Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

ECP INCORPORATED Recurrente v. COMISIÓN DE SEGUROS DE PUERTO RICO Recurrida	KLRA201800574	Revisión Administrativa procedente de la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico Caso Núm.: OE-2017-64 Sobre: Impugnación al Requerimiento de Información relacionado a la Investigación Número CM-VI-2015-09-162

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Birriel Cardona y la Juez Nieves Figueroa

Figueroa Cabán, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 19 de diciembre de 2018.

Comparece ECP Incorporated, en adelante ECP o la recurrente, y solicita que revoquemos una *Resolución* emitida por la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico, en adelante OCS o la recurrida. Mediante la misma, se confirmó la validez de un Requerimiento de Documentos y Producción de Documentos emitido por la División de Conducta de Mercado de la OCS.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la resolución recurrida.

-I-

Surge de la Resolución recurrida que:

1. ECP Incorporated es una corporación organizada bajo la jurisdicción de Puerto Rico, y se encuentra inscrita en el Registro de Corporaciones del Departamento de Estado de Puerto Rico a partir del 14 de octubre de 2013.

2. ECP comercializa los productos químicos dedicados a la protección de superficies exteriores e interiores de automóviles conocidos como "The Protector", bajo la jurisdicción de Puerto Rico, sujeto a los términos y condiciones del formulario de garantía limitada.

3. En la actualidad, ECP Incorporated no ostenta licencia alguna en los negocios de seguros con la OCS, según los preceptos establecidos en el Código de Seguros y sus Reglamentos, por lo que No figura como un regulado de la agencia administrativa.

4. Previamente, la OCS condujo una investigación relacionada a los productos "The Protector" y la cual fue producto de la Orden numero CM-2016-28, emitida por la OCS el 10 de marzo de 2016.

5. El 18 de mayo de 2016, la OCS solicitó al foro de adjudicación la suspensión de cualquier trámite adjudicativo, ya que según el mejor interés público la agencia estaría enmendado la Orden emitida correspondiente al caso CM-2018-28. Por lo tanto, el foro de adjudicación procedió acorde con lo solicitado por la OCS, y para los efectos, la Orden del caso número CM-2018-28 quedó desistida sin perjuicio.

6. Posteriormente, la División de Conducta de Mercado de la OCS recibió una querella relacionada a una aparente venta de los productos The Protector no autorizada por la parte querellante como parte de una compraventa de un vehículo de motor, por lo que la OCS decidió emitir una Orden de Investigación para ECP el 20 de abril de 2017 en cuanto a dicho asunto.

7. El 20 de junio de 2017, la OCS cursó el Requerimiento de Información correspondiente a la Investigación Número CM-IV-2015-09-162, y el cual es objeto de la solicitud de impugnación a la Corporación.

8. En el Requerimiento de Información anteriormente mencionado, se le

requirió la siguiente información a ECP:

I. Mediante contestación a la Orden de Investigación emitida por la OCS, el día 20 de abril de 2017, ECP indicó lo siguiente:

"The Protector branded Paint and interior products identified in the complaint are consumer products; chemical protectants that are physically applied to exterior or interior surfaces of an automobile and specifically designed to protect the trated [sic] surfaces from named environmental damages".

De acuerdo con lo anteriormente expresado:

a) Explique en qué consiste el proceso para llevar a cabo la aplicación del químico en la superficie exterior e interior del automóvil, una vez el producto "The Protector", es adquirido por el cliente.

b) Indique si ECP tiene personal contratado en Puerto Rico para aplicar el producto químico una vez es adquirido por el cliente, y si la respuesta es en la afirmativa, provea una lista de quienes son y la dirección física donde realizan dicho trabajo.

c) Indique quién evalúa si el reclamo del comprador está cubierto bajo los términos del contrato y a dónde se le instruye llevar el vehículo para la reparación necesaria.

"Se apercibe a ECP que el dejar de cumplir con este requerimiento, dentro del término concedido 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".

9. Posteriormente, ECP solicitó mediante misiva fechada para el 26 de julio de 2017 a la División de Conducta de Mercado de la OCS una solicitud de reconsideración, y en su misiva la entidad solicitó el relevo del cumplimiento a la solicitud de Requerimiento de Información previamente cursado.

10. El 31 de julio de 2017, la División de Conducta de Mercado reiteró su postura en cuanto a la validez del requerimiento dirigido a ECP, en su contestación a la solicitud de reconsideración sometida previamente por ECP.

