

EN LA OFICINA DEL COMISIONADO DE SEGUROS DE PUERTO RICO
SAN JUAN, PUERTO RICO

COMISIONADO DE SEGUROS DE
PUERTO RICO

VS

CANADA LIFE INSURANCE COMPANY
OF PUERTO RICO, INC.

CASO NÚMERO: E-2004-06

ASUNTO: Violación a la Carta Normativa
Número N-E-2-83-97 del 12 de febrero de
1997

Relación de Accionistas

RESOLUCIÓN SUMARIA

Canada Life Insurance Company of Puerto Rico, Inc., en adelante “el Asegurador”, es un asegurador del país, que estuvo debidamente autorizado para tramitar negocios de seguros en Puerto Rico hasta el 30 de junio de 2004.

El 18 de febrero de 2004, la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico, en adelante “la OCS” expidió una Orden a, a causa del sometimiento tardío de la relación de accionistas para el año 2002, requerida por la Carta Normativa Número N-E-2-83-97 del 12 de febrero de 1997. En dicha Orden se le requirió al Asegurador el cumplimiento estricto con las disposiciones de la referida Carta Normativa y se le impuso una multa administrativa de \$1,000 por incurrir en violación de la misma. El Asegurador fue advertido sobre su derecho a solicitar una vista administrativa, en cuyo caso, la acción tomada quedaría sin efecto legal y la Orden se convertiría en un pliego de imputaciones. Además, se le advirtió de su derecho a comparecer a la vista asistido por un abogado y de su derecho a presentar toda la evidencia que considerase necesaria para sostener sus alegaciones.

En “Solicitud de Reconsideración de Orden y Vista Administrativa”, radicada el 9 de marzo de 2004, el Asegurador solicitó la reconsideración de la Orden o, en la alternativa, la cuantía de la multa impuesta. Expuso en dicha solicitud que las disposiciones del Código de Seguros de Puerto Rico, en las cuales descansa la Orden emitida el 18 de febrero de 2004, no contemplan la imposición de sanciones por la

violación de cartas normativas, al no tener éstas la fuerza vinculante de una ley, regla o reglamento, y que en todo caso por analogía con las reglas y reglamentos, debería imponerse una sanción de menor cuantía. En atención a la referida solicitud, el 17 de marzo de 2004, se señaló una vista administrativa para el día 19 de mayo de 2004. El 5 de abril de 2004, la OCS presentó "Moción Solicitando Resolución Sumaria", en la cual planteó que no existe controversia en cuanto a que el Asegurador cometió la violación que se le imputa en la Orden del 18 de febrero de 2004, y que la cuantía de la multa impuesta está muy por debajo del máximo permitido por ley. Planteó, además, que la sanción impuesta es razonable y está dentro las facultades delegadas a la OCS, por lo que debe confirmarse la Orden del 18 de febrero de 2004. El 12 de abril de 2002, se dictó Resolución Interlocutoria, mediante la cual se concedió al Asegurador un plazo de veinte días para que presentase su posición en torno a la "Moción Solicitando Resolución Sumaria" de la OCS. El 11 de mayo de 2004, el Asegurador sometió "Oposición a Moción Solicitando Resolución Sumaria", en la cual reiteró los argumentos esbozados en su "Solicitud de Reconsideración de Orden y Vista Administrativa". El 18 de mayo de 2004, la OCS mediante "Réplica a la Oposición a Moción Solicitando Resolución Sumaria", solicitó que se declare con lugar la "Moción Solicitando Resolución Sumaria" y se confirme la Orden del 18 de febrero de 2004.

Finalmente, el Asegurador presentó, el 20 de mayo de 2004, "Solicitud de Extensión de Término para Presentar Dúplica", en la cual solicitó que se le concediera hasta el 30 de junio de 2004, para presentar un escrito de dúplica a la réplica de la OCS. Mediante Resolución Interlocutoria del 4 de junio de 2004, se le concedió el término solicitado. Transcurrido dicho término, sin que la representación legal del Asegurador haya presentado su escrito de dúplica, procedemos a resolver.

