

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

COMISIONADO DE
SEGUROS DE PUERTO
RICO

Recurrida

v.

WEISBROD MATTEIS &
COPLEY, PLLC
JOSÉ NIETO MINGO

Recurrente

KLRA202200268

Revisión Judicial
procedente de la
Oficina del
Comisionado de
Seguros de Puerto
Rico

Sobre: Violación al
Artículo 9.060 del
Código de Seguros de
Puerto Rico, 26 LPRA
sec. 949i

Orden de Cese y
Desista

Caso Número:
CM-2018-111

Panel integrado por su presidenta, la Juez Domínguez Irizarry, la Juez Rivera Marchand y el Juez Salgado Schwarz

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de octubre de 2022.

Los recurrentes, el bufete de abogados Weisbrod Matteis & Copley, PLLC y el licenciado José Nieto Mingo, comparecen ante nos para que dejemos sin efecto la resolución emitida por el Comisionado de Seguros (Comisionado), el 14 de marzo de 2022, notificada a las partes el 15 de marzo de 2022. Mediante la misma, el organismo compelido declaró *Ha Lugar* una *Solicitud de Resolución Sumaria* promovida por la Oficina del Comisionado de Seguros, ello dentro de una causa de acción sobre violación al Artículo 9.060 del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 LPRA sec. 949i (5), incoada en contra de los recurrentes. En consecuencia, se sostuvo la imposición conjunta de una multa administrativa de \$5,000 a los recurrentes.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se revoca la resolución administrativa recurrida.

I

Conforme surge del expediente de autos, el 9 de octubre de 2018, la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico (OCS) emitió una *Orden de Investigación* respecto a los recurrentes. En específico, el organismo le notificó la determinación de iniciar una investigación en su contra por violación a los términos del Código de Seguros de Puerto Rico, Ley Núm. 77 de 19 de junio de 1957, 26 LPRA sec. 101, *et seq*, según enmendada. La OCS anejó a su *Orden* copia de la misiva constitutiva de la solicitud de investigación promovida en contra de los recurrentes y les extendió un término de ocho (8) días para exponer su posición al respecto. Del contenido de la solicitud de investigación de referencia se desprende que la misma fue petitionada por la aseguradora Integrand Assurance Company (Integrand). Particularmente, la referida compañía expuso que, con fecha del 12 de septiembre de 2018, los recurrentes remitieron una comunicación con relación al trámite de dos (2) reclamaciones promovidas por la entidad Latin Media Fund, LLC (Latin Media). Al respecto, Integrand expresó desconocer si la parte recurrente contaba con una licencia de ajustador público que legitimara sus representaciones.

El 12 de octubre de 2018, los recurrentes presentaron un escrito intitulado *Posición de la Parte Investigada Weisbrod Matteis & Copley, PLLC en Cuanto a Solicitud de Investigación Presentada por el Solicitante, Lcdo. Pedro J. Quiñones Colón Legal Claims Manager de Integrand Assurance Company*. En lo atinente, argumentaron ante la OCS que, tanto la *Orden de Investigación* en controversia, como la solicitud de investigación promovida por Integrand, eran insuficientes, toda vez que no exponían una relación de las disposiciones del Código de Seguros, *supra*, que, conforme se adujo, se infringieron. Por igual, los recurrentes plantearon que la solicitud de investigación tampoco detallaba las funciones delegadas

exclusivamente a un ajustador público en Puerto Rico “y que alegadamente WMC esta[ba] realizando sin autorización”¹. A tenor con ello, los recurrentes afirmaron que la referida omisión les impedía presentar adecuadamente sus defensas, por lo que, “[e]xigirle [...] responder a alegaciones vagas y no definidas, constitui[ría] una violación al debido proceso de ley.”² A su vez, los recurrentes sostuvieron que en momento alguno incurrieron en una transgresión al Código de Seguros, *supra*, ni a sus reglamentos, ello al remitir una comunicación a Integrand en representación de su cliente. Sobre este particular, indicaron que la referida misiva se envió en calidad de abogados de Latin Media y a modo de reclamación extrajudicial, toda vez el incumplimiento de Integrand con sus deberes como aseguradora de su cliente. Según se detalló, la misma expresaba que la aseguradora le adeudaba a Latin Media un balance de \$313,152, luego de haber efectuado un primer pago parcial de \$250,000, por razón de una póliza sobre interrupción de negocios, póliza núm. CP-028098177-01-000000. Se afirmó que la carta remitida a Integrand en septiembre de 2018, no constituyó ajuste de reclamación alguno. Según indicaron, dicha gestión la efectuó un ajustador independiente, limitándose su intervención a “representar legalmente a su cliente ante una aseguradora que se rehúsa a desembolsar un pago que no está en controversia.”³

En el pliego, los recurrentes a su vez sostuvieron que, a tenor con las disposiciones del Código de Seguros, *supra*, los abogados practicantes en nuestra jurisdicción no necesitan poseer una licencia de ajustador público “cuando su práctica legal conlleve pleitos relacionados al negocio de los seguros.”⁴ Se indicó que, por

¹ Véase: Apéndice, Anejo 2: *Posición de la Parte Investigada Weisbrod Matteis & Copley LLC en Cuanto a Solicitud de Investigación Presentada por el Solicitante, Lcdo. Pedro J. Quiñones Colón, Legal Claims Manager de Integrand Assurance Company*, pág. 010.

