

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

RAÚL GAYÁ NIGAGLIONI

Recurrente

v.

BANCO POPULAR DE
PUERTO RICO

Recurrido

KLRA201900636

REVISIÓN
ADMINISTRATIVA,
procedente de la
Oficina del
Comisionado de
Instituciones
Financieras

Caso Núm.: 8672

Sobre:
Modificación de
Hipoteca

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rivera Colón y el Juez Adames Soto

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2020.

Comparece el Sr. Raúl Gaya Nigaglioni, mediano Petición de Revisión y solicita la Revocación de una Resolución de la Oficina el Comisionado de Instituciones Financieras (OCIF), emitida el 14 de agosto de 2019. Mediante éste dicha oficina se negó a intervenir con una Querella radicada por la parte aquí recurrente.¹ Por entender que el foro recurrido incumplió su deber de atender la querella presentada, SE REVOCA la Resolución recurrida y se devuelve el caso a la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras para que atienda la querella presentada y ofrezca los remedios dispuestos en su ley habilitadora. EXPONEMOS:

¹ La parte querellante presentó solicitud de Reconsideración el 29 de agosto de 2019. Al no actuar sobre ésta el foro Administrativo dentro del término de quince (15) días sobre la reconsideración, la parte recurrente presentó su Petición de Revisión el 11 de octubre de 2019.

I

El 23 de julio de 2019, el aquí recurrente radicó una querrela ante la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, OCIF en contra del Banco Popular de Puerto Rico (BPPR).²

En ésta relató que comenzó un proceso de "loss mitigation" con dicho banco. En respuesta el BPPR le cursó al querellante una comunicación fechada 28 de septiembre de 2018. En lo pertinente, dicha comunicación reza como sigue:

"Deseamos informarle que, luego de una evaluación de la información provista por usted, se le ha aprobado comenzar un periodo de prueba previo a la alternativa de modificación.

Al presente su préstamo hipotecario de referencia adeuda el pago correspondiente a 08-01-17, lo que representa 14 plazos. Efectivo el 11-01-18 se estableció un periodo de prueba por \$5,618.14. Este acuerdo tendrá una duración de 3 meses y concluirá el 01-01-2019. Para completar con éxito este periodo de prueba, usted debe hacer los pagos, según desglosado a continuación:

Cantidad del Pago	Fecha del pago
5,618.14	11-01-18
5,618.14	12-01-18
5,618.14	01-01-19

Deseamos recordarle que cada pago del periodo de prueba deberá recibirse en el mes y fecha de vencimiento correspondiente. Si usted no realiza alguno de ellos o no cumple completamente con cualquiera de los pagos del periodo de prueba, este

² Apéndice pág. 4-6, Recurrente.

acuerdo se dará por terminado y la alternativa no se formalizará. Si la alternativa que se proveerá al finalizar el periodo de prueba es una modificación, la misma estará sujeta a que el título de la propiedad esté listo de gravámenes.”³

Atendiendo a dicha comunicación el aquí recurrente y su esposa comenzaron el pago mensual requerido por el banco hasta completar el 01-01-2019 el ciclo de pagos. Desde febrero de 2019 intentaron telefónicamente con el banco trabajar la modificación del pago del préstamo, y se les indicó que estaban esperando recibir el título de la propiedad. No hubo más llamadas o acercamientos de parte del BPPR desde febrero de 2019 hasta que ya el 26 de junio de 2019, por vía telefónica una funcionaria del banco le informó que aparecían unos gravámenes en el título de la propiedad. En ningún momento el banco se comunicó con los querellantes para informar el estatus de la Solicitud de Modificación del pago del préstamo.

En la querella los querellantes manifestaron la preocupación de no haber recibido ningún documento escrito del banco sobre el proceso de “Loss Mitigation” y que como la cuenta seguía aumentando serían objeto de demanda y perderían su propiedad (su hogar) o que ésta sea objeto de venta por una cantidad absurda a inversionistas.

