

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

ANA MARÍA JUELLE
GONZÁLEZ; JUAN ADOLFO
MORALES HERNÁNDEZ;
MANUEL GARCÍA
GONZÁLEZ; DSG
INSURANCE CORP.;
RICHARD DUNMAN
MÉNDEZ; FRANCISCO DE
LA TORRE LUGO; L.
CAMPOS & ASOCIADOS,
INC.

Recurrente

v.

OFICINA DEL
COMISIONADO DE
SEGUROS

Recurrida

KLRA202000289

Revisión Judicial
procedente de la
Oficina del
Comisionado de
Seguros

Caso Núm.:
CN-2020-285-D

Sobre:
Revisión Judicial

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Colom García, el Juez Ramos Torres y la Jueza Soroeta Kodesh.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 23 de octubre de 2020.

Comparecen ante este Tribunal de Apelaciones Ana María Juelle González; Juan Adolfo Morales Hernández; Manuel García González; Dsg Insurance Corp.; Richard Dunman Méndez; Francisco De La Torre Lugo y L. Campos & Asociados, Inc. (en conjunto, parte recurrente o recurrentes) mediante el presente recurso de revisión judicial. Nos solicitan que revisemos y decretemos nula la Carta Normativa CN-2020-285-D emitida, el 21 de agosto de 2020, por la Oficina del Comisionado de Seguros (en adelante, OCS o recurrida).

Por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la determinación emitida por la OCS.

I

Veamos los hechos que dieron paso a la presentación de este recurso.

Número Identificador

SEN2020_____

El 25 de junio de 2020, la OCS emitió la Carta Normativa CN-2020-281-D, mediante la cual enmendó la Carta Normativa N-AP-8-75-2006, emitida el 21 de agosto de 2006. La Carta Normativa CN-2020-281-D dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:¹

A tenor con lo establecido en el antes citado Artículo 43 de la Ley de Condominios, se desprende que la mayoría de los titulares posee autoridad para determinar cubrir áreas comunes generales, procomunales y limitadas del condominio, pero dicha autoridad no se extiende para determinar, imponer y/o cubrir bajo la póliza maestra del condominio, los elementos construidos o instalados originalmente que son de propiedad privada e individual de cada titular. Estos elementos se denominaron como **“elementos privativos originales, adheridos a la estructura”**. Se aclara que todo titular tiene la potestad de asegurar dichos elementos privativos por su cuenta y beneficio propio, con el asegurador de su preferencia, según los derechos que le confiere la Ley de Condominios.

Por lo tanto, las pólizas maestras del condominio podrán cubrir los elementos comunes, procomunales y limitados del condominio, **pero no así los elementos que son propiedad privada e individual de cada uno de los titulares**. Este tipo de póliza maestra destinada a cubrir los elementos comunes, procomunales y limitados del condominio, se conoce como “Bare-Walls”.

[...]

Por otro lado, los elementos privativos originales, adheridos a la estructura y sus alteraciones y mejoras, sólo podrán ser asegurados por el titular de cada apartamento, mediante una póliza emitida a nombre de éste, que cubra dicha propiedad. Para determinar el límite adecuado de esta cubierta, el titular de cada apartamento deberá gestionar con un tasador, una valoración de los elementos privativos originales y alteraciones que interesa asegurar. [...] (Énfasis en el original).

En desacuerdo con lo dispuesto en la Carta Normativa CN-2020-281-D, el 24 de julio de 2020, la parte recurrente presentó ante este Tribunal un recurso de revisión judicial. En síntesis, alegó que la precitada Carta Normativa ampliaba las obligaciones establecidas en el Artículo 43 de la Ley de Condominios, Ley Núm. 104 de 25 de junio de 1958, 31 L.P.R.A. sec. 1293g. Por tanto, sostuvo que dichas obligaciones debían ser impuestas mediante un procedimiento formal de reglamentación conforme dispone la LPAU, infra, y no mediante una Carta Normativa.

¹ Apéndice del recurso, pág. 7.

