

VACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADA

E/CEPAL/L.165

Octubre 1977

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

REQUISITOS QUE DEBERIAN CUMPLIR LOS EMPRESARIOS  
DE TRANSPORTE MULTIMODAL QUE DESARROLLEN  
ACTIVIDADES EN AMERICA LATINA

Preparado por el Programa de  
Transporte Marítimo OEA-CEPAL

77-10-2759-250



## Introducción

El Grupo Preparatorio Intergubernamental para un Convenio sobre Transporte Multimodal Internacional, durante la segunda parte de su tercer período de sesiones (enero de 1977), pidió a la secretaria de la UNCTAD que preparase un documento de información basado en los datos comunicados por las comisiones regionales acerca de las condiciones mínimas que deben reunir los empresarios de transporte multimodal (ETM). Dicho documento deberá presentar globalmente la información y, de ser posible, el Grupo Intergubernamental deberá disponer de él en su cuarto período de sesiones. 1/

La secretaria de la UNCTAD invitó a la secretaria de la CEPAL a colaborar en esa tarea y le solicitó que consultara con los gobiernos de la región acerca de la legislación o reglamentación vigente o en estudio relativa a los requisitos que se exigen a los ETM.

A fin de atender a esa petición, la secretaria de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) preparó un cuestionario sobre la materia - que se acompaña como anexo 1 - y lo envió a los ministerios de relaciones exteriores de los países latinoamericanos y del Caribe, con nota de 9 de junio de 1977.

Hasta la fecha, nueve países han dado respuesta a dicha nota: Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay; en tres de ellos - Barbados, Bolivia y El Salvador - no existe legislación ni reglamentación sobre transporte multimodal.

Este documento resume las informaciones suministradas por los países y recoge los antecedentes en poder de la secretaria de la CEPAL sobre la materia. Al analizarlo, es preciso tener presente un aspecto que puede dificultar la comparación entre las informaciones proporcionadas por los países latinoamericanos y las de otras regiones. En efecto, la primera pregunta de la sección III del

---

1/ Informe del Grupo Preparatorio acerca de la segunda parte de su tercer período de sesiones (TD/B/640; TD/B/AC.15/23), 14 de marzo de 1977.

cuestionario de la CEPAL dice: "¿Operan en su país ETM cuyos servicios incluyen tramos dentro de su país?" Se dio esta redacción a la pregunta - y una semejante a la primera pregunta de la sección V - para concentrar la atención en las operaciones multimodales que tienen su origen o destino en un punto situado en el interior del país latinoamericano. Es decir, el cuestionario no se refería a aquellas operaciones multimodales que se inician o terminan en el puerto o frontera del país latinoamericano. Sin embargo, no existe la seguridad de que cada país haya interpretado el cuestionario de la misma manera.

Si bien difieren ligeramente los criterios que los países latinoamericanos estiman apropiados aplicar para reglamentar las actividades que desarrollan las empresas de transporte multimodal en su territorio, se desprende claramente de las respuestas al cuestionario que existe consenso sobre la necesidad de dicha reglamentación. En la región se advierte el mayor interés por el desarrollo del transporte multimodal internacional, pero también se tiene conciencia de la necesidad de encauzarlo en forma coincidente con los intereses nacionales, fijando los requisitos que deben cumplir las empresas que prestan estos servicios.

#### A. Disposiciones vigentes

Por lo menos en diez países latinoamericanos, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela, prestan servicios empresarios de transporte multimodal internacional.

Sin embargo, solamente en tres de ellos - el Brasil, México y Venezuela - se han adoptado disposiciones legales que regulan las actividades de transporte multimodal. 2/ En Chile, Ecuador, Panamá,

2/ La ley del Brasil sobre contenedores y unidades de carga (Ley 6288 de 11 de diciembre de 1975) y el decreto supremo de Venezuela sobre sistema de transporte combinado (Decreto 1628 de 15 de junio de 1976) fueron transcritos en el documento preparado por el Programa de Transporte Marítimo OEA/CEPAL, Evolución de la posición latinoamericana en relación con las negociaciones de la Convención de Transporte Multimodal Internacional (E/CEPAL/L.141). Con posterioridad, el reglamento de la Ley 6288 del Brasil fue sancionado por el Presidente de la República el 15 de agosto de 1977 mediante Decreto 80145.