Analizados los planteamientos de las partes a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, las Reglas de Procedimiento Civil y la jurisprudencia aplicable, resolvemos que a nivel administrativo puede expedirse un dictamen de forma sumaria. La Regla 36 de las de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. III R. 36, permite que se dicte sentencia sumariamente sobre la totalidad o cualquier parte de una

reclamación, cuando no exista controversia real sustancial en cuanto a ningún hecho material y como cuestión de derecho deba dictarse sumaria a favor de la parte promovente. El mecanismo procesal de sentencia sumaria es compatible con el procedimiento adjudicativo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. secs. 2151-2170a. Nada impide que en casos apropiados se adopten normas de las Reglas de Procedimiento Civil para guiar el curso del proceso administrativo, cuando las mismas no sean incompatibles con dicho proceso y propicien una solución, justa, rápida y económica. Ind. Cortinera Inc. v. P.R.T.C., 132 D.P.R. 654, 660 (1993).

Al no existir controversia sobre los hechos materiales que dieron lugar al caso de epígrafe, estamos en posición de resolver conforme a derecho.

HECHOS MATERIALES NO CONTROVERTIDOS

1. El Asegurador ha estado debidamente autorizado por la OCS para llevar a cabo negocios de seguros en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, desde el 2 de enero de 2002.
2. La Carta Normativa Número N-E-2-83-97 del 12 de febrero de 1997, le requiere a los aseguradores del país que presenten ante la OCS, no más tarde del 31 de marzo de cada año una relación de todos sus accionistas al 31 de diciembre precedente, junto con el número de acciones que posee cada uno y el porcentaje que representa ese número del total de las acciones en circulación.
3. El 31 de marzo de 2003, fue la fecha límite para la radicación ante la OCS de la relación de accionistas de los aseguradores del país, correspondiente al año 2002.
4. El Asegurador radicó tardíamente la relación de accionistas para el año 2002, a saber, el 8 de septiembre de 2003, sin solicitar prórroga a la OCS, ni ofrecer explicación alguna sobre la tardanza.
5. Al 12 de febrero de 1997, fecha en que fuera notificada la Carta Normativa Número N-E-2-83-97, el Asegurador no existía ni como entidad jurídica, ni como asegurador del país conforme al Código de Seguros de Puerto Rico, por lo que no recibió notificación de la misma.

Examinadas las anteriores Determinaciones de Hechos a la luz del derecho aplicable, procede emitir las siguientes:

CONCLUSIONES DE DERECHO

El Artículo 2.030(3) del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 L.P.R.A. sec. 203(3), faculta al Comisionado de Seguros a llevar a cabo las investigaciones e inspecciones que considere convenientes para determinar si una persona ha violado cualquier disposición del Código de Seguros.

Por otra parte, el Artículo 3.330 del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 L.P.R.A. sec. 333, establece que el Comisionado de Seguros podrá, por medio de reglas y reglamentos, requerir de un asegurador que rinda informes especiales sobre cualquier asunto, cuando los considere necesarios o convenientes y sean pertinentes y estén relacionados con la facultad investigativa del Comisionado.

En cumplimiento con los deberes que le impone el Código de Seguros de Puerto Rico, la OCS le requirió mediante la Carta Circular Número E-9-783-79 del 19 de septiembre de 1979, a todos los aseguradores del país que presentaran, en o antes del 31 de marzo de cada año, una relación de todos sus accionistas al 31 de diciembre del año precedente, junto con el número de acciones que posee cada uno y el porcentaje que representa del total de acciones en circulación. Lo anterior, con el propósito de velar por el cumplimiento del Artículo 3.210(8)(9) del Código de Seguros, 26 L.P.R.A. sec. 321(8)(9), que dispone lo siguiente:

“El Comisionado podrá, luego de una vista, denegar, suspender o revocar la autorización de un asegurador para concertar seguros, cuando dicho asegurador, en adición a otras razones para ello prescritas en este código:

(1) ...

(8) Si fuere asegurador por acciones y la mayoría de las acciones en circulación de dicho asegurador están poseídas o controladas directa o indirectamente por un solo individuo; o si fuere un asegurador por acciones donde un solo individuo tenga facultad para disponer libremente de los activos de dicho asegurador.

(9) El Comisionado, con miras a impedir que existan relaciones que conduzcan o tiendan a conducir a una restricción irrazonable o a un monopolio del negocio de seguros, determine luego de una investigación que existe una relación de control directa o indirectamente similar a la que se describe en el Artículo 9.080(3)

entre el asegurador y cualquiera de las instituciones que se describen en el Artículo 3.200(3) de este código.”