En respuesta a la querella presentada el 14 de agosto de 2019, la OCIF le cursó una comunicación al aquí recurrente⁴. En esta le comunicaron que luego de evaluar la querella y los documentos adjuntos “la oficina se encuentra impedida de

³ Apéndice Recurrente, págs. 8-9

⁴ Apéndice recurrente, págs. 1-3

intervenir en la solución de su reclamo contra el Banco Popular, por razones que explicamos a continuación”.

En esencia la OCIF interpreta que los querellantes no están de acuerdo con la evaluación que ha hecho la división de “Loss Mitigation” del BPPR y la denegatoria a concederle modificaciones a los pagos basado en que el dueño del préstamo, la compañía Wells Fargo, no está de acuerdo en autorizar nuevas modificaciones a su préstamo. Y bajo esa teoría la OCIF no puede obligar al BPPR a cambiar los términos y condiciones de un contrato de hipoteca. Por tanto, la recomendación al querellante es solicitar una reevaluación a “Loss Mitigation” del BPPR, advirtiéndole que cualquier cambio en el contrato queda en manos del inversionista Wells Fargo y por tanto es con éste que se debe comunicar.

Por lo anterior OCIF desestimó la querrela presentada. Inconformes, los querellantes presentaron Moción de Reconsideración el 29 de agosto de 2019.⁵ En ésta plantearon que el banco no les ha brindado una respuesta ni comunicación escrita, no solo de quién es el inversionista dueño del préstamo, ni el estatus de su caso ante la división de “Loss Mitigation”. Que desde el mes de febrero de 2019 han sido ellos los que han generado las llamadas al Banco sin respuestas concretas. Que en junio de 2019, al ellos llamar, les informaron que el título de propiedad tiene un gravamen, el cual ambas partes conocen pues se trabajó en el año 2015 cuando se hizo una modificación hipotecaria. Le reclamaron a OCIF cumplir su deber ministerial de requerirle al BPPR que finalice el proceso ya iniciado y que ellos están interesados en completar.

⁵ Apéndice Recurrente, página 7.

La OCIF no actuó en el término de quince (15) días sobre la reconsideración presentada por lo que los querellantes optaron por presentar la Petición de Revisión de epígrafe. En esta los recurrentes formulan el siguiente señalamiento de error.

ERRÓ la Oficina del Comisionado al desestimar la querrela por entender que "la controversia no es si el Banco Popular evaluó su petición, y que su escrito indica que ésta se llevó a cabo, su reclamo está basado en la denegación de la solicitud producto de la evaluación hecha por la División de Loss Mitigation del Banco Popular.

Presentada la petición de referencia dictamos Resolución el 18 de octubre de 2019 concediendo un término de treinta (30) días a la parte recurrida para comparecer, conforme a la Regla 63 del Reglamento de Apelaciones, 4 LPRR Ap. XXII-B. R. 63.

Transcurrido en exceso el término concedido sin que el banco recurrido hubiese comparecido, dictamos Resolución el 31 de enero de 2020 declarando perfeccionado el presente recurso para ser referido a Panel y posterior adjudicación.

II. Derecho Aplicable

A. Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras

La industria de la banca, de valores y de instituciones financieras son industrias dinámicas, en continuo cambio y crecimiento, que ejercen una influencia de inmensas proporciones sobre la economía de Puerto Rico. Como resultado, la fiscalización y supervisión de estas industrias está revestida de altas complejidades para lo cual se requiere un personal con conocimientos sumamente especializados.⁶ Por lo cual, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 4 de 11 de octubre de 1985, según enmendada, conocida como la "Ley de la Oficina del

⁶ Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 4 de 11 de octubre de 1985.

Comisionado de Instituciones Financieras”, 7 LPRÁ sec. 2001, *et seq.*, (“Ley Núm. 4-1985”).

La Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (“OCIF”) fue creada primordialmente para centralizar en un solo organismo gubernamental la responsabilidad fundamental de fiscalización y supervisión de las instituciones financieras que operen o hagan negocios en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Art. 3 de la Ley Núm. 4-1985, 7 LPRÁ sec. 2003. A esos fines, mediante la ley orgánica de la OCIF se le concedieron, en lo pertinente, los siguientes poderes y facultades al Comisionado:

(a) El Comisionado, además de los poderes y facultades transferidos por la presente, tendrá poderes y facultades para:

(1) Reglamentar sus propios procedimientos y normas de trabajo.

(2) Instrumentar mediante reglamento cualquier disposición, definir con la aprobación de la Junta cualquier término no definido por esta ley u otras leyes que sea su responsabilidad administrar; adoptar, aprobar, enmendar, o revocar aquellas reglas y reglamentos, órdenes, resoluciones y determinaciones necesarias al cumplimiento de esta ley.

[...]

(3) Atender, investigar y resolver las querellas presentadas a la Junta o a la Oficina del Comisionado.

[...]

(8) Realizar todos aquellos actos necesarios para el logro eficaz de los propósitos de esta ley. (Énfasis suplido).⁷

Como podemos observar, el Comisionado tiene la facultad de atender las querellas relacionadas a las entidades financieras según definidas por la Ley Núm. 4-1985, *supra*. Cónsono con ello, el Art. 13 del estatuto aludido dispone que “[c]ualquier ciudadano podrá radicar una querella en la Oficina del Comisionado para vindicar los derechos que le conceden las leyes administradas por la misma”. 7 LPRÁ sec. 2013.

B. Legislación Federal sobre “loss mitigation”:

⁷ Art. 10 de la Ley Núm. 4-1985, *supra*, 7 LPRÁ sec. 2010.

RESPA y el Reglamento X

El Congreso de los Estados Unidos aprobó el “DoddFrank Wall Street Reform and Consumer Protection Act”, con el fin de, entre otras cosas, promover la estabilidad financiera de los Estados Unidos mediante la fomentación de la responsabilidad y la transparencia del sistema financiero.⁸ De manera que, para implementar la política pública del referido estatuto, se creó el “Consumer Financial Protection Bureau”, (“CFPB”), una agencia federal a la que se le delegó la autoridad para regular todo lo concerniente a la protección de los consumidores en el sector financiero.⁹ Como parte de la autoridad general delegada, la CFPB está encargada de reglamentar, supervisar y hacer cumplir las disposiciones del “Real Estate Settlement Procedures Act”, conocida como “RESPA” por sus siglas en inglés.

Así las cosas, en el ejercicio de sus facultades delegadas, la CFPB propuso una serie de enmiendas al “Regulation X”, (“Mortgage Rules Under the Real Estate Settlement Procedures Act”), 78 Fed. Reg. 44686, (“Reglamento X”), reglamento creado para implementar la política pública y las disposiciones consignadas en RESPA. En lo pertinente, la CFPB propuso que por primera vez se incluyera en el Reglamento X algunas reglas atinentes al proceso de “Loss Mitigation” o mitigación de pérdidas de deudores hipotecarios. Finalmente, la reglamentación sobre “Loss Mitigation” propuesta entró en vigor el 10 de enero de 2014 y al presente regula detalladamente el proceso de presentación y evaluación de las solicitudes de mitigación de pérdidas.

⁸ PL 111-203, 12 USC sec. 5301, *et seq.* La exposición de motivos de la ley dispone: “An Act to promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end “too big to fail”, to protect the American taxpayer by ending bailouts, to protect consumers from abusive financial services practices, and for other purposes”. 12 USC sec. 5301.

⁹ Véase: 12 USC secs. 5481, 5514 y 5515.

Particularmente, nos referimos a la reglamentación contenida en 12 CFR 1024.38 hasta el 12 CFR 1024.41 que trata sobre el proceso de mitigación de pérdida del hogar o residencia principal. El procedimiento aludido es uno interno, establecido por el banco o la entidad financiera con la cual el deudor se obligó, cuyo proceso tiene que cumplir con las disposiciones federales arriba mencionadas.