Perú y Uruguay, se proyecta incluir en la legislación la figura jurídica del ETM o el concepto de transporte multimodal.

En la actualidad, esas actividades son desarrolladas solamente por ETM nacionales del respectivo país en el Brasil, Chile, México y Perú. Más aún, en el Brasil y en México ese servicio no puede ser prestado por un ETM extranjero.

En el Brasil se exige licencia para actuar como ETM y en Venezuela los interesados deben registrarse en la Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda, la que otorga la autorización correspondiente. En México, existe un Registro Nacional de ETM y se exige licencia para operar como tal. Se ocupa de estas materias la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Tarifas, Terminales y Servicios Conexos.

En el Brasil, para definir al ETM como nacional se toma como base la residencia y la distribución del capital y se exige que la empresa sea dirigida por brasileños y que su capital social pertenezca, por lo menos en sus dos terceras partes, a brasileños y esté representado por acciones nominativas. En México, se considera nacional al ETM según su propia nacionalidad y la de sus ejecutivos.

De las respectivas disposiciones legales se infiere que, tanto en el Brasil como en Venezuela, sólo pueden desempeñarse como ETM las empresas legalmente constituidas de transporte automotor, ferroviario, aéreo o marítimo.

En el Brasil y en México se le exige al ETM como requisito para concederle la licencia que demuestre su idoneidad técnica y comercial; en el primer país, debe comprobar que tiene capital suficiente para operar y experiencia técnica en la actividad; en el segundo, que tiene equipo y solvencia. En Venezuela las empresas quedan obligadas a prestar una garantía suficiente que cubra las obligaciones con el Fisco Nacional desde el lugar de entrada de las mercaderías al país hasta el lugar nacional de destino habilitado para la importación.

En el Brasil y en México los ETM están obligados a someter sus tarifas a la aprobación de las autoridades y a darlas a conocer al

/público. Además,

público. Además, en ambas naciones los ETM deben facturar en forma detallada sus servicios y los que subcontratan. En México, se ejerce inspección y vigilancia operativa del servicio para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la reglamentación.

B. Criterios para reglamentar las actividades del ETM

A continuación se presenta un resumen de los criterios que Brasil, Chile, México, Panamá, Perú y Uruguay consideran apropiados para establecer una reglamentación de las actividades de los empresarios de transporte multimodal, de acuerdo con las respuestas recibidas al cuestionario de la CEPAL. 3/

1. A todos los gobiernos les parece conveniente reglamentar las actividades de los ETM que prestan servicios dentro de su país.
2. Tres de los gobiernos se muestran partidarios de establecer un registro nacional de ETM, otro estima que debe exigirse licencia para operar como ETM y dos, de adoptar ambas medidas, es decir, de establecer un registro y de exigir licencia. Todos los países consideran que su respectivo ministerio de transporte o de comercio e industria debería ser el organismo encargado de intervenir en el proceso de registro o en el otorgamiento de las licencias, pero uno de ellos estima que también deberían intervenir las Aduanas, la autoridad portuaria nacional y la aeronáutica civil.
3. Todos los gobiernos - excepto dos - estiman que debe darse tratamiento diferente al ETM extranjero en el registro nacional o en el otorgamiento de licencia. La diferencia de tratamiento debería consistir, según un gobierno, en no autorizarlo para ejercer esta actividad; según otro, en reservar a los ETM nacionales la prestación en el país de los servicios relacionados con las exportaciones; un tercero considera que el ETM extranjero debe registrarse

---

3/ La numeración de las respuestas siguientes guarda relación con las preguntas formuladas en la Sección V del cuestionario. Se hace presente que algunos países no contestaron a todas las preguntas.

por las decisiones del Acuerdo de Cartagena y la legislación nacional, mientras que para el cuarto el ETM extranjero sólo podría desarrollar sus actividades a través de un ETM nacional o asociado a éste con menos del 50% del capital social, criterio similar al que se aplica a las empresas de transporte internacional de carga por carretera.

