ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
OFICINA DEL COMISIONADO DE SEGUROS

3 de diciembre de 2002

Hon. Harry L. Pérez Rivera
Presidente
Comisión de Transportación y Obras Públicas
Cámara de Representantes de Puerto Rico
El Capitolio
Apartado 9022228
San Juan, P. R. 00902-2228

Re: Resolución de la Cámara 4736

Honorable representante Pérez Rivera:

Agradecemos la oportunidad que nos brinda la Comisión de Transportación y Obras Públicas de la Cámara de Representantes de Puerto Rico para exponer nuestros comentarios en torno a la Resolución de la Cámara Núm. 4736, en adelante Resolución.

Esta medida ordena a la aludida Comisión que investigue la difícil situación que confrontan los acarreadores de materiales peligrosos en Puerto Rico para satisfacer el requerimiento legal de mantener unas cantidades monetarias particulares para responder por su gestión de negocio, y que busque alternativas para atender ese asunto.

Comenzamos por señalar que el estatuto federal conocido como Ley de Transportistas Motorizados de 1980 ("Motor Carrier Act of 1980") es el que impone el requisito de responsabilidad financiera por el acarreo de algún producto. Dicha ley se implementa en nuestro país mediante la coordinación entre la Comisión de Servicio Público de Puerto Rico y el Departamento de Transportación de Estados Unidos. Este último es el encargado de velar por el cumplimiento con los requisitos establecidos en dicha ley.

El requisito de responsabilidad financiera consiste de unos límites mínimos de protección para cubrir reclamaciones de responsabilidad pública y de restauración

ambiental que puedan surgir de accidentes mientras los vehículos transportan la propiedad. En específico, las cubiertas requeridas bajo la referida ley son las siguientes:

1. Lesiones corporales, incluyendo enfermedad o muerte del lesionado.

2. Daños a la propiedad, incluyendo su pérdida de uso.

3. Restauración ambiental debido a la pérdida, daño o destrucción de recursos naturales causada por la descarga, derrame o escape de sustancias peligrosas en el medio ambiente debido a un accidente ("pollution"). Esta cubierta debe incluir costos de remover la sustancia y los costos ocasionados por las medidas que se tomen para minimizar o mitigar el daño real o potencial al ambiente.

La responsabilidad financiera mínima depende del tipo de producto que se acarrea. Por ejemplo, si el producto acarreado está clasificado como "material extremadamente peligroso", la responsabilidad financiera es de $5,000,000; si el producto acarreado está clasificado como "otro material peligroso", la responsabilidad financiera es de $1,000,000; y si el producto acarreado está clasificado como "propiedad no peligrosa", la responsabilidad financiera es de $750,000.

Este requisito de responsabilidad financiera es aplicable a la siguiente transportación de propiedad en Estados Unidos: 1) entre dos estados; 2) de un punto a otro de un mismo estado, pero atravesando un lugar fuera de dicho estado; o 3) desde un estado al exterior de Estados Unidos. Cabe señalar que la definición del término "estado" incluye a Puerto Rico.

Esta ley federal establece también que si el Secretario de Transportación de Estados Unidos considera que la seguridad pública no se verá afectada, éste podrá reglamentar para reducir los límites mínimos de responsabilidad financiera. Sin embargo, ello se limita a cuando se trata de: 1) vehículos que transportan en el comercio intraestatal aceite, material, sustancia o desperdicio peligroso no sujeto al límite mínimo de $5 millones, siempre que no sea un cargamento "a granel" ("in bulk"), según definido en 49 C.F.R. 3875; y 2) vehículos agrícolas que transportan tal material o sustancia en el comercio interestatal, siempre que no sea un cargamento a granel.

Para el caso particular de Puerto Rico, dicho estatuto dispone que el Secretario de Transportación de Estados Unidos podrá, mediante reglamentación, reducir el nivel mínimo de responsabilidad financiera de $5 millones, pero nunca a menos de $1 millón. Ello es posible si concurren las siguientes circunstancias: 1) el primer ejecutivo lo solicita; 2) la reducción prevendría una seria interrupción en el servicio de transportación y no afectaría adversamente la seguridad pública; y 3) el seguro de $5,000,000 no está disponible.

Para cumplir con el requisito de responsabilidad financiera, el transportista posee varias alternativas: 1) un seguro; 2) una fianza; 3) una garantía; 4) una cualificación de autoseguro; y 5) una combinación de las anteriores.

La alternativa más utilizada es la póliza de seguro, particularmente la Póliza para Camioneros ("Truckers Coverage Form - CA 00 12"), la cual está especialmente diseñada para cubrir las necesidades de las empresas cuyo negocio es el acarreo de propiedades de otros. Cabe mencionar que la Póliza para Camioneros puede obtenerse individual o como parte de una póliza comercial de líneas múltiples. Esta última es una póliza de seguro que incluye varias clases de seguros bajo una misma póliza.

Sin embargo, para cumplir con el requisito de responsabilidad financiera a través de una póliza de seguro, en este caso una Póliza para Camioneros, la misma tiene que incluir el Endoso MCS-90 ("Endorsement for Motor Carrier Policies of Insurance for Public Liability Under Section 29 and 30 of the Motor Carrier Act of 1980").

