luego, ampliando la información brindada.

Primero, comenzaron con el anuncio “Es tu casa, tú decides”, con el fin de educar al consumidor sobre su derecho a escoger una póliza.²⁵ Luego utilizaron la frase “Cámbiate para recibir cheques”, para dar más información sobre el reembolso.²⁶ Después, publicaron un anuncio con una tabla que mostraba los diferentes reembolsos según el pago de la prima.²⁷ El cuarto anuncio fue el de la Frase.²⁸ La Relacionista Pública explicó que se utilizó la palabra “banco” porque para el consumidor puertorriqueño, “el banco es todo”.²⁹ El “banco” es un concepto que la persona promedio entiende, distinto a la “agencia de seguros afiliada al banco”. El uso de tecnicismos, indicó la Relacionista Pública, hubiese desvirtuado y tornado incomprensible el mensaje. De hecho, el quinto anuncio de la campaña utilizó la frase “Que la agencia de seguros afiliada al

²³ *Solicitud de Revisión Judicial*, pág. 15.

²⁴ Transcripción, 19 de junio de 2016, pág. 267.

²⁵ Exhibits 4-A, 4-B, 4-C y 4-D, Apéndice, págs. 356-359.

²⁶ Exhibit 4-E, Apéndice, pág. 360.

²⁷ Exhibits 4-F, 4-G, 4-H y 4-I, Apéndice, págs. 361-364.

²⁸ Exhibit 2, Apéndice, pág. 354.

²⁹ Transcripción, 19 de junio de 2016, pág. 277.

banco no se quede con el dinero de tu seguro”.³⁰ Según la Relacionista Pública, este fue un desastre por ser muy largo y difícil de entender.³¹

Por ende, en este contexto, por no ser material a la sustancia de lo que se pretende comunicar, ni afectar indebidamente a la competencia de Antilles, no resulta engañoso el uso de la palabra “banco”. Dicho de otro modo, esta distinción no genera diferencia alguna, en cuanto a la confiabilidad y calidad de la información divulgada, o en cuanto al análisis que el consumidor está llamado a realizar a raíz de la misma. De hecho, al estar las referidas entidades claramente afiliadas al banco, es justo, en el contexto de publicidad como la que nos ocupa, referirse a las mismas como el “banco”.³² Como explicamos anteriormente, al evaluar si un anuncio es engañoso, no solo se debe mirar el significado de las palabras, sino el significado que “razonablemente se implicó”. Resaltamos, además, que la OCS reconoció que no se han presentado quejas contra Antilles por la publicación de los anuncios.³³ En fin, el uso de la palabra “banco” no causa una representación falsa o engañosa respecto a la póliza *hazard* de Antilles ni respecto a otras personas en el manejo de su negocio de seguros.

En cuanto a la Entrevista, la OCS concluyó que el Ejecutivo debió haber corregido a los moderadores del programa cuando estos indicaron que el consumidor tenía derecho al reembolso si “se porta bien” y “protege la propiedad”, y que dicho reembolso sale de las comisiones que Antilles le paga “al banco”. No obstante, al igual que

³⁰ Exhibits 4J, 4K y 4L, Apéndice, págs. 365-367.

³¹ Transcripción, 19 de junio de 2016, pág. 281.

³² Véase KLAN201701199, sentencia, 20 de marzo de 2018, en donde se revoca la desestimación sin perjuicio de la demanda de clase contra **Banco Popular y Popular Insurance, LLC; FirstBank y FirstBank Insurance Agency, Inc.; Banco Santander y Santander Insurance Agency, Inc.; y Scotiabank y Scotia Insurance** de Puerto Rico, LLC, por no haberle ofrecido a los demandantes el seguro *hazard* de Antilles.

³³ *Resolución*, Apéndice, pág. 322 (determinación de hecho #13).

ocurre con el Anuncio, la Entrevista debe ser evaluada en su totalidad y no a través de una porción aislada de la misma.