Como resultado del análisis que entonces se realizó de las listas de accionistas sometidas, la OCS encontró que varios de los accionistas, en la mayoría de los aseguradores del país, eran a su vez corporaciones. Para poder efectuar su rol de supervisión, conforme a los poderes conferidos en el Artículo 2.030(3), *supra*, y para además poder fiscalizar el cumplimiento con el Artículo 3.040(6) del Código de Seguros, 26 L.P.R.A. sec. 304(6), la OCS requirió mediante la Carta Normativa Número N-E-06-87 del 8 de octubre de 1987, el sometimiento, junto con la lista de accionistas del asegurador, de un detalle de los accionistas individuales (personas naturales) de cada uno de los accionistas corporativos que aparecieran en dichas listas.¹

Mediante la Carta Normativa Número N-E-2-83-97 del 12 de febrero de 1997, la OCS le requirió a todos los aseguradores del país que presentaran, no más tarde del 31 de marzo de cada año, una relación de todos sus accionistas al 31 de diciembre del año precedente, tal y como se estableció en la Carta Circular Número E-9-783-79 del 19 de septiembre de 1979 y la Carta Normativa Número N-E-10-06-87 del 8 de octubre de 1987, requiriéndose estricto cumplimiento con lo dispuesto en la misma.

Tanto el Artículo 3.210(8)(9), *supra*, como el Artículo 3.040(6), *supra*, persiguen la protección del interés público ante el riesgo de que un solo individuo tenga el control de un asegurador con plena libertad para disponer de sus activos, arriesgando la estabilidad económica de éste. Ambas disposiciones fueron incorporadas al Código de Seguros de Puerto Rico mediante enmiendas en la Ley Núm. 48 del 19 de junio de 1969, (P. de la C. 164). En el informe de la Comisión Jurídico Civil presentado al Senado el 19 de mayo de 1969, Diario de Sesiones del 1969, Pág. 2307, se describió el alcance del P. de

¹ El Artículo 3.040(6) del Código de Seguros de Puerto Rico, *supra*, dispone lo siguiente como requisito para un asegurador quedar autorizado:

“Al objeto de tener el derecho de contratar seguros en Puerto Rico, como asegurador, y tener autoridad para tales operaciones, un asegurador deberá:

(1) ...

(6) Cumplir a cabalidad con las demás disposiciones de este código y reunir los requisitos que el mismo requiere. El Comisionado podrá denegar la autorización a hacer negocios en Puerto Rico a un asegurador por acciones si la mayoría de las acciones en circulación de dicho asegurador están poseídas o controladas, directa o indirectamente, por un solo individuo; o si un solo individuo, tiene facultad para disponer libremente de los activos del asegurador.”

la C. 164, con el propósito de enmendar el inciso (6) del Artículo 3.040 y adicionar el nuevo inciso (8) al Artículo 3.210, y el cual se propuso para aprobación sin enmiendas.

En dicho informe se expresó lo siguiente:

“Vuestra Comisión ha sido informada por el Comisionado de Seguros que ha habido en Puerto Rico varios casos en que la gran mayoría de las acciones de una compañía de seguros están controladas por un solo individuo. Cuando esto ocurre, puede darse el caso de que los fondos de la compañía se inviertan en actividades riesgosas que pongan en peligro la estabilidad financiera de la Compañía, y por ende, la inversión de los tenedores de pólizas en dichas pólizas.”

Dado que la estabilidad financiera de los aseguradores del país reviste de gran interés público, es necesario que la OCS mantenga una adecuada supervisión de este renglón en la administración de los aseguradores del país.

Es de gran interés público el fiscalizar y mantener la sana administración de la industria de seguros y, por tal razón, ésta está sujeta a una reglamentación y supervisión más estricta y rigurosa que la impuesta por el Estado a otras clases de negocio. Véase, Assoc. Ins. Agencies, Inc., v. Comisionado de Seguros, 97 J.T.S. 142 (1997); Comisionado de Seguros v. Bradley, 98 D.P.R. 21 (1969); Comisionado v. Anglo Porto Rican, 97 D.P.R. 637 (1969).

Aquellos regulados que no cumplen con los requerimientos de la OCS contribuyen a que se derroten los fines mismos que persigue el Código de Seguros de Puerto Rico. La OCS faltaría a sus obligaciones ministeriales, reguladoras y fiscalizadoras, si permitiera y no penalizara esta conducta.

Resulta pues, de suma importancia que los regulados cumplan con sus obligaciones y que sean diligentes y cooperadores en la tramitación de las diferentes instancias ante la OCS. El incumplimiento con las Ordenes, Citaciones, Cartas Circulares y Cartas Normativas emitidas por la OCS derrota su propósito de garantizar que los procedimientos administrativos llevados a cabo se efectúen en forma rápida, justa y económica, y contribuye a retrasar y recargar las funciones de la OCS en perjuicio de la industria de seguros.