No obstante, mientras el recurso se encontraba ante la consideración de este Tribunal, la Ley de Condominios, Ley Núm. 104 de 25 de junio de 1958, según enmendada, fue derogada por la Ley de Condominios de Puerto Rico (Ley de Condominios de PR), Ley Núm. 129 del 16 de agosto de 2020. En consecuencia, la OCS emitió la Carta Normativa CN-2020-285-D, la cual derogó la Carta Normativa CN-2020-281-D² y enmendó la N-AP-8-75-2006. La nueva Carta Normativa CN-2020-285-D entró en vigor el 21 de agosto de 2020.

Inconforme con la emisión de la nueva Carta Normativa CN-2020-285-D, el 26 de agosto de 2020, la parte recurrente comparece ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial. Señala la comisión del siguiente error:³

Erró la OCS al promulgar la Carta Normativa, CN-2020-285-D, de 21 de agosto de 2020, soslayando el proceso de reglamentación formal de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, aun cuando la misma establece derechos y obligaciones e impone consecuencias por su incumplimiento y altera relaciones jurídicas previas.

Transcurrido el término reglamentario sin que la parte recurrida presentara ante nos su postura sobre el presente recurso, procedemos a atender la controversia sin su comparecencia.

II.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 38-2017, 3 L.P.R.A. sec. 9601 *et seq.*, requiere que las agencias administrativas cumplan con ciertos requisitos al aprobar, enmendar o derogar una regla o reglamentos. Por tanto, condiciona la acción de reglamentación a un proceso de notificación, participación ciudadana y publicación dispuesto en las secciones 2.1 a la 2.5, 3 L.P.R.A. secs. 9611-9615. En su Sección 1.3 (m), la LPAU define lo que es una regla o reglamento de la siguiente manera:

“cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política

² Dado a que la Carta Normativa CN-2020-281-D fue derogada, este Tribunal desestimó el recurso previamente presentado por la parte aquí recurrente. Ello, pues el mismo se tornó académico. Véase, Sentencia del 30 de septiembre de 2020, KLRA202000240.

³ Posterior a ello, el 26 de septiembre de 2020, la parte recurrente presentó una “Moción en Auxilio de Jurisdicción”, la cual fue declarada No Ha Lugar.

pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia que tenga fuerza de ley. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. [...]

3 L.P.R.A. sec. 9603 (m).

Esta reglamentación se clasifica en reglas legislativas y las reglas no legislativas. Ramírez et al. v. Jta. Planificación, 185 D.P.R. 748, (2012). Una regla legislativa es aquella que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. Id; Asoc. de Maestros v. Com. Rel. Trabajo, 159 D.P.R. 81, 92 (2003). La regla legislativa impacta directamente a los ciudadanos en general y obliga con fuerza de ley a la agencia. Ramírez et al. v. Jta. Planificación, supra. Ante ello, las agencias deben seguir el procedimiento formal establecido por la LPAU para la aprobación de este tipo de regla. Id.; Tosado v. A.E.E., 165 D.P.R. 377, 390 (2005); Asoc. de Maestros v. Com. Rel. Trabajo, supra, a la pág. 95.

Por otra parte, la LPAU excluyó del proceso formal de reglamentación las siguientes reglas, las cuales se clasifican como reglas interpretativas:

- (1) Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia o comunicaciones internas o entre agencias que no afectan los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general.
- (2) Documentos guía según definidos en esta Ley.
- (3) Órdenes de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor y otros decretos u órdenes similares que se emitan o puedan emitir en el futuro por otras agencias, y que meramente realizan una determinación de uno o varios parámetros de reglamentación con base a un reglamento previamente aprobado y que contiene las normas para su expedición.
- (4) Formas y sus instrucciones, siempre que no constituyan documentos guía.