² *Íd.*

³ *Íd.*, pág. 012.

⁴ *Íd.*

precepto de ley, un abogado postulante, que incidentalmente ajuste pérdidas de seguros, no es considerado como un “ajustador”. Además, se detalló que, entre las responsabilidades que le asisten al representante legal de determinado asegurado, destacan el deber de analizar los términos de la póliza de seguros de que trate, así como entablar la correspondiente reclamación al momento de ocurrir el daño asegurado. De este modo, los recurrentes solicitaron a la OCS que resolviera que no se incurrió en violación legal alguna al remitir la comunicación en controversia, y, en consecuencia, que dejara sin efecto la solicitud de investigación promovida en su contra.

Así las cosas, el 31 de octubre de 2018, la OCS emitió un *Orden de Cese y Desista* a los aquí recurrentes. La orden expresa haber advenido al conocimiento de que estos habían realizado “actos conducentes a tramitar ajustes de reclamaciones de seguros al intervenir en procesos ante Integrand Assurance Company”⁵, ello tras la publicación de determinada propaganda en un periódico de circulación general. Según se dispuso, estos se promocionaban de manera activa entre los afectados por los huracanes acontecidos en el año 2017, a fin de representarlos en reclamaciones contra sus compañías aseguradoras, sin estar autorizados como ajustadores públicos para actuar de conformidad. La OCS concluyó que estos estaban llevando a cabo acciones afirmativas para la atracción de posibles clientes, todo a los fines de ajustarles sus pérdidas y negociar con sus compañías de seguro. Así, a tenor con ello, la OCS ordenó a los recurrentes cesar inmediatamente de actuar como ajustadores públicos no autorizados, bajo la afirmación de que su conducta evidenciaba una seria violación de ley. A su vez, la OCS citó a los recurrentes para la celebración de una vista

⁵ Véase: Apéndice, Anejo 3: *Orden de Cese y Desista*, pág. 16.

administrativa, a los efectos de que pudieran argumentar la permanencia, o no, del cese y desista decretado. Por igual, el organismo respectivamente impuso a los recurrentes el pago conjunto de una multa de \$5,000, por infracción a los términos del Artículo 9.060 del Código de Seguros, 26 LPRA sec. 949i.

Tras ciertas incidencias, el 26 de febrero de 2019, los recurrentes presentaron a la consideración del Comisionado de Seguros una *Moción Solicitando Desestimación de Querella Por Las Alegaciones*. En el pliego, argumentaron que la única evidencia en la cual descansaba la determinación de la entidad, ello en cuanto a que actuaron como ajustadores públicos no autorizados, lo era la misiva que remitieron a Integrand como abogados de Latin Media. Sobre dicho particular, los recurrentes afirmaron que su actuación respondió a la naturaleza del ejercicio de la profesión legal que practican e indicaron que la referida evidencia era insuficiente para sostener la infracción legal imputada. Al respecto, indicaron que la carta en disputa no constituía, en forma alguna, un ajuste de pérdida, sino un mero reclamo respecto a una suma adeudada por la aseguradora. De esta forma, los recurrentes expresaron que la determinación emitida en su contra carecía de mérito legal. A su vez, afirmaron que la OCS, al multarlos, y al requerirles contar con una licencia de ajustador para representar a su cliente, actuó en exceso de su autoridad, toda vez que ello constituyó una regulación desautorizada del ejercicio de la profesión legal. Así pues, al amparo de lo antes expuesto, solicitaron la desestimación con perjuicio de la querella promovida en su contra.

El 25 de abril de 2019, la OCS presentó su escrito en oposición a la solicitud de desestimación de referencia. En principio, destacó que, el 8 de noviembre de 2018, se celebró la vista pautada para dirimir los pormenores de la *Orden de Cese y Desista* emitida respecto a los recurrentes. Según adujo, durante la misma, estos

expresaron su determinación de solicitar la licencia de ajustador público de emergencia, todo a los fines de dar por concluidos los procedimientos en controversia. A lo anterior, añadió que, luego de haber obtenido las licencias en cuestión, los recurrentes promovieron la solicitud de desestimación en disputa, ello en contradicción a la intención de las partes de llegar a un acuerdo.