Sobre el inicio del procedimiento, la sec. 1024.41 (b) dispone:

(b) Receipt of a loss mitigation application—

(1) Complete loss mitigation application. A complete loss mitigation application means an application in connection with which a servicer has received all the information that the servicer requires from a borrower in evaluating applications for the loss mitigation options available to the borrower. A servicer shall exercise reasonable diligence in obtaining documents and information to complete a loss mitigation application.

(2) Review of loss mitigation application submission—

(i) Requirements. If a servicer receives a loss mitigation application 45 days or more before a foreclosure sale, a servicer shall:

(A) Promptly upon receipt of a loss mitigation application, review the loss mitigation application to determine if the loss mitigation application is complete; and

(B) Notify the borrower in writing within 5 days (excluding legal public holidays, Saturdays, and Sundays) after receiving the loss mitigation application that the servicer acknowledges receipt of the loss mitigation application and that the servicer has determined that the loss mitigation application is either complete or incomplete. If a loss mitigation application is incomplete, the notice shall state the additional documents and information the borrower must submit to make the loss mitigation application complete and the applicable date pursuant to paragraph (b)(2)(ii) of this section. The notice to the borrower shall include a statement that the borrower should consider contacting servicers of any other mortgage loans secured by the same property to discuss available loss mitigation options. [...]. 12 USC sec. 1024.41 (b).

De lo anterior podemos observar que, desde el inicio del proceso, entiéndase la etapa de presentación de la solicitud de

mitigación de pérdidas, la legislación federal le impone a la entidad financiera un deber de diligencia para con el deudor. Es decir, el Reglamento X le atribuye unos deberes al banco o institución financiera dirigidos a garantizar que el deudor verdaderamente tenga la oportunidad de ser considerado por la referida entidad y, de cualificar, proceder a auscultar las opciones disponibles al deudor para evitar la pérdida de su residencia ante la falta de pago de su obligación hipotecaria. Tanto así que el propio reglamento protege al deudor y busca disuadir el rechazo apresurado o automático de solicitudes por parte del acreedor por cuestiones de falta de información o por el simple desconocimiento del deudor al momento de cumplimentar la referida solicitud. Esto pues, se requiere al acreedor notificar al deudor del recibo de su solicitud, así como de cualquier defecto, en cuyo caso deberá indicarle qué información proveer para completar la misma y continuar con el proceso de evaluación.

Luego, una vez el banco o institución financiera revisa la solicitud y determina que ha sido completada satisfactoriamente, procede a evaluar las circunstancias particulares del caso del deudor para determinar si cualifica o no para el Programa de Mitigación de Pérdidas de la referida entidad. Ahora bien, como hemos de observar la reglamentación federal requiere una participación al banco o entidad financiera de tal modo que dicha entidad dirija el proceso de mitigación de pérdidas sin quebrantar el derecho que se concede al deudor. Es decir, el derecho a que el caso particular del deudor hipotecante sea de buena fe evaluado por el acreedor hipotecario, de manera que se determine si el deudor cualifica para alguna alternativa de pago distinta al proceso de ejecución de hipoteca, evitándose así la pérdida de su hogar.

Sobre dicho proceso de evaluación, el inciso (c) de la sec. 1024.41 establece lo siguiente:

(c) Evaluation of loss mitigation applications—

(1) Complete loss mitigation application. Except as provided in paragraph (c)(4)(ii) of this section, if a servicer receives a complete loss mitigation application more than 37 days before a foreclosure sale, then, within 30 days of receiving the complete loss mitigation application, a servicer shall:

(i) Evaluate the borrower for all loss mitigation options available to the borrower; and

(ii) **Provide the borrower with a notice in writing stating the servicer's determination of which loss mitigation options, if any, it will offer to the borrower on behalf of the owner or assignee of the mortgage.** The servicer shall include in this notice the amount of time the borrower has to accept or reject an offer of a loss mitigation program as provided for in paragraph (e) of this section, if applicable, and a notification, if applicable, that the borrower has the right to appeal the denial of any loan modification option as well as the amount of time the borrower has to file such an appeal and any requirements for making an appeal, as provided for in paragraph (h) of this section. (Énfasis suplido). 12 USC sec. 1024.41 (c).