El Endoso MCS-90 contiene ciertas disposiones que aplican al asegurado y al asegurador. Éstas son las siguientes:

1. El asegurador acuerda pagar, dentro de los límites de responsabilidad de la póliza, cualquier sentencia o fallo final contra el asegurado por responsabilidad pública que resulte de su negligencia en la operación, mantenimiento o uso de vehículos de motor, sujeto a los requisitos de responsabilidad financiera de las secciones 29 y 30 del estatuto federal conocido como "Motor Carrier Act of 1980".

2. Ninguna condición, cláusula, estipulación o limitación contenida en la póliza, en el endoso o en cualquier otro endoso, o en violación de ello, releva al asegurador de responsanbilidad o del pago de cualquier sentencia final dentro de los límites de la póliza, sin importar la condición financiera, insolvencia o bancarrota del asegurado. Sin embargo, todos los términos, condiciones y limitaciones de la póliza a la cual el endoso está adherido, permanecen con toda fuerza y efecto como una obligación entre el asegurado y el asegurador.

3. El asegurado acuerda rembolsar al asegurador cualquier pago hecho por el asegurador por concepto de cualquier accidente, reclamación o pleito que envuelva incumplimiento de los términos de la póliza, y cualquier otro pago que el asegurador no venga obligado a hacer bajo los términos de la póliza, excepto por los acuerdos contenidos en el endoso.

Como se puede notar de los términos del Endoso MCS-90 antes expuestos, el asegurador no se puede negar a pagar una reclamación basado en que el asegurado violó los términos de la póliza de seguro. En esa situación, le corresponde al

asegurador pagar la reclamación y luego recuperar del asegurado la cantidad pagada por concepto de dicha reclamación.

Por otro lado, el Endoso MCS-90 es simplemente una garantía de responsabilidad financiera, por lo que en nada altera la cubierta de la Póliza Para Camioneros. A esos efectos, existen importantes diferencias de cubierta entre la PAC y el Endoso MCS-90:

1) Deber de defender – existe en la Póliza Para Camioneros; no existe para reclamaciones bajo el Endoso MCS-90.

2) Subrogación – Bajo el Endoso MCS-90, el asegurador puede requerir del asegurado el reembolso de la indemnización pagada a la(s) parte(s) afectada(s), siempre y cuando se trate de un caso que involucre un incumplimiento de los términos de la póliza.

3) Vehículos nombrados – la Póliza Para Camioneros cubre solamente aquellos vehículos nombrados en la misma; el Endoso MCS-90 aplica a todos los vehículos de motor utilizados por el camionero.

4) Contaminación – peligro excluido de la Póliza Para Camioneros; el Endoso MCS-90 cubre los costos de limpieza resultantes de derrames de contaminantes.

5) El Endoso MCS-90 es un formulario federal, por lo que el asegurador no puede alterar su lenguaje.

Como consecuencia de múltiples factores, tales como la mala experiencia en este tipo de riesgo, el endurecimiento del mercado de seguros, el alto costo del reaseguro, los eventos del 11 de septiembre de 2001, la economía de Puerto Rico y Estados Unidos se encuentra en una etapa de lento desarrollo, y otros, los aseguradores del país no tienen actualmente la capacidad suficiente para cubrir los límites mínimos de responsabilidad financiera requeridos por ley a los acarreadores de productos y sustancias peligrosos y/o tóxicas en Puerto Rico. Menos aún, cuando la mayoría de sus tratados de reaseguro automático excluyen expresamente este tipo de riesgo, por lo que tienen que recurrir al mercado de reaseguro facultativo, el cual en la actualidad tiene un costo altísimo.

Al reconocer que esta situación es de particular importancia para la economía de Puerto Rico al igual que para sus recursos naturales y la seguridad y vida de sus habitantes, la Oficina del Comisionado de Seguros ha estado trabajando en la búsqueda de soluciones a este serio asunto, desde la perspectiva del negocio de seguros. Como parte de ese esfuerzo, miembros de esta Oficina han asistido a reuniones en las que han participado los representantes de las compañías y organizaciones de acarreadores, de las compañías

marítimas, de los aseguradores y agentes de seguros, de otras entidades gubernamentales y del gobierno federal. Es menester señalar que de esas reuniones se constituyó un Comité Timón, compuesto por miembros de todas las partes con interés, para trabajar en la solución de este asunto. Además, se creó un Sub-Comité de la Industria de Seguros y un Sub-Comité de Acarreadores de Vehículos Comerciales.

La Oficina del Comisionado de Seguros considera que este asunto es uno sumamente delicado. Por ello, hemos estado evaluando y analizando las siguientes alternativas:

1. Plan de Riesgos Asignados – Consiste en enmendar el Plan de Riesgos Asignados que actualmente existe para aumentar el límite de cubierta y así poder cubrir el acarreo de productos o sustancias clasificadas como "propiedad no peligrosa" o "transporte de carga general", para lo cual la responsabilidad financiera es de $750,000. Requiere, además, enmendarlo para eliminar cualquier posible impedimento que pueda surgir en la implantación de este Plan por razón de que algún acuerdo o tratado de reaseguro excluya este tipo de riesgo.