En su oposición, la OCS expresó que contrario a lo argumentado por los recurrentes, la carta que remitieron a Integrand el 12 de septiembre de 2018, no constituía la única prueba en la que se sustentaba la querrela incoada en su contra. Se indicó que, además de la misiva, las publicaciones en virtud de las cuales los recurrentes promocionaban sus servicios para entablar reclamaciones en contra de compañías aseguradoras evidenciaban su intención directa de “atraer potenciales casos para negociar y ajustar pérdidas”⁶. De acuerdo a la postura de la OCS, “la constante búsqueda de casos para conocer si [las aseguradoras estaban] pagando de manera ‘justa’ a los asegurados”⁷, no podía reputarse como una gestión incidental, tal cual lo aducido por los recurrentes. Añadió, a su vez, que, en múltiples casos independientes al que motivó la querrela de autos, en los que los recurrentes representaban a distintos asegurados en reclamaciones en contra de sus respectivas aseguradoras, estos desempeñaron funciones propias, únicamente, a los ajustadores debidamente licenciados. A tenor con lo anterior, la OCS, se reafirmó en que la conducta de los recurrentes era una contraria a ley y penalizada por el Código de Seguros, *supra*.

Por otra parte, sobre el argumento por el cual los recurrentes imputaron a la OCS haber actuado en exceso de su autoridad, la

⁶ Véase: Apéndice, Anejo 8, *Moción en Oposición a Solicitud de Desestimación y Solicitando que se Confirme con la Orden*, pág. 036.

⁷ *Íd.*

entidad indicó que, lejos de pretender regular el ejercicio de la profesión legal al exigirles una licencia para actuar como ajustadores de seguro, su postura únicamente obedeció a su obligación de salvaguardar los preceptos de ley pertinentes. Así, amparada en sus facultades legales y reiterándose en que los recurrentes infringieron los términos del Código de Seguros, *supra*, la OCS solicitó al Comisionado que denegara la desestimación por estos solicitada. La OCS acompañó su moción con copia de ciertos documentos relacionados a la gestión de los recurrentes respecto a ciertas compañías de seguros en calidad de representantes legales, así como con copia de las publicaciones sobre las promociones cursadas en distintos medios de comunicación.

Acontecidos múltiples trámites, entre estos, la denegatoria a una previa solicitud de vista argumentativa promovida por los recurrentes, el 23 de mayo de 2022, estos replicaron a los argumentos expuestos por la OCS. En el escrito, se recalcó que la reclamación remitida a Integrand a favor de Latin Media, se limitó a su desempeño como representantes legales de la parte y no a gestión alguna relacionada a las funciones de los ajustadores públicos de seguros. Sobre tal asunto, se reafirmaron en que el contenido de la carta en cuestión era insuficiente para sostener la querrela incoada en su contra y añadieron que la OCS, consciente de ello, se vio precisada de hacer nuevas alegaciones y de presentar nueva evidencia en su contra que, de igual forma, no establecía la infracción legal que se le imputó. Los recurrentes, a su vez, indicaron que, si bien, como parte de los procesos, obtuvieron la licencia de ajustadores públicos, la OCS condicionó la terminación del asunto a que admitieran haber infringido la ley y a que pagaran la multa que se les impuso, hecho que catalogaron como inaceptable. A tenor con ello, argumentaron que la prueba aportada por la OCS no establecía que su labor como bufete de abogados y

abogado, respectivamente, fuera de naturaleza investigativa y de negociación, criterios medulares establecidos en el Código de Seguros, *supra*, para distinguir la función de un ajustador de seguros. A su vez, los recurrentes expresaron que, aun de entenderse que actuaron en calidad tal, sus ejecutorias, según lo expuesto por la OCS, fueron de naturaleza incidental, todo de conformidad con las facultades arrojadas por el Código de Seguros, *supra*, a los abogados postulantes en materia de seguros. De este modo, los recurrentes se reiteraron en que procedía decretarse la desestimación de la querrela en su contra y la eliminación de la sanción económica que se les impuso. En la alternativa de que no se resolviera de conformidad con dicho petitorio, los recurrentes solicitaron la celebración de una vista evidenciaria en la que se les permitiera acreditar “que [...] no ajustan las reclamaciones de sus clientes⁸”, así como, también, establecer el cumplimiento de sus deberes profesionales y éticos de representar y proteger los intereses de sus clientes. A su vez, afirmaron que, la celebración de la vista en cuestión, también les permitiría demostrar “que las acciones y omisiones del Comisionado inciden sobre el derecho de libre expresión y asociación protegido por la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.”⁹ Mediante *Resolución* del 14 de agosto de 2019, se señaló la celebración de una vista, a efectuarse el 11 de septiembre de 2019.