Además, el inciso (d) añade:

(d) Denial of loan modification options. **If a borrower's complete loss mitigation application is denied for any trial or permanent loan modification option available to the borrower pursuant to paragraph (c) of this section, a servicer shall state in the notice sent to the borrower pursuant to paragraph (c)(1)(ii) of this section the specific reason or reasons for the servicer's determination for each such trial or permanent loan modification option and, if applicable, that the borrower was not evaluated on other criteria.** (Énfasis nuestro). 12 USC sec. 1024.41 (d).

Surge de lo anterior, que las disposiciones federales esbozadas, incuestionablemente, le exigen al acreedor, como parte de su rol activo en el proceso de mitigación de pérdida, el deber de notificar su determinación al culminar el proceso de evaluación, informando la alternativa que ofrece al deudor, así como el tiempo que tiene éste para aceptarla. De igual forma, el acreedor está obligado a notificar al deudor la denegatoria, de este

no cualificar para ninguna de las alternativas de mitigación que ofrece la institución financiera, en cuyo caso deberá expresar los fundamentos que sostienen su determinación.

C. Legislación estatal: Ley de Ayuda al Deudor Hipotecario

En otra vertiente, a raíz del Programa de Mitigación de Pérdidas establecido en RESPA e implementado a través del Reglamento X, nuestra Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 169-2016, conocida como la "Ley de Ayuda al Deudor Hipotecario", 32 LPRA sec. 2891 *et seq.*, con el fin de ampliar las garantías que provee dicho programa, ofreciéndole una herramienta adicional a los deudores para que puedan cumplir con sus obligaciones hipotecarias. Específicamente, se le provee al deudor hipotecante la oportunidad de organizarse, estructurarse y manejar sus finanzas, mientras penda la evaluación por parte de la entidad bancaria, respecto a la cualificación del primero para un proceso de mitigación de pérdidas. Véase, Exposición de Motivos, Ley Núm. 169-2016, *supra*.

De conformidad con la reglamentación federal, la Ley Núm. 169-2016, *supra*, establece que "[u]na vez reciba la solicitud [de mitigación de pérdidas] debidamente cumplimentada, el acreedor hipotecario deberá solicitar los documentos necesarios e información necesaria para cumplimentar la solicitud y llevar a cabo la evaluación, según las exigencias federales". Art. 2(e) de la Ley Núm. 169-2016, 32 LPRA sec. 2892(e). A su vez, el Art. 4 del referido estatuto dispone que "**[s]erá responsabilidad del acreedor hipotecario orientar** al deudor hipotecario de las alternativas de mitigación de pérdidas que tiene disponible tanto a nivel federal como local". (Énfasis suplido). 32 LPRA sec. 2894

Por último, surge de las disposiciones de la Ley Núm. 169-2016, que el proceso que se lleve a cabo al amparo de la misma deberá ser realizado según los parámetros y exigencias federales. Esto es, la intención legislativa al aprobar dicha ley fue evitar que circunstancias que expongan al deudor a situaciones injustas se concreten, requiriendo un proceso de mitigación de pérdidas previo a la iniciación de cualquier gestión legal por parte del acreedor. Sin embargo, aunque la legislación busca aumentar las garantías concedidas al deudor a través de la legislación federal, lo cierto es que la misma esta ceñida a la reglamentación federal, debiéndose cumplir con ella a cabalidad. Por consiguiente, el proceso interno de mitigación de pérdidas que los bancos e instituciones financieras ofrezcan a los deudores en nuestra jurisdicción tiene que cumplir con cada aspecto del Reglamento X, desde que se inicie el proceso con la presentación de la solicitud de mitigación de pérdidas, hasta su culminación cuando se notifique la determinación final del acreedor, ello mientras, simultáneamente, le brindan asesoría de buena fe al deudor hipotecante.