3 L.P.R.A. sec. 9603 (m)

Una regla interpretativa, es una expresión de la agencia que **ofrece una aclaración de la ley que administra, o de sus reglas y reglamentos.** Id. En Mun. de San Juan v. J.C.A., 152 D.P.R. 673, 692 (2000), nuestro más alto foro señaló que las reglas interpretativas se

crean cuando las agencias administrativas aprueban directrices u otras reglamentaciones informales con el propósito de darle uniformidad a sus propios procesos, pautar la discreción administrativa u otros fines internos.

Las reglas interpretativas pueden ser de gran valor, ya que permiten a las agencias pautar la discreción administrativa de una manera más informal, y facilitan que las agencias le informen a la ciudadanía el contenido preciso de sus derechos y deberes bajo la ley que administra esa agencia o comisión. Id. Véase Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud, 156 D.P.R. 105 (2002).

Entre las reglas interpretativas están incluidos los documentos guías, los cuales están definidos en la LPAU de la siguiente forma:

(c) Documento Guía — Significa un documento físico o electrónico de aplicabilidad general desarrollado por una agencia, que carece de fuerza de ley pero expresa la interpretación de la agencia sobre alguna legislación, la política pública de la agencia o que describe cómo y cuándo la agencia ejercerá sus funciones discrecionales. Incluye interpretaciones oficiales, según definidas en esta Ley. Este término no incluye documentos que son reglamentos o reglas según definidas en esta Ley.

3 L.P.R.A. sec. 9603 (c)

III.

En el presente recurso, la parte recurrente señala que, en la Carta Normativa en controversia, la OCS indicó que esta era una interpretación del Artículo 62 de la Ley de Condominios de PR, supra. En desacuerdo, la parte recurrente sostiene que dicho artículo “no prohíbe el que se incluyan elementos privativos originales como parte de la póliza maestra de un condominio, como tampoco avala que esa sea la única forma de asegurar un apartamento”.⁴ En virtud de lo anterior, aduce que la Carta Normativa CN-2020-285-D hace más específica la ley y establece obligaciones adicionales a lo contemplado en el referido artículo de la Ley de Condominios de PR, supra. Por tanto, alega que se trata de una regla legislativa que debe establecerse mediante un procedimiento formal de

⁴ Recurso de “Revisión judicial y/o impugnación de Reglamento”, pág. 14.

reglamentación conforme a la LPAU y no mediante el mecanismo de Carta Normativa.

En la Carta Normativa CN-2020-285-D se expuso, entre otras cosas, lo siguiente:

Del antes citado Artículo 62 de la Ley Núm. 129-2020, podemos colegir que en esta nueva legislación se reitera la facultad del Consejo de Titulares para, con el voto de la mayoría de los titulares, adquirir pólizas de seguros destinadas a cubrir las áreas comunes generales, procomunales y limitadas del condominio, pero dicha facultad no se extiende para determinar, imponer y/o cubrir bajo la póliza maestra del condominio, los elementos que son de propiedad privada e individual de cada titular de apartamento.

[...]

Conforme al texto claro del primer párrafo del Artículo 62 de la Ley de Condominios de Puerto Rico, no se puede agrupar e incluir en la póliza maestra del condominio los elementos privativos de los apartamentos juntos con los elementos comunales en la póliza maestra del condominio. Por ende, la propia ley elimina la posibilidad de que el Consejo de Titulares pueda adquirir una póliza para cubrir los elementos comunes más los elementos privativos de los apartamentos, todo en una sola póliza. De esta manera, **cada dueño de apartamento podrá asegurar su propiedad privada mediante una póliza a su propio nombre e independiente a la que adquiera el Consejo de Titulares para cubrir los elementos comunes.** El tipo de póliza maestra destinada a cubrir los elementos comunes, procomunales y limitados del condominio, se conoce como pólizas tipo "Bare-Wall".