El 9 de septiembre de 2019, la OCS presentó una *Solicitud de Resolución Sumaria*. En lo concerniente, expuso que no existía controversia de hechos en cuanto a que los recurrentes actuaban de manera ilegítima como ajustadores públicos, ello en representación de los asegurados de determinadas compañías aseguradoras. En

⁸ Véase: Apéndice, Anejo 11, *Réplica a Memorándum en Oposición a Moción Solicitando Desestimación por las Alegaciones*, pág. 090.

⁹ *Íd.*, pág. 091.

principio, afirmó que, de acuerdo con el contenido de los documentos propios al trámite de autos, surgía que estos nunca negaron las imputaciones hechas en su contra, a saber, el haber hecho gestiones tendentes a ajustar el valor de las reclamaciones de sus clientes, todos sin estar autorizados para ello. Específicamente, la OCS indicó que la prueba claramente revelaba que el bufete recurrente no solo no contaba con una licencia de ajustador público, sino que tampoco estaba autorizado a ejercer la abogacía en nuestra jurisdicción. Por su parte, respecto al recurrente Nieto Mingo, la OCS afirmó que no existía disputa alguna en cuanto a que este fungía como agente residente del bufete compareciente, así como que, al momento de emitirse la *Orden de Cese y Desista* en controversia, tampoco contaba con licencia alguna que le permitiera ejercer como ajustador público de seguros.

Igualmente, a fin de sostener su postura, la OCS aludió al contenido de la carta remitida por los recurrentes a Integrand, ello en representación de Latin Media. Sobre dicho particular, afirmó que, en la misma, estos, de manera expresa, hicieron constar que habrían de *ajustar* las partidas propias a la reclamación correspondiente, todo con el fin de negociar con el asegurador. Del mismo modo, la OCS, hizo referencia al contenido de las promociones publicitarias procuradas por los recurrentes, reiterándose en que, mediante las mismas, estos manifestaron la expresa intención de atraer clientes afectados por los huracanes acontecidos en año 2017 con cubiertas de seguros, para así intervenir en su representación e “investigar, apreciar, valorar, calcular y negociar”¹⁰ las reclamaciones pertinentes.

Al amparo de lo anterior, y tras enumerar en detalle los requerimientos que los recurrentes solicitaban a sus clientes a fin

¹⁰ Véase: Apéndice, Anejo 13, *Solicitud de Resolución Sumaria*, pág. 112.

de representarlos, la OCS sostuvo que la conducta de los recurrentes no podía reputarse como un ajuste incidental a su tarea de representar legalmente a sus clientes, ello según lo establecido en el Código de Seguros, *supra*. En apoyo a su postura, destacó que, aunque de los documentos en cuestión surgía que estos utilizaban ciertas compañías para *asistirlos* en los ajustes, tal expresión no era demostrativa de que, con la información suministrada por sus clientes, los recurrentes no eran quienes, en efecto, realizaran los ajustes de sus reclamos. Así, la OCS reiteró que, dada la inexistencia de controversia de hechos sobre la conducta de los recurrentes, solo restaba aplicar al caso el derecho establecido en los Artículos 9.050 y 9.060 del Código de Seguros, *supra*. De este modo, solicitó que se dispusiera sumariamente el asunto, resultando ello en sostener la infracción resuelta y, consecuentemente, la multa en controversia.

En cumplimiento de orden, y luego de que se suspendiera el señalamiento de vista pautado, el 30 de octubre de 2019, los recurrentes presentaron su escrito en oposición a la solicitud de resolución sumaria promovida por la OCS. En esta ocasión, nuevamente reiteraron que, en ninguno de los casos sobre reclamaciones contra aseguradoras a su cargo, valoraron y ajustaron la compensación pertinente a los daños objeto de las mismas. En esencia, indicaron que, contrario a lo alegado por la OCS, existía una genuina controversia de hechos que impedía determinar la legalidad de la *Orden de Cese y Desista* emitida en su contra, así como también, en cuanto a la legitimidad de la multa que conjuntamente se les impuso. Al abundar, expresaron que la OCS carecía de evidencia sustancial sobre el alegado ejercicio de valoración de pérdidas de bienes muebles e inmuebles de sus clientes que se les imputó, de modo que pudiera concluirse que, en efecto, previo a la *Orden de Cese y Desista*, hicieron las veces de

ajustadores públicos sin licencia. Al respecto, expresaron que, si bien, en efecto, negociaron ciertos casos de sus representados frente a sus compañías aseguradoras, ello fue como producto de la labor investigativa como abogado para proveer una adecuada representación legal y no en los términos bajo los cuales la OCS interpretó su desempeño.