Del vídeo y su transcripción, surge claramente que fueron los moderadores quienes adoptaron estas palabras desde el inicio de la Entrevista. De hecho, antes de presentar al Ejecutivo, el Moderador expresó lo siguiente: “Bueno si usted es un buen asegurado se supone que sea premiado ¿verdad? [...] Si se porta bien y hace las cosas bien [...] y cuida su propiedad se supone que a usted al final del camino lo premien.”³⁴ Esto ocurrió en los primeros trece (13) segundos de la Entrevista.

Acto seguido, la elocución del Sr. López comenzó con una explicación bastante detallada y técnica sobre el Endoso. Para una mejor comprensión del asunto, transcribimos lo dicho por el Ejecutivo:

Todo intermediario en Puerto Rico recibe unas comisiones, es justo que reciba por el trabajo que hace. Hay dos tipos de comisiones, para este tipo de producto, que es el seguro Hazard, provee, es la comisión estándar que es de un 25% y una comisión que se llama “la comisión contingente por volumen y productividad...ok...o por resultado. **En este momento Antilles tiene un endoso que provee el 20% de reembolso a los asegurados que no tienen reclamaciones.**”³⁵

Justo en este momento, el Moderador de JPD interrumpió al Sr. López para aclarar la información ofrecida. Este preguntó quién era el asegurado y de qué póliza estaba hablando. El Sr. López contestó “de la póliza Hazard”, a lo que la Moderadora, deseando aclarar aún más la información, replicó “de la hipoteca”. El Moderador entonces dijo “de la hipoteca, ahí ahí, entrame ahí **pa que la gente entienda**”.³⁶ Este intercambio, sumado a otros a lo largo de la Entrevista, demuestra el esfuerzo de los moderadores por simplificar las declaraciones del Sr. López.

³⁴ Transcripción, 16 de junio de 2016, págs. 29-30.

³⁵ *Íd.* a la pág. 30.

³⁶ Aunque esta porción no aparece en la transcripción de la Entrevista, se puede escuchar en el minuto 1:15 del video.

A través de los seis minutos de entrevista, los moderadores fueron llevando al Sr. López a explicar el Endoso de la forma más comprensible posible. Aun así, el Sr. López explicó correctamente asuntos claves sobre el reembolso. Por ejemplo, indicó que la póliza se paga por clientes de hipotecas residenciales, que su propósito es asegurar la residencia, que es la colateral del banco, y que no todas las personas que tienen residencias son elegibles para recibir el endoso, sino aquellas que se acojan al producto de Antilles y que **no tengan reclamaciones**.³⁷ Incluso, el Sr. López, distinto a los moderadores, se refirió en varias ocasiones a las “agencias de los bancos”:

“ese 20% viene atado a la comisión contingente que cobran **las agencias de los bancos...**”³⁸

“...estamos viendo que hay un obstáculo en las **agencias de banco** que no están promoviendo el producto”³⁹

“lo que están haciendo **estas agencias** es que ofrecen otros productos que no tienen reembolso”⁴⁰.

Además, inicialmente se refirió a las agencias como “todo intermediario”.⁴¹

Por otro lado, no se puede concluir que el uso de las frases “si se porta bien” y “cuidar la casa”, adoptadas por los moderadores (e imputadas por la OCS al Ejecutivo), constituyó una falsa representación o engaño. Ciertamente, el consumidor promedio advierte, de la totalidad de la Entrevista, que el requisito para recibir el reembolso no era simplemente “cuidar la casa” y portarse bien, sino que se trataban de frases generales para describir lo crucial: no haber presentado reclamaciones.

De la totalidad de la Entrevista surge claramente que, al referirse a “cuidar la casa” y “si se porta bien”, se aludía a que el

³⁷ Transcripción, 16 de junio de 2016, págs. 30, 31 y 34.

³⁸ *Íd.* a la pág. 32, líneas 5-6.

³⁹ *Íd.* a la pág. 33, líneas 10-11.

⁴⁰ *Íd.* a la pág. 34, líneas 35-36 y pág. 35, línea 1.