11. En consecuencia, ECP oportunamente presentó para la consideración de este Foro de Adjudicación su escrito de "Impugnación de Investigación al Amparo del Artículo 8 de la Regla I-A del Reglamento del Código de Seguros", el 8 de agosto de 2017, y la cual es objeto de evaluación en el caso de autos.

12. Oportunamente, la OCS se opuso a la solicitud de impugnación de ECP el 9 de noviembre de 2017.

13. Luego de varias incidencias procesales, y luego de que se reanudaran en su normalidad los procedimientos adjudicativos de la OCS tras el paso de los huracanes Irma y María por nuestra isla, las partes comparecientes en el caso de epígrafe solicitaron al foro adjudicativo que considerase los méritos de la controversia planteada mediante una Resolución Sumaria, por lo que la vista administrativa quedó suspendida a tales efectos. Luego de un término razonable, los representantes legales de ECP y de la OCS sometieron sus respectivos memorandos de derecho, sustentando así cada uno de sus planteamientos en derecho. Finalmente, el presente caso quedó sometido para la adjudicación ante el foro

adjudicativo el 25 de abril de 2018.[1]

En dicho contexto procesal, la OCS concluyó que el Requerimiento de Información y de Producción de Documentos notificado a ECP no es *ultra vires*. Razonó que el Comisionado de Seguros ostenta amplios poderes investigativos y fiscalizadores delegados por la Asamblea Legislativa.[2] En consecuencia, el Comisionado de Seguros tiene la autoridad conferida por la ley para solicitar la información requerida. Específicamente sostuvo que:

> El Comisionado de Seguros tiene la potestad legítima de iniciar un procedimiento investigativo para así recopilar la información que resulte necesaria para poder estar en una posición de poder evaluar cuáles actividades comerciales pudiesen incidir en los negocios de seguros, o sobre alguna otra disposición regulada por el Código de Seguros y su Reglamento. Tal es la potestad investigativa delegada al Comisionado de Seguros, que las investigaciones cursadas pueden extenderse fuera de la jurisdicción de Puerto Rico […].[3]

Adujo además, que el Requerimiento de Información cursado a la recurrente no es oneroso. Por el contrario, es sucinto y específico.[4] Finalmente, la información solicitada es pertinente para que la OCS ejerza "su rol de ente regulador en actividades comerciales que puedan ser catalogadas como actividades reguladas por el Código de Seguros […] y su Reglamento".[5]

---

[1] Apéndice de la recurrente, págs. 315-317.
[2] *Id.*, pág. 327.
[3] *Id.*, pág. 332.
[4] *Id.*, pág. 333.
[5] *Id.*

Conforme a los fundamentos previamente expuestos, el Comisionado de Seguros resolvió lo siguiente:

> **CONFIRMO** la validez del Requerimiento de Documentos y Producción de Documentos emitido por la División de Conducta de Mercado de la OCS el 20 de junio de 2017, correspondiente a la Investigación Número CM-IV-2015-09-162, y el cual es objeto de la Solicitud de Impugnación a la Investigación sometida por ECP, Incorporated que nos ocupa en el presente caso.
>
> **ORDENO** a la entidad ECP, Inc., que, en un término de treinta (30) días, una vez la Resolución advenga final y firme, deberá someter a la División de Conducta de Mercado de la OCS la contestación al Requerimiento de Información objeto de la investigación Núm. CM-IV-2015-09-162.
>
> **Se le ADVIERTE** a la entidad ECP Incorporated, que, **de no cumplir con lo requerido**, se considerará tal conducta como una obstrucción e [sic] entorpecimiento a la investigación cursada por la OCS, por lo que la entidad podrá exponerse a la imposición de una multa administrativa no menor de $500.00 dólares, ni mayor de $10,000.00 dólares, según se dispone en el Artículo 2.130 (2) del Código de Seguros, 26 L.P.R.A. Sec. 245.
>
> **Se le ADVIERTE** a la entidad ECP Incorporated que, **de no cumplir con lo requerido**, la entidad se expondrá al procedimiento de desacato que dispone el Artículo 2.160 del Código de Seguros, 26 L.P.R.A. Sec. 245.[6]

Inconforme con dicha determinación, ECP presentó un *Recurso de Revisión Administrativa* en el que alega que la OCS incurrió en los siguientes errores:

> LA OCS ERRÓ Y ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN FINAL ARBITRARIA, IRRAZONABLE Y CARENTE DE FUNDAMENTOS EN TORNO A SU JURISDICCIÓN PARA INVESTIGAR A UN FABRICANTE DE PRODUCTOS QUE NO ESTÁ SUJETO A LA FACULTAD REGULADORA DE LA OCS.

---

[6] *Id.*, pág. 336. (Énfasis en el original).