En el ánimo de sostener sus argumentos, los recurrentes aludieron al contenido de la carta por ellos remitida a Integrand en representación de Latin Media y afirmaron que la OCS tergiversó su contexto, pasando por inadvertido que la misma, incluso, era demostrativa de que su gestión se limitó al ejercicio de la profesión legal. Específicamente, indicaron que de la misiva expresamente surgía que, como parte de su gestión, solicitaron la intervención de una firma externa de ajustadores para valorar las pérdidas reclamadas contra la póliza pertinente. De conformidad con ello, apuntaron a su vez, que la evidencia adicional sometida por la OCS también acreditaba la participación de agencias debidamente autorizadas en la gestión de valorar las pérdidas objeto de las reclamaciones en sus casos contra aseguradoras, hecho que ratificaba la ilegalidad de la determinación emitida en su contra. Igualmente, los recurrentes afirmaron que los anuncios publicitarios aducidos por la OCS, nada establecían sobre actuación alguna de la imputada, sino que reiteraban la legitimidad de su intervención como abogados de parte. Así, los recurrentes se reafirmaron en que las alegaciones de la OCS no estaban sostenidas con evidencia, sino que obedecían a una mera creencia infundada sobre la naturaleza de su desempeño respecto a sus clientes, hecho que, por sí solo, no constituía base legal para sostener la multa que le fue impuesta.

En su escrito en oposición, los recurrentes por igual reprodujeron su postura en cuanto a que, la imposición de la multa

por parte de la OCS, constituyó un acto excesivo a sus facultades de ley. Sobre tal particular, manifestaron que los términos de la *Orden de Cese y Desista* en controversia, limitaba el ejercicio de la profesión legal, constituyendo ello una reglamentación de la profesión de la competencia exclusiva del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Los recurrentes alegaron que los cuestionamientos esbozados por la OCS sobre el desempeño de sus deberes restringían el acceso de sus clientes a una adecuada representación legal. A tenor con dicha postura, calificaron de abarcadora la interpretación de la entidad sobre los términos del Código de Seguros, *supra*, y se reafirmaron que, impedirles investigar los méritos de las reclamaciones de sus clientes, laceraba los principios profesionales y éticos de los abogados en cuanto a sus representados. A tenor con lo anterior, y reiterándose en que la OCS no produjo evidencia suficiente que acreditara que ejecutaron funciones de investigación, negociación y valoración de pérdidas frente a las compañías aseguradoras de sus clientes, así como en que la gestión objeto de litigio fue una incidental a las propias de un ajustador público, los recurrentes solicitaron que se declarara la nulidad de las multas en disputa y se dejaran sin efecto las infracciones al Código de Seguros, *supra*, resueltas en su contra mediante la *Orden de Cese y Desista*.¹¹

¹¹ Los recurrentes acompañaron su pliego con la siguiente prueba documental: 1) declaración jurada suscrita por el licenciado Juan Saavedra Castro, socio del bufete recurrente, por la cual dio fe de que el bufete emplea a abogados autorizados a ejercer la profesión legal en Puerto Rico, así como que, para cada caso relativo a la reclamación de un seguro, contrata ajustadores públicos licenciados para efectuar la valoración de los daños aplicables; 2) declaración jurada suscrita por el recurrente Nieto Mingo, en virtud de la cual dio fe de que, a fin de dilucidar los términos de la orden de cese y desista en disputa, acogió la recomendación de obtener la licencia de ajustador público, bajo la promesa de que se habría de recomendar la eliminación de la multa en disputa. A su vez, dio fe de no conocer situación alguna en la que algún abogado del bufete recurrente hubiera valorado la pérdida concerniente a determinada reclamación en contra de alguna compañía de seguros; 3) declaración jurada suscrita por el licenciado William E. Copley, socio fundador del bufete recurrente, dando fe de que ninguno de los abogados del mismo actúa a manera de ajustado público de seguros; 4) copia de la carta dirigida a Integrand el 12 de septiembre de 2018 en representación de Latin Media; 5) copia de la *Orden de Ceses y Desista* del 31 de octubre de 2018; 6) copias de ciertos estimados de daños relacionados a determinados clientes de los recurrentes; 7) copia de correos electrónicos remitidos por paralegales a cargo del recurrente Nieto Mingo a clientes de este, adjuntando estimados de daños para su revisión; 8) copia de las licencias de dos compañías de ajuste de seguros; 9) declaración jurada suscrita por el licenciado

Luego de acontecidas ciertas incidencias, el 15 de marzo de 2022, la división adjudicativa concernida notificó la determinación administrativa aquí recurrida. Mediante la misma, acogió la solicitud de resolución sumaria promovida por la OCS y declaró *No Ha Lugar* la solicitud de desestimación de los recurrentes. A su vez, sostuvo la imposición de la multa de \$2,500 a cada uno de los recurrentes, según dispuesto por la OCS. Como fundamento de su determinación, resolvió que, de acuerdo a los documentos habidos en el expediente del caso, no existía controversia de hechos en cuanto a que, en efecto, estos infringieron los términos del Artículo 9.060 del Código de Seguros, *supra*, ello al actuar como ajustadores públicos sin licencia, antes de dictada la *Orden de Cese y Desista* en cuestión.