De acuerdo con el Artículo 62 de la Ley Núm. 129-2020, el Consejo de Titulares posee la facultad de adquirir pólizas y cubiertas de seguros para asegurar los elementos privativos originales, adheridos a la estructura, **solamente** cuando "se requiera por reglamentación federal y/o estatal". En la actualidad, no hallamos en la regulación federal del "Federal Housing Administration", (FHA, por sus siglas en inglés) requisito que imponga al Consejo de Titulares la obligación de proveer cubierta a elementos privativos de cada apartamento, dentro de la póliza comunal a nombre del Consejo de Titulares. Tampoco a nivel estatal hallamos regulación por agencias del Gobierno de Puerto Rico que imponga tal obligación al Consejo de Titulares.

Por tanto, se aclara que, en la medida de que no exista un reglamento federal y/o estatal que le "requiera" al Consejo de Titulares la obligación de incluir en la póliza comunal los elementos privativos originales, adheridos a la estructura, prevalecerá el derecho de los titulares de asegurar por su cuenta y para beneficio propio sus respectivos apartamentos. Dicho de otro modo, en ausencia de un requerimiento de reglamentación federal y/o estatal que así lo disponga, el Consejo de Titulares no posee la facultad legal para gestionar una póliza o

cubierta dirigida a cubrir los elementos privativos originales, adheridos a la estructura de los apartamentos.

[...]

Los elementos privativos originales, adheridos a la estructura y sus alteraciones y mejoras, podrán ser asegurados por el titular de cada apartamento, mediante una póliza emitida a nombre de éste, que cubra dicha propiedad, con el productor o representante autorizado nombrado por éste y con el asegurador de su predilección. [...] (Énfasis en el original). (Citas omitidas).

Por su parte, el Artículo 62 de la Ley de Condominios de PR, supra, al cual hace referencia la Carta Normativa en controversia, dispone lo siguiente:

Artículo 62.-Seguro del edificio contra riesgos; derechos individuales de titulares.

Con el voto de la mayoría, el Consejo de Titulares podrá asegurar contra riesgos el inmueble para cubrir las áreas comunes generales, procomunales y limitadas de éste, así como otros riesgos **no relacionados a la propiedad privada de los titulares**, para beneficio común de los titulares. **Cuando se requiera por reglamentación federal y/o estatal**, el Consejo de Titulares deberá adquirir pólizas para asegurar las áreas comunes generales, procomunales y limitadas de éste, **incluyendo los elementos privativos originales, adheridos a la estructura**. Los titulares podrán asegurar por su cuenta y para beneficio propio su apartamento respectivo. El titular que tenga un seguro particular para su apartamento, o que haya saldado su hipoteca, no queda exonerado de pagar la parte proporcional de cualquier seguro comunal adoptado por el Consejo de Titulares. La porción de los seguros correspondientes al beneficio propio de cada titular, podrá ser atendido individualmente.

Todo titular podrá solicitar a la Junta de Directores la inspección de los documentos relacionados con los seguros comunales.

La Junta de Directores podrá sustituir el representante o productor de seguros. Corresponde al Consejo aprobar, por voto mayoritario, la nueva póliza de seguros o su renovación.

El Consejo de Titulares, mediante acuerdo de la mayoría, podrá requerir una póliza de responsabilidad pública de cada titular de apartamento con una cubierta mínima para cubrir daños que puedan ocasionar a los apartamentos de otros titulares. (Énfasis nuestro).

De una evaluación de la CN-2020-285-D, en comparación con el Artículo 63 de la Ley de Condominios de PR, supra, se desprende que se trata de un documento guía emitido por la OCS conforme a la LPAU.

Cuando se trata de un documento guía, como el emitido por la OCS, lo importante es que el documento esté debidamente publicado y accesible al público en general. Por tanto, no le asiste la razón a la parte recurrente en cuanto a que dicha Carta Normativa debía pasar por el rigor de un procedimiento formal de reglamentación. Veamos.