La OCS siempre ha sido muy celosa en el desempeño de su función de velar que todo regulado cumpla con las obligaciones que le impone el Código de Seguros de

Puerto Rico, y ha actuado con firmeza en aquellos casos en los que los regulados no han cumplido con sus obligaciones correlativas y han intentado obstruir o perjudicar las funciones del Comisionado de Seguros.

El Artículo 3.210(2), del Código de Seguros, 26 L.P.R.A. sec. 321(2), establece lo siguiente:

“El Comisionado podrá, luego de una vista, denegar, suspender o revocar la autorización de un asegurador para concertar seguros, cuando dicho asegurador, en adición a otras razones para ello prescritas en este código:

(1) ...

(2) Dejare de cumplir con las reglas y reglamentos legales con arreglo a este código o con cualquier orden pertinente del Comisionado dentro del tiempo propiamente concedido en dicha orden.”

Por su parte, el Artículo 3.211, 26 L.P.R.A. sec. 321a, establece lo siguiente:

“En adición a la denegación, revocación o suspensión de la autorización de un asegurador para concertar seguro, o en lugar de la misma, a cualquier asegurador que violare una disposición de este código podrá imponérsele una multa administrativa que no excederá de cinco mil (5,000) dólares por cada violación, disponiéndose que el total de multas por diferentes violaciones no excederá de cincuenta mil (50,000) dólares.”

A tenor con el antes citado Artículo, la OCS tiene la facultad de imponer una multa administrativa de hasta \$5,000 a cualquier regulado que dejare de cumplir con una regla, reglamento u orden del Comisionado de Seguros. En el caso de epígrafe, el Asegurado incumplió con una orden de la OCS contenida en una Carta Normativa.

Como acertadamente alega el Asegurador, una Carta Normativa no es una ley, ya que la misma no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa, ni tampoco es un reglamento, ya que no está incluida dentro de la definición de “Reglas o reglamento”, contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2102(l), por lo cual no se requiere para su aprobación el procedimiento de reglamentación provisto en la referida ley. Sin embargo, las cartas normativas han sido consideradas como reglas interpretativas o “ruling”², mediante las

² Carta Circular Núm. A-7-1090-87 del 16 de julio de 1987, la cual distingue una Carta Circular de una Carta Normativa, describe el propósito de ésta última de la siguiente forma:

“2) Como instrumento para dar publicidad a la interpretación formal (“ruling”) que esta Oficina ha hecho sobre las disposiciones de ley de reglamento y sobre los diversos sometimientos que aprueba. En esta modalidad impartimos instrucciones específicas a la industria de seguros sobre cómo aplicaremos dichas interpretaciones y cómo dicha industria deberá actuar para estar conforme con tal interpretación.”

cuales una agencia interpreta formalmente o clarifica disposiciones de la ley o reglamento. “La intención subyacente en la formulación de una regla interpretativa es no alterar los derechos de los individuos. Se diferencia de la regla legislativa que tiene como objetivo fundamental ese fin. Lo señalado, desde luego, no puede entenderse en el sentido de que está totalmente despojado de impacto y consecuencia sobre el derecho o los derechos de las partes o individuos. La doctrina generalizada le confiere a la interpretación de la agencia gran respeto y deferencia.” Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Segunda Edición, Editorial Forum, Capítulo 3, pags. 126 - 127.

Lo requerido u ordenado en la Carta Normativa Número N-E-2-83-97, emana del amplio poder de fiscalización contenido en el Código de Seguros de Puerto Rico, otorgado por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico a la OCS, por lo cual, el incumplimiento o la obstrucción con dicho poder amerita la imposición de sanciones, de acuerdo con el Artículo 3.210(2) del Código de Seguros de Puerto Rico, supra. La tardanza injustificada por más de cinco meses por parte del Asegurador en someter la información requerida por la Carta Normativa Número N-E-2-83-97, refleja un franco menosprecio a la facultad supervisora y reglamentadora de la OCS, ante un asunto de vital importancia. Por otro lado, el hecho de que el Asegurador fuera organizado o comenzara a existir luego de que fuera notificada la Carta Normativa Número N-E-2-83-97, no le exime del cumplimiento de la misma. Es máxima de nuestro ordenamiento jurídico que la ignorancia de las leyes no exime de su cumplimiento.