En principio, el Comisionado aludió al contenido de la carta que los recurrentes remitieron a Integrand, ello en representación de Latin Media. Al respecto, indicó que si bien, mediante la misma, estos, en efecto, requirieron el desembolso de un pago pendiente a favor de su cliente, también expresaron su determinación de efectuar gestiones investigativas relacionadas al ajuste del reclamo y a la inclusión de partidas adicionales que pudieran ser objeto de reembolso. Además, se expresó sobre el contenido de la propaganda publicitaria dirigida a promocionar los servicios de los recurrentes entre los afectados por los huracanes Irma y María. En cuanto a ello, el Comisionado destacó las gestiones y acercamientos particulares que estos, por sí, y por conducto de terceros, efectuaron respecto a los asegurados y potenciales reclamantes. Sobre dicho particular, destacó con especificidad la documentación e información que, a fin de proveerles asesoría, les solicitaron, así como, también el hecho

José A. Hernández Mayoral, dando fe de que, luego de que los recurrentes obtuvieran sus licencias como ajustadores públicos, la OCS no dejó sin efecto las multas aquí en disputa, todo contrario a los acuerdos entre las partes. Por igual, también dio fe de que los recurrentes, sus representados, se limitan a ejercer la profesión legal en los casos de reclamaciones de seguros.

de que los recurrentes “enviaron solicitudes a aseguradores para evaluar estimados y fotos para discutir daños”.¹² A la luz de lo anterior, el Comisionado sostuvo que las actuaciones antes esbozadas, no podían considerarse de carácter accesorio e incidental al ejercicio de la profesión legal, toda vez que las mismas constituían “actos conducentes a investigar y negociar el ajuste de reclamaciones [...]”.¹³ De esta forma, el Comisionado dispuso que los recurrentes incurrieron en la violación legal que les fue imputada, ello al fungir o intentar fungir como ajustadores públicos sin contar con una licencia debidamente expedida por la OCS.

Inconformes, y luego de denegada una previa solicitud de reconsideración, el 19 de mayo de 2022, los recurrentes comparecieron ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial. En el mismo proponen los siguientes señalamientos:

Erró el Comisionado al no conceder a los recurrentes la oportunidad de presentar evidencia y adjudicar de manera sumaria la controversia.

Erró el Comisionado al concluir, sin evidencia sustancial y con prueba en contrario, que la parte recurrente estaba haciendo ajustes de reclamaciones.

Erró el Comisionado al interpretar los Artículos 9.050 y 9.060 del Código de Seguros de Puerto Rico de forma que usurpa la autoridad del Tribunal Supremo para regular la profesión de la abogacía.

Luego de examinar el expediente de autos, procedemos a expresarnos.

II

A

El Código de Seguros de Puerto Rico, Ley Núm. 77 del 19 de junio de 1957, 26 LPRA sec. 101 *et seq.*, es la ley especial a través de la cual se reglamentan las prácticas y requisitos de la industria de los seguros. *Carpets & Rugs v. Tropical Reps*, 175 DPR 615

¹² Véase; Apéndice, Anejo 18: *Resolución*, pág. 543.

¹³ *Íd.*

(2009). La misma está revestida de un gran interés público, ello debido a su importancia y efecto en la economía y la sociedad. *Jiménez López et al. v. SIMED*, 180 DPR 1 (2010). En la consecución de garantizar la efectividad de las normas y prohibiciones del Código de Seguros, *supra*, la Asamblea Legislativa le otorgó al Comisionado de Seguros, entre otras facultades, amplios poderes investigativos, así como la autoridad de imponer sanciones por razón de violaciones a sus órdenes y a las disposiciones contenidas en el antedicho cuerpo legal. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425 (1997). A tales efectos, el Artículo 2.030 del Código de Seguros, *supra*, reconoce que el Comisionado de Seguros podrá “interponer cualesquiera remedios, acciones o procedimientos legales que fueran necesarios o convenientes para hacer efectivos los propósitos [del] Código o cualquier ley o reglamento cuyo cumplimiento o fiscalización le haya sido asignada [...]”. Del mismo modo, el Comisionado podrá “llevar a cabo las investigaciones y exámenes que considere necesarios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código, sus reglamentos y las órdenes que ha emitido”. A su vez, “tendrá poder para adjudicar controversias sobre violaciones al Código o su Reglamento, cumpliendo para ello con el procedimiento dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, y podrá “imponer sanciones y penalidades administrativas por violaciones a este Código y a los reglamentos aprobados en virtud de este y dictar cualquier remedio pertinente autorizado en el Código”. 26 LPRA sec. 235 (3), (14), (12) y (17).