4. La mayoría de los gobiernos definiría al ETM como nacional o extranjero sobre la base de criterios de residencia y de distribución de la propiedad del capital. Un gobierno, en cambio, lo basaría en la nacionalidad del ETM como empresa y de sus ejecutivos; mientras otro cree que debe aplicarse el artículo 8 del Anexo II del Convenio de Transporte Internacional Terrestre entre los países del Cono Sur, que establece: "La parte sustancial de la propiedad y el efectivo control de la empresa estará en manos de ciudadanos naturales o naturalizados del país de origen de la misma".

5. Todos los gobiernos concuerdan en que debería exigirse a los ETM extranjeros tener un representante legal en el país.

6. También hay consenso en que debería exigirse a los ETM extranjeros su asociación con empresas nacionales para permitirles operar en el país. En cuanto a los tipos de asociación aceptables, un gobierno es partidario de joint ventures con mayoría de capital en manos de la empresa nacional; uno, de las sociedades y de los contratos de representación; otro, de las asociaciones mixtas, en concordancia con las leyes vigentes; para uno, sería aceptable la corresponsalía; un quinto estima que deberían excluirse las sociedades por acciones, para poder cumplir con la exigencia del capital nacional mayoritario.

7. La mayoría de los gobiernos considera que para determinar la idoneidad técnica y comercial de una empresa, a fin de autorizarla para que funcione como ETM, resultarían adecuados los siguientes criterios: propiedad de implementos de transporte, tales como vehículos, contenedores, paletas, etc., o de terminales de carga; campos que abarcan los servicios ofrecidos, por ejemplo: transporte, preparación de documentación, tramitación aduanera o fitosanitaria, etc.;

/cobertura geográfica

cobertura geográfica de sus operaciones de transporte multimodal; estar vinculado al transporte internacional y tener probada experiencia en calidad de transportista, despachante de aduana, consultor de transporte o de comercio internacional, y ser empresa porteadora o estar establecido como transportista. Un gobierno estima que debe tomarse en cuenta también el número de empleados y otro, que el 100% de los empleados deben ser nacionales, mientras un tercero, que correspondería también considerar el número y dispersión geográfica de las sucursales y oficinas filiales de la empresa. Otra de las respuestas señala que los indicadores no serían obligatorios en su conjunto, sino que servirían para juzgar la solvencia técnica y comercial del ETM a fin de decidir si se justifica su autorización.

8. Dos gobiernos opinan que los indicadores apropiados para establecer la solvencia financiera del ETM serían cuatro: capital pagado; valor de los activos; montos, tipos y cobertura de seguros, e informes o garantías bancarios. Otro estima que correspondería considerar el capital pagado, el valor de los activos y los estados financieros; un cuarto, que bastaría con atender al valor de los activos, y un quinto, que sería suficiente evaluar los informes o garantías bancarias. Otro opina que, aparte de los indicadores señalados, debería exigirse pruebas fehacientes de participación en otras empresas de solvencia comprobada.

9. Dos gobiernos están de acuerdo en exigir licencia de transportista para operar como ETM; un tercero opina que la obtención de una licencia para operar como ETM se facilitaría si el solicitante es agente de IATA, agente de estiba/desestiba o agente de aduana; un gobierno considera que estar en posesión de otras licencias en el campo de los transportes debería facilitar la obtención de la licencia de ETM; en cambio, otro no coincide con ese parecer.

10. Hay consenso en que sería conveniente tomar medidas destinadas a evitar que el mercado sea dominado por un número reducido de ETM que podrían tener un poder monopólico, o a corregir situaciones de

/esa índole.



esa índole. Según dos gobiernos, sería apropiado aplicar la legislación contra monopolios; para otro, la reglamentación debería prever la posibilidad de una competencia leal, con exclusión de acuerdos monopólicos y los Estados deberían reservarse el derecho de fiscalizar las tarifas para prevenir abusos.