Ello así, resolvemos que la multa administrativa impuesta por la OCS al Asegurador es razonable, está justificada ante la falta cometida y se encuentra dentro de los límites impuestos por ley.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto anteriormente, **YO, RAFAEL GIL GUTIÉRREZ**, Oficial Examinador, por delegación efectuada el 9 de septiembre de 2004, por la **LCDA. DORELISSE JUARBE JIMÉNEZ**, Comisionada de Seguros de Puerto Rico,

resuelvo **CONFIRMAR** la multa administrativa de \$1,000, impuesta al Asegurador mediante la Orden de 18 de febrero de 2004.

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

Se instruye a la Unidad de Servicios Generales de la Oficina del Comisionado de Seguros a que emita la correspondiente factura.

Se apercibe a la parte adversamente afectada por la presente Resolución que, a tenor con lo dispuesto en la sección 3.15 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, podrá presentar una moción de reconsideración de la misma dentro del término jurisdiccional de veinte días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la Resolución. La presentación de una moción de reconsideración será una medida opcional al alcance de la parte adversamente afectada, quien en la alternativa podrá presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones dentro de un término jurisdiccional de treinta días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la presente Resolución, según se establece en la sección 4.2 de la referida Ley Núm. 170.

Si la parte adversamente afectada por la presente Resolución opta por presentar una moción de reconsideración, se le apercibe que si esta Oficina rechaza de plano la moción de reconsideración, el término de treinta días para solicitar revisión judicial de la presente Resolución comenzará a partir de la fecha en que se notifique la denegatoria de la moción.

Si esta Oficina no actúa sobre la moción de reconsideración dentro de los quince días, luego de presentada la misma, el término de treinta días para solicitar revisión

judicial de la presente Resolución comenzará a partir de la fecha de expiración del referido término de quince días.

Si, por el contrario, esta Oficina toma alguna determinación referente a la moción de reconsideración, el plazo de treinta días para solicitar revisión judicial sobre la Resolución de la Oficina resolviendo definitivamente la moción de reconsideración, comenzará a partir de la fecha en que se archive en autos copia de la notificación de esta última Resolución.

Si esta Oficina deja de tomar alguna acción con relación a una moción de reconsideración acogida para resolución dentro de los noventa días de haber sido ésta radicada, se entenderá que esta Oficina ha perdido jurisdicción sobre la misma y el plazo de treinta días para solicitar revisión judicial ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones comenzará a partir de la fecha de expiración de dicho término de noventa días, salvo que esta Oficina por justa causa, y dentro de esos noventa días prorrogue, por no más de treinta días, el plazo para resolver la referida moción de reconsideración, en cuyo caso el término para solicitar revisión judicial comenzará a partir de la fecha de expiración de la prórroga.

De no presentarse un recurso de revisión judicial dentro de los términos antes dispuestos, esta Resolución advendrá final y firme.

NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, a de septiembre de 2004.

RAFAEL J. GIL GUTIÉRREZ
OFICIAL EXAMINADOR

CERTIFICACIÓN:

YO, KEILA Z. SOSA GONZÁLEZ, Administradora de Sistema de Oficina del Área de Procesos de Adjudicación de la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico, **CERTIFICO** que copia fiel y exacta del escrito que antecede, cuyo original debidamente firmado obra en los expedientes de esta Oficina, ha sido archivada en autos y enviada en el día de hoy por correo certificado con acuse de recibo a:

Sr. Edgardo J. Silva Jiménez, Presidente
Canada Life Insurance Company
of Puerto Rico, Inc.
PO Box 13965
San Juan, Puerto Rico 00908-5003

Lcda. Hilda M. Surillo Peña
Asesor Jurídico General
PO Box 70333
San Juan, Puerto Rico 00936-8244

por correo interno a:

Lcdo. Francisco Mercado Olivero, Director
Unidad de Asuntos Legales
Oficina del Comisionado de Seguros

CPA Áurea E. Lopéz Martínez
Comisionada Auxiliar
Supervisión y Cumplimiento
Oficina del Comisionado de Seguros

Sr. Jorge L. Rodríguez Pérez, Supervisor
Unidad de Servicios Generales
Oficina del Comisionado de Seguros

y por correo electrónico a:

Sra. Marisol Olivera
Unidad de Informática
Oficina del Comisionado de Seguros

En San Juan, Puerto Rico, a de septiembre de 2004.

**KEILA Z. SOSA GONZÁLEZ
ADMINISTRADORA DE SISTEMAS
DE OFICINA**