III

Nos corresponde determinar si la OCIF erró al interpretar la controversia planteada en la querella, lo que dio base a que ésta se negara a intervenir en la adjudicación. A la querella presentada por el aquí recurrente, la OCIF le cursó la carta-resolución fechada 14 de agosto de 2019, a la que ya hicimos referencia. En esta concluyó que no podía intervenir en la solución de su reclamo contra el BPPR porque la OCIF interpretó que la querella lo que plantea es una insatisfacción del querellante con la negativa del inversionista tenedor del préstamo hipotecario (Wells Fargo) a aceptar una modificación a los términos del préstamo. Y que en

tal caso la OCIF no puede obligar al BPPR a cambiar los términos y condiciones del contrato de hipoteca.

No surge de la comunicación enviada por la OCIF, que dicha oficina haya investigado el trámite seguido por el BPPR ante la solicitud del querellante de que le ofreciera alternativas bajo el Programa de Mitigación de Pérdidas de dicha institución. Nos cuestionamos cómo pudo llegar dicha oficina a la conclusión de que el caso NO se relaciona con un incumplimiento del BPPR a los procedimientos dispuestos por la reglamentación federal de "Loss Mitigation", sino a una insatisfacción del querellante a la denegatoria de una modificación a los términos de su préstamo hipotecario con el tenedor del mismo.

Pero aún si ese fuese el caso, la OCIF tiene la facultad en ley de verificar que el BPPR haya dado cumplimiento a los procedimientos de "Loss Mitigation" en casos de denegatorias de modificaciones de préstamos hipotecarios. Como ya hemos reseñado el BPPR venía obligado bajo ese programa a notificarle por escrito, en representación del tenedor del préstamo hipotecario de las alternativas que éste le ofrecía al deudor solicitante.

También tenía que informarle el tiempo disponible para que éste acepte o rechace la oferta concreta que le formula el tenedor del préstamo. Debe notificarle de su derecho a apelar la denegatoria a una solicitud de modificación de los términos del préstamo y apercibirle cuánto tiempo tendrá para radicar una solicitud de apelación y los requerimientos y formalidades que ésta deberá contener.¹⁰

¹⁰ 12 USC. Sec. 1024.41 (c)

En el evento de una denegatoria a una solicitud de modificación la reglamentación federal también obliga al banco a notificarle al solicitante las razones específicas por las cuales la petición de modificación no fue aceptada.¹¹

Nada hay en el expediente en apelación que abone a concluir que la OCIF le requiriera al BPPR evidencia de cumplimiento con los procedimientos del Programa de "Loss Mitigation", ante la solicitud que le formuló el querellante aquí recurrente.

No basta con que la OCIF concluya que no tiene facultad para intervenir con el reclamo del querellante y le oriente que pida una "reevaluación" al Programa de "Loss Mitigation".

Resolvemos que la OCIF sí tiene facultad bajo su ley habilitadora para investigar los procedimientos seguidos por el BPPR en la evaluación de su solicitud ante el Programa de "Loss Mitigation", aun en el escenario de una denegatoria a solicitud de modificación del préstamo hipotecario. Y si luego de dicha evaluación se determina que no se ha cumplido con el procedimiento de ley establecido, compeler a dicha institución a dar fiel cumplimiento a la referida reglamentación.

IV

Por los fundamentos expuestos, se revoca la Resolución de OCIF de 14 de agosto de 2019, y se devuelve el caso de epígrafe a dicha oficina para que actúe de forma consistente con la presente determinación.

Notifíquese.

¹¹ 12 USC. Sec. 1024.41 (d)

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

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