Cónsono con lo anterior, el Artículo 2.120 del Código de Seguros, *supra*, arroga al Comisionado de Seguros una facultad particular por la cual lo autoriza a investigar o a examinar cuentas, archivos, documentos, negocios y operaciones relacionadas con el negocio de seguros de, entre otras, toda persona que disfrute de una

autorización o licencia para ejercer los mismos. 26 LPRA sec. 244

(1). En este contexto, y atinente al asunto que nos ocupa, el Artículo 9.050 del Código de Seguros *supra*, establece la definición de la figura del *ajustador* y sus diferentes acepciones. A tal efecto, dispone como sigue:

Es la persona que, por compensación como empleado, contratista independiente o como empleado de un contratista independiente, por honorarios, comisión o sueldo, investiga y negocia el ajuste de reclamaciones que surjan de contratos de seguros, exclusivamente a nombre del asegurador o del asegurado. Disponiéndose que un ajustador público no podrá ser empleado de un asegurador.

Un abogado postulante que ajuste pérdidas de seguros de tiempo en tiempo, incidentalmente al ejercicio de su profesión, no se considerará “ajustador” para los fines de este capítulo. Un abogado que en representación de un asegurador ajuste pérdidas, tendrá que poseer una licencia de ajustador independiente.

(2) *Ajustador independiente*. — significa el ajustador que suscribe un contrato para actuar en representación del asegurador, por honorarios, comisión o cualquier otro tipo de compensación económica.

(3) *Ajustador público*. — significa el ajustador que suscribe un contrato para actuar en representación exclusiva del reclamante o asegurado, por honorarios, comisión o cualquier otro tipo de compensación económica.

26 LPRA sec. 949 f.

Ahora bien, en el ánimo de regular el ejercicio de la antedicha gestión, ello bajo los términos definidos, el Código de Seguros, *supra*, en su Artículo 9.060, expresamente impone el requisito medular de la obtención de una licencia para desempeñarse, entre otros, como ajustador de seguros en nuestra jurisdicción. De igual modo, expone la sanción aplicable en caso de actuar como tal sin la debida autorización. Al respecto, reza:

(1) Ninguna persona actuará o se hará pasar en Puerto Rico como productor, representante autorizado, intermediario de reaseguro, agente general, solicitador, ajustador, o consultor de seguros, a menos que posea licencia para ello, de acuerdo con este capítulo y con los reglamentos aplicables que sean promulgados a su amparo.

[...]

(5) La infracción de los párrafos (1), (2) ó (3) de este Artículo se considerará una violación a este Código sujeto a las sanciones dispuestas en este Capítulo. Además, dicha violación se considerará como un delito menos grave, castigable con una multa no menor de quinientos (500) dólares ni mayor de quince mil (15,000) dólares.

26 LPRA sec. 949 i.

B

De otra parte, en la ejecución de las facultades delegadas mediante ley al Comisionado de Seguros, el Artículo 2.190 del Código de Seguros, *supra*, exime la celebración de una vista administrativa en ocasión a que “el Comisionado determine, a solicitud de alguna de las partes, dictar una resolución sumaria.” 29 LPRA sec. 251(1). A tal efecto, la referida compilación legal establece los criterios para legitimar dicho curso adjudicativo, a saber:

[...]

(2) El Comisionado podrá emitir una resolución sumaria que disponga parcial o totalmente de las controversias, siempre y cuando determine, a la luz de los documentos ante su consideración, que no existe controversia real sobre los hechos materiales y que únicamente restan por adjudicarse controversias de derecho. En caso de que la resolución dictada sumariamente disponga de la totalidad de las controversias ante la consideración del Comisionado, no será necesaria la celebración de una vista. Cualquier parte afectada por la resolución así dictada será debidamente notificada de ésta y podrá ejercer su derecho a la revisión judicial conforme lo dispone la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

26 LPRA sec. 254.

C

Finalmente, es norma firmemente establecida en el estado de derecho vigente, que los tribunales apelativos están llamados a abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por las agencias administrativas, todo en deferencia a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26 (2018); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe*

Specialty II, 179 DPR 923 (2010). En este contexto, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, establece el alcance de la revisión judicial respecto a las determinaciones administrativas. A tal efecto, la referida disposición legal expresa como sigue:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.