2. Sindicato – Consiste en crear una entidad para ofrecer cualquier límite de responsabilidad financiera requerido por la "Motor Carrier Act of 1980" mediante una póliza en la cual participarían todos los aseguradores autorizados en Puerto Rico a contratar seguros de propiedad y contingencia, asumiendo cada uno solamente una fracción del riesgo suscrito.

3. Dispensa – Conforme a las disposiciones de la "Motor Carrier Act of 1980", solicitar por conducto de la Honorable Gobernadora de Puerto Rico que el Secretario de Transportación de Estados Unidos reduzca el nivel mínimo de responsabilidad financiera de $5 millones hasta $1 millón. Ello porque el seguro de $5,000,000 no está disponible, prevendría una seria ruptura en el servicio de transportación y posiblemente no afectaría adversamente la seguridad pública.

4. "Task Force" – Crear un grupo de trabajo en el que participen las entidades gubernamentales involucradas de una u otra forma con este asunto, tales como la Comisión de Servicio Público, la Oficina del Comisionado de Seguros, la Junta de Calidad Ambiental, el Departamento de Bomberos, la División de Puerto Rico de la Administración Federal para la Seguridad en el Transporte Motorizado ("Federal Motor Carrier Safety Administración"), y otros.

   Este esfuerzo debe ser uno colectivo. Todas las agencias gubernamentales con interés tienen que participar activamente para atender este asunto. Por ejemplo, la Comisión de Servicio Público tiene que asegurarse que los acarreadores cumplan con los otros requisitos relacionados a las condiciones de trabajo, tales

como peso de la carga, inspecciones, etc., para que estos riesgos sean más manejables y aceptables para los aseguradores.

En cuanto a las alternativas propuestas por la Resolución que nos ocupa, debemos consignar los siguientes comentarios:

- Alternativa #1: "Que entre todos los transportistas o compañías se pague una sola póliza que los cubra a todos" – Nos parece que esta alternativa resulta más onerosa que la situación actual. En este momento, a los aseguradores se les dificulta enormente cubrir los riesgos de un transportista en particular. Por ende, mayor dificultad van a tener si en una sola póliza van a tener que cubrirlos a todos. Además, cada transportista o compañía de acarreo representa un riesgo diferente que tiene que ser evaluado individualmente.

  Asimismo, esta alternativa, según está redactada, es inconsistente con uno de los principios básicos del negocio de seguros, que es la distribución del riesgo. Este principio dispone esencialmente que un mismo riesgo no se debe concentrar en un solo asegurador. Por ende, al agrupar a todos los transportistas en una sola póliza, este concepto de distribución de riesgo desaparece.

- Alternativa #2: "Si es posible que de los fondos federales que recibe el 'U.S. Department of Transportation', en Puerto Rico se pueda pagar el seguro o crear una cubierta" – Esta alternativa trata sobre un asunto que no es plenamente de seguros, por lo que como agencia reguladora de la industria de seguros no nos corresponde emitir juicio valorativo alguno sobre la misma.

- Alternativa #3: "Si es posible que la póliza de seguro compulsorio en Puerto Rico cubra ese particular" – El Sistema de Seguro de Responsabilidad Obligatorio para Vehículos de Motor se limita a cubrir los daños causados a vehículos de motor de terceros como resultado de un accidente de tránsito, por lo cual es legalmente responsable el dueño del vehículo asegurado por este seguro y a causa de cuyo uso se ocasionan dichos daños. Este seguro no cubre reclamaciones de responsabilidad pública y de restauración ambiental que puedan surgir de accidentes mientras los vehículos transportan algún tipo de producto o sustancia peligrosa y/o tóxica. Además, la cubierta de este seguro se limita a un máximo de tres mil (3,000) dólares. En fin, los lineamientos actuales de este seguro no permiten cubrir los riesgos resultantes del acarreo de productos o sustancias peligrosas y/o tóxicas en Puerto Rico.

Finalmente, en cuanto a si los aseguradores discriminan o han discriminado en contra de las compañías de transporte nativas, debemos mencionar que el Código de Seguros de Puerto Rico clasifica la diferenciación injusta como una práctica desleal de competencia y prohíbe la misma. De ser ese el caso, la Oficina del Comisionado de Seguros provee el mecanismo de "Solicitud de Investigación" mediante el cual un asegurado puede solicitar que se inicie una investigación contra un asegurador por violación a las disposiciones del Código de Seguros de Puerto Rico que prohíben la diferenciación injusta.

A base de todo lo antes expuesto, la Oficina del Comisionado de Seguros considera que esta Resolución constituye un esfuerzo genuino para encontrar soluciones viables a esta seria situación que confrontamos en Puerto Rico.

Esperamos que los comentarios que preceden le sean de utilidad. Estamos a su disposición para aclarar cualquier duda relacionada con este asunto.

Atentamente,

Fermín M. Contreras Gómez
Comisionado de Seguros