La parte recurrente sostiene que el Artículo 62 no prohíbe que se incluyan los elementos privativos originales como parte de la póliza maestra de un condominio. No obstante, de una lectura del referido artículo, surge que el Consejo de Titulares podrá asegurar el inmueble de riesgos que **no estén relacionados** a la propiedad privada de cada titular. De igual forma, como también está contenido en la CN-2020-285-D, solo se le requiere al Consejo de Titulares adquirir pólizas de seguros para los elementos privativos originales, propiedad de cada titular, **si alguna reglamentación federal se lo requiere**. Por tanto, entendemos que lo promulgado en la Carta Normativa es cónsono con la letra de la ley y no crea nuevas obligaciones.

Por otra parte, los recurrentes alegan que la Carta Normativa les impone una obligación, no contenida en la ley, de tener un informe de valoración sobre los elementos privativos originales para determinar el límite adecuado de la cubierta de dichos elementos. Incluso, mencionan que dicha imposición tiene efectos patrimoniales inmediatos para los titulares, pues no es un gasto contemplado en la actualidad. No les asiste la razón.

La CN-2020-281-D, la cual fue luego derogada, sí establecía como una obligación el obtener una valoración de los elementos privativos originales. En la misma, específicamente se dispuso: "Para determinar el límite adecuado de esta cubierta, el titular de cada apartamento **deberá** gestionar con un tasador, una valoración de los elementos privativos originales y alteraciones que interesa asegurar". (Énfasis nuestro). No obstante, en la nueva CN-2020-285-D se estableció lo siguiente: "Para determinar el límite adecuado de esta cubierta, el titular de cada

apartamento podrá, **pero no estará obligado a**, contar con una valorización de los elementos privativos originales, mejoras y alteraciones que interese asegurar". (Énfasis nuestro). En virtud de lo anterior, es evidente que la referida valoración no fue impuesta como una obligación y, por tanto, no puede considerarse como un elemento que demuestre que la nueva Carta Normativa es una regla de tipo legislativa que impone nuevas obligaciones en vez de un documento guía que solo aclara el contenido de la ley.

Es importante destacar que en Puerto Rico existe un gran interés público de fiscalizar y mantener la sana administración de la industria de seguros, por lo que esta está sujeta a una reglamentación y supervisión más estricta y rigurosa que la que le impone el Estado a otras clases de negocios. Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Comisionado de Seguros, 144 D.P.R. 425 (1997). Por tal razón, se le ha encomendado a la OCS el deber de reglamentar y fiscalizar el negocio de seguros en nuestra jurisdicción. A esos fines, el Comisionado cuenta con la autoridad para dictar y notificar "las órdenes que estime necesarias y adecuadas para hacer cumplir las disposiciones [del] Código y de cualquier otra ley o reglamento administrado por este". 26 L.P.R.A. sec. 235 (10). De igual forma, está facultado para "llevar a cabo las investigaciones [...] que considere necesarias para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código, su reglamento y las órdenes que ha emitido [...]". 26 L.P.R.A. sec. 235 (12). Puede, además, imponer diversas sanciones y penalidades administrativas por violaciones al Código y a los reglamentos aprobados en virtud de este. 26 LPRA sec. 235 (17); Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Comisionado de Seguros, *supra*, pág. 444.

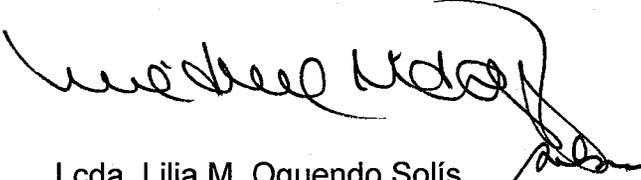
En cumplimiento con su deber, la OCS emitió la CN-2020-285-D para aclarar lo establecido en la Ley de Condominios de PR, *supra*. Luego de evaluar la referida Carta Normativa, a la luz de las disposiciones de la LPAU, es forzoso concluir, como mencionamos anteriormente, que la misma es un documento guía y, por tanto, no tiene que cumplir con el

proceso que dispone la LPAU para la aprobación de reglas o reglamentos. Así las cosas, procede que confirmemos la emisión por la OCS de la Carta Normativa CN-2020-285-D.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos el dictamen recurrido.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Colom García disiente sin opinión escrita.



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