ERRÓ LA OCS AL DENEGAR LA PETICIÓN DE IMPUGNACIÓN DE INVESTIGACIÓN PRESENTADA POR ECP AL AMPARO DEL ARTÍCULO 8 DE LA REGLA 1-A DEL REGLAMENTO DEL CÓDIGO DE SEGUROS.

LA OCS ERRÓ Y ABUSÓ DE SU DISCRECIÓN AL DETERMINAR QUE TIENE JURISDICCIÓN Y AUTORIDAD PARA INVESTIGAR UN PRODUCTO QUÍMICO DE PROTECCIÓN DE INTERIORES Y EXTERIORES DE AUTOMÓVILES QUE VIENE ACOMPAÑADO DE UNA GARANTÍA LIMITADA DEL FABRICANTE.

Conforme a la Regla 7 (B) (5) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, este Tribunal puede "prescindir de términos no jurisdiccionales, específicos," escritos, notificaciones o procedimientos adicionales, ello "con el propósito de lograr su más justo y eficiente despacho".[7] En consideración a lo anterior, eximimos a la parte recurrida de la presentación de su alegato en oposición.

Revisados el escrito de la recurrente y los documentos que obran en autos, estamos en posición de resolver.

-II-

A.

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de las agencias para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.[8] A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos: 1) la concesión del remedio apropiado; 2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al

---

[7] 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 7 (B) (5).

[8] *Fuentes Bonilla v. ELA,* 2018 TSPR 98, pág. 115, 200 DPR __ (2018); *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA,* 197 DPR 852, 860 (2017); *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

criterio de evidencia sustancial; y 3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho del organismo administrativo.[9]

Esto es, la intervención judicial debe circunscribirse a determinar si el remedio concedido fue apropiado, si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas.[10] Además, el tribunal debe determinar si la agencia, en el caso particular, actuó arbitraria o ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción.[11]

Es norma firmemente establecida que las decisiones de las agencias administrativas y las interpretaciones que realizan de sus leyes y reglamentos merecen la mayor deferencia judicial, pues son el resultado del conocimiento especializado y la experiencia en los asuntos que le son encomendados por ley.[12] El criterio rector de nuestra revisión judicial es la razonabilidad de la actuación de la agencia.[13]

En cuanto a las conclusiones de derecho, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en adelante TSPR ha sostenido consistentemente que pueden ser revisadas en

---

[9] *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA supra,* págs. 860-861*; Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012); *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 960 (2007).

[10] *García Fantauzzi v. Dir. Adm. Trib.*, 182 DPR 560, 566-567 (2011); *Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes*, 178 DPR 867, 883 (2010); *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 460-461 (1997).

[11] *Batista, Nobbe v. Jta. Directores, supra,* pág. 216; *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 122 (2000).

[12] *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341, 357 (2005); *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 745 (2012).

[13] *Cruz v. Administración, supra,* pág. 357.

todos sus aspectos.[14] Sin embargo, esto no representa que los tribunales tengan libertad absoluta de descartarlas.[15] Por el contrario, al revisar las conclusiones de derecho de una agencia administrativa, los tribunales tienen que examinar la totalidad del expediente y determinar si la interpretación es un ejercicio razonable de la discreción administrativa basado en la pericia particular, en consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba.[16] Rebasado dicho umbral, procede sustituir el criterio de la agencia por el del tribunal revisor cuando no exista una base racional para explicar la decisión administrativa.[17]

B.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, en adelante LPAU, dispone en lo pertinente que "[l]as agencias podrán requerir información de las personas sujetas a su jurisdicción, al amparo de las leyes que administran y dentro de la zona de intereses contemplados en las mismas".[18]

La razonabilidad de este requerimiento administrativo depende de que la información solicitada esté dentro de la autoridad conferida por ley a la agencia; que el pedido no sea demasiado indefinido; y que se trate de información

---

[14] *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005).
[15] *Id.*
[16] *Id.*
[17] *Id.*
[18] Sec. 6.2 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* (3 LPRA sec. 2192).

razonablemente pertinente al asunto específico bajo investigación.[19]

La determinación de pertinencia le corresponde primeramente al funcionario que hace el requerimiento.[20] De surgir una controversia al respecto, entonces les corresponde a los tribunales dirimirla.[21]

C.