3 LPRA sec. 9675.

Al momento de revisar una decisión agencial, los tribunales deben ceñirse a evaluar la *razonabilidad* de la actuación del organismo. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra. Por ello, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos que emita, siempre que estén sostenidas por *evidencia sustancial* que surja de la *totalidad del expediente administrativo*. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003). En este contexto, nuestro Tribunal Supremo ha definido el referido concepto como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425 (1997).

A tenor con esta norma, los foros judiciales limitan su intervención a evaluar si la decisión de la agencia es razonable y no si hizo una determinación correcta de los hechos ante su consideración. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra. En caso de que exista más de una interpretación razonable

de los hechos, el tribunal debe sostener lo concluido por la agencia, evitando sustituir el criterio del organismo por sus propias apreciaciones. *Pacheco v. Estancias*, supra. Ahora bien, esta norma de deferencia no es absoluta. La misma cede cuando está presente alguna de las siguientes instancias: (1) cuando la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la apreciación de la ley, y; (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable, o ilegal. *Costa Azul v. Comisión de Seguridad*, 170 DPR 847 (2007).

III

En la presente causa, los recurrentes en esencia plantean que incidió el Comisionado de Seguros al disponer sumariamente del asunto entre las partes, ello sin celebrar una vista administrativa que les permita presentar prueba a favor de sus alegaciones. Según aducen, la determinación por la cual se sostuvo la infracción al Código de Seguros, *supra*, que les fue imputada, carece de base fáctica que sostenga su legitimidad. Específicamente, aluden a la ausencia de prueba respecto a que sus gestiones a favor de sus clientes constituyeron ajustes de reclamaciones desautorizadas por ley, ello al, alegadamente actuar como ajustadores públicos sin licencia a tal fin. A su vez, plantean que el pronunciamiento en disputa, y la consecuente imposición de las multas en cuestión, constituyen una regulación ilegítima de la profesión legal por parte de la agencia recurrida. Habiendo examinado los referidos argumentos, a la luz de la prueba y el derecho aplicable, resolvemos revocar la resolución administrativa recurrida.

El ejercicio de nuestras funciones revisoras, a la luz del estándar establecido por el ordenamiento jurídico para legitimar nuestra intervención con las determinaciones administrativas, nos lleva a concluir que, en el caso de autos, existe una genuina controversia de hechos que impide la preterición del cauce ordinario

de los procesos adjudicativos en las agencias. A nuestro juicio, los documentos en los cuales la OCS apoyó los méritos de la solicitud de resolución sumaria que promovió, no gozan de la suficiencia necesaria para establecer que los recurrentes transgredieron las disposiciones del Código de Seguros, *supra*, en los términos resueltos. Los mismos únicamente ponen de manifiesto el ejercicio de determinada representación legal. Sin embargo, no son concluyentes a los efectos de demostrar que los recurrentes, en sus gestiones como abogados de parte en reclamaciones de seguros, actuaron en calidad de ajustadores públicos no licenciados. De ahí que la resolución sumaria recurrida por la cual el Comisionado validó la imposición de la multa en disputa no pueda sostenerse.

Según hemos podido constatar, tanto la prueba aportada por la OCS, como aquella provista por los recurrentes, hacen referencia a la contratación de compañías independientes para efectuar las valoraciones y ajustes correspondientes de las reclamaciones que, en representación de sus clientes estos últimos promovieron. Ciertamente, ello, por sí solo, derrota el carácter controvertible de las afirmaciones expuestas por la OCS en su pliego para validar su postura sobre la infracción al Artículo 9.060, *supra*, por parte de los recurrentes. Lo anterior, en consecuencia, expone la necesidad de que, a los fines de alcanzar una disposición justa y correcta del caso, el mismo se dirima por la vía ordinaria de adjudicación mediante la correspondiente presentación de prueba. Solo así los comparecientes podrán evidenciar efectivamente sus contenciones y colocarán al Comisionado en posición suficiente para interpretar la conducta objeto de litigio entre ellas. De este modo, toda vez que, distinto a lo resuelto, los documentos sometidos al escrutinio del Comisionado no establecen la inexistencia total de una controversia de los hechos medulares de la causa de epígrafe que legitime la

disposición sumaria del asunto, dejamos sin efecto la determinación recurrida.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se revoca la resolución administrativa recurrida. Se ordena al Comisionado de Seguros celebrar una vista adjudicativa en la que los aquí comparecientes puedan presentar la correspondiente evidencia en apoyo a sus respectivas posturas.

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

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