⁴¹ *Íd.* a la pág. 30, línea 16.

dueño de una residencia, para recibir el reembolso, no debe incurrir en acciones que pongan en riesgo su propiedad, para no tener que reclamar contra el seguro. En su primera alocución en la entrevista, el Sr. López claramente dijo que “en este momento Antilles tiene un endoso que provee el 20% de reembolso a los asegurados **que no tienen reclamaciones**”.

Más aún, el Ejecutivo no emitió estas frases, sino que las mismas fueron únicamente utilizadas por los moderadores. Una evaluación cuidadosa de la Entrevista refleja que fueron los moderadores los que recurrieron a palabras y frases simples ante la especificidad de las expresiones del Sr. López. No está claro que el Ejecutivo, en este contexto, tuviese la obligación de “corregir” a un moderador; más importante aún, de reconocerse dicha obligación, la misma únicamente surgiría cuando el tercero emita una expresión (i) claramente falsa o engañosa (ii) en cuanto a un asunto que realmente tenga el potencial de causar perjuicio al consumidor o a la competencia leal. Según explicado arriba, este no es el caso con las expresiones en controversia.

De todas formas, el Sr. López informó el número de teléfono al que debían llamar las personas interesadas en conocer más sobre el producto de Antilles. Así, se proveyó al consumidor interesado una oportunidad para aclarar dudas e informarse de todos los detalles y pormenores de la póliza *hazard* de Antilles. Por otro lado, no se puede perder de perspectiva que esta fue una de varias entrevistas y anuncios difundidos en los diferentes medios de comunicación. El propio testigo de OCS reconoció que evaluaron otras entrevistas y anuncios y no encontraron falta en ninguno de ellos.⁴² Además, igual que en el Anuncio, es imposible proveer toda la información en una entrevista de tan solo seis (6) minutos y

⁴² Transcripción, 16 de junio de 2016, págs. 62-63.

treinta y siete (37) segundos, particularmente cuando los moderadores consumen gran parte de ese tiempo con sus propias expresiones.

También erró la OCS al razonar que el Código permite sancionar “la mera apariencia” de conducta desleal. Nada en el texto del Código apoya esta teoría. De todas maneras, el récord tampoco sostiene que, en este caso, hubiese dicha apariencia. Es un hecho incontrovertido que Antilles estaba promocionando, de manera certera en todo aspecto material, sustantivo y pertinente, un producto único en el mercado de seguros, en beneficio del consumidor, y no surge del récord que, con ello, hubiese incurrido en alguna práctica desleal o injusta.

Concluimos, así pues, que la OCS erró en su aplicación de los Artículos 27.050 y 27.150 del Código de Seguros. De un análisis comprensivo y completo del Anuncio y la Entrevista, surge que no se hicieron declaraciones falsas, falaces ni engañosas, no se tergiversaron los términos o beneficios de la póliza, y no se incurrió en comparaciones fraudulentas para inducir de forma desleal a una persona a cambiar de póliza. De hecho, la OCS no emitió determinaciones de hechos a los fines de identificar de qué forma se exageraron o tergiversaron los términos del Endoso, ni en qué consisten las supuestas comparaciones fraudulentas o incompletas o expresiones falsas.⁴³

De otra parte, y contrario a lo expresado por la OCS, proteger la “imagen” de los bancos no es un interés sustancial del Estado. No se puede perder de perspectiva que, con la publicidad en controversia, Antilles estaba ejercitando adecuadamente su derecho constitucional a la libertad de expresión comercial. La OCS no

⁴³ Véase las determinaciones de hechos de la *Resolución*, págs. 318-326.

demonstró un interés sustancial que pudiese justificar, en este contexto, la sanción impuesta en la *Resolución*.

En fin, la interpretación de la OCS no encuentra apoyo en el expediente y resulta irrazonable a la luz de los hechos, pues se desvió de lo que debe ser su norte -- la protección del consumidor y la sana competencia -- para, en vez, convertirse, de forma arbitraria e ilegítima, en protector de “la imagen de los bancos”.

V.

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la *Resolución* recurrida.

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

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