El Código de Seguros de Puerto Rico faculta a la Oficina del Comisionado de Seguros a llevar a cabo las investigaciones que considere necesarias para administrar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código, su Reglamento y las órdenes que ha emitido.[22] En consecuencia, podrá investigar a cualquier persona natural o jurídica que tenga o haya tenido negocios de seguros y aquellas entidades que tengan relaciones comerciales con éstas.[23] Su facultad es de tal amplitud, que está autorizada a extender esta investigación fuera de la jurisdicción de Puerto Rico.[24]

Conforme a lo anterior, la Oficina del Comisionado de Seguros tiene la capacidad de "administrar juramentos y afirmaciones, citar testigos, compeler su comparecencia, recibir o tomar evidencia y requerir la presentación de libros,

---

[19] *Cooperativa Cafeteros P.R. v. Colón Torres*, 84 DPR 278, 286 (1961); Véase, además, J.A. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, 3era ed., Puerto Rico, Situm, 2017, pág. 154.
[20] *Comisionado de Seguros v. Bradley*, 98 DPR 21, 34 (1969).
[21] *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*, 114 DPR 576, 591 (1983).
[22] Artículo 2.030 (12) del *Código de Seguros de Puerto Rico*, Ley Núm.77 de 19 de junio de 1957 (26 LPRA sec. 235).
[23] *Id;* Véase, además, *Comisionado de Seguros v. Bradley*, 98 DPR 21, 33 (1969).
[24] *Id.*

papeles, correspondencia, apuntes, convenios u otros documentos o registros que estime necesarios"[25], bajo apercibimiento de desacato.[26] Cuenta, además, con cualquier otro poder incidental que sea necesario para hacer cumplir el propósito por el cual fue creada.[27]

-III-

Para ECP la determinación recurrida es errada e irrazonable. Esto porque la OCS ignoró el récord administrativo, se negó a considerar y resolver los méritos de los argumentos de la recurrente e insistió, sin más, en justificar su decisión solamente en sus amplios poderes investigativos.

Específicamente, ECP solicita que revoquemos la resolución recurrida porque el Comisionado de Seguros carece de jurisdicción sobre las garantías del fabricante, que no son ni contratos de seguros o de servicios y además, están regulados por la Magnuson Moss Warranty Act, ordenamiento ajeno a la OCS y su ley habilitadora.

En cambio, para la OCS la controversia versa sobre su facultad de investigar. Específicamente afirma, que conforme a los poderes que el Código de Seguros le confiere al Comisionado de Seguros, este posee la facultad de investigar los negocios de ECP en Puerto Rico. Así pues, la OCS ostenta el poder de fiscalizar, investigar e inspeccionar a toda persona cuyos actos incidan en el negocio de seguros y obtener

---

[25] Artículo 2.030 (15) del *Código de Seguros de Puerto Rico*, *supra*.
[26] Artículo 2.160 (1) del *Código de Seguros de Puerto Rico*, *supra* (26 LPRA sec. 248).
[27] Artículo 2.030 (1) del *Código de Seguros de Puerto Rico*, *supra* (26 LPRA sec. 235); Véase, además, *Luce & Co. v. Junta Salario Mínimo*, 62 DPR 452, 466 (1943).

la información necesaria para realizar las encomiendas que el Código de Seguros le impone. Esta asignación de facultades incluye no solo aquellas que constan expresamente en dicha ley especial, sino todas las facultades o poderes implícitos necesarios para descargar sus obligaciones conforme a su ley habilitadora.

Además, la OCS alega que el propósito de la investigación impugnada es determinar si los productos ofrecidos por ECP en Puerto Rico constituyen o no un negocio de seguros. A su entender "[s]ólo permitiéndose que pueda culminarse la investigación […], la OCS podrá descargar su deber ministerial y comprobar que no se está utilizando un subterfugio a través de estos programas de protección con el fin de vender seguros o contratos de servicios en Puerto Rico, evadiendo el cumplimiento con los requerimientos de ley establecidos en el Código de Seguros de Puerto Rico".[28] En fin, "[l]a OCS solo interesa que se le permita concluir su investigación para cumplir con su deber ministerial de velar por el interés público y por el estricto cumplimiento del Código de Seguros y su Reglamento".[29]

La resolución recurrida es razonable. De la normativa previamente expuesta se desprende inequívocamente que la OCS tiene una amplia facultad de investigación. Además, el requerimiento en controversia es razonable y su propósito se enmarca dentro de sus deberes ministeriales.

---

[28] Apéndice de la recurrente, pág. 303.
[29] *Id.*, pág. 306.

Finalmente, consideramos que la OCS no debe descontinuar una investigación administrativa, de su faz legítima, en esta etapa, a base de las alegaciones de la parte investigada.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la resolución recurrida.

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

La Juez Birriel Cardona disiente porque entiende necesaria la comparecencia de la Oficina del Comisionado de Seguros.

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