11. Con respecto a otros requisitos que deberían cumplir los ETM para su incorporación en un registro nacional o para obtener una licencia, algunos gobiernos estiman que dichos requisitos se establecerían en las disposiciones legales que dicte oportunamente cada país; uno considera que debería exigirse uniformidad y regularidad de los servicios y otro, que sus tarifas deberían ser aprobadas por las autoridades pertinentes, mientras un gobierno opina que si su país es signatario de la convención de transporte multimodal internacional, correspondería autorizar solamente a los ETM extranjeros cuyo respectivo país también lo sea.

12. Salvo un gobierno, todos estiman que los ETM deberían informar periódicamente de sus actividades a las autoridades, incluida, por ejemplo, la información sobre los servicios que subcontraten. Entre las informaciones que se considera conveniente exigir figuran, según un gobierno, variaciones del capital, rutas en servicio, volúmenes transportados por rutas y tipos de cargas; según otro, información anual sobre sus actividades a la autoridad competente; según un tercero, información trimestral sobre operaciones realizadas, tipos de cargas, tarifas cobradas, problemas detectados en la prestación del servicio, atrasos en las entregas, pérdidas y mermas; otra respuesta indica la conveniencia de que la legislación nacional establezca la información que debería exigirse y su periodicidad.

13 y 14. Hay unanimidad en que los ETM deberían someter sus tarifas a la aprobación de las autoridades.

15. Salvo un gobierno, todos consideran que los ETM deberían hacer públicas sus tarifas.

16. Con una excepción, la opinión general coincide en que los ETM deberían facturar en forma detallada sus servicios y los servicios que subcontratan.

17. Según un gobierno, las disposiciones legales señalarán las medidas adicionales de control de los ETM y las sanciones en caso de incumplimiento; según otro, los ETM deberían detallar los seguros incluidos en sus servicios, con indicación de los riesgos cubiertos y de las compañías aseguradoras, debiendo participar en dichos seguros las compañías aseguradoras nacionales; y un tercero considera apropiadas las visitas de control, inspección y vigilancia operativa de los servicios para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos exigidos.

CUESTIONARIO SOBRE LOS REQUISITOS MINIMOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS  
EMPRESARIOS DE TRANSPORTE MULTIMODAL (ETM)

I. Antecedentes

De conformidad con la solicitud formulada a la CEPAL por los Gobiernos de algunos de los Estados miembros de la Comisión para que elaborase un documento sobre los problemas vinculados a la habilitación del empresario de transporte multimodal (ETM), y al mismo tiempo, para dar cumplimiento al pedido de información de la UNCTAD acerca de los requisitos a que están sujetos los ETMs en su país, la secretaría de la CEPAL ha preparado el siguiente cuestionario sobre los requisitos mínimos que deben cumplir los ETMs y la conveniencia de adoptar normas regionales comunes para reglamentar la habilitación del ETM.

II. Definiciones

Para los efectos del presente cuestionario, los términos empleados se definen como sigue:

- 1) Transporte multimodal internacional: Porte de mercancías de un país a otro por dos o más medios de transporte en virtud de un contrato único expedido por la persona o la empresa que organiza este servicio (el empresario de transporte multimodal (ETM)).
- 2) Empresario de transporte multimodal (ETM): Persona natural o jurídica de carácter público o privado que se hace responsable por la organización y ejecución del transporte multimodal internacional. El ETM actúa como principal, no como agente del cargador, ni en representación suya ni de los transportistas que participan en las operaciones multimodales, y asume la responsabilidad del cumplimiento del contrato.
- 3) Contrato de transporte multimodal: Contrato en virtud del cual un empresario de transporte multimodal, contra pago de recompensación, se obliga a llevar a cabo o a hacer que sea llevado a cabo el transporte multimodal internacional de las mercancías.

Sección III

Existencia de operaciones de transporte multimodal en su país

1. ¿Operan en su país ETMs cuyos servicios incluyen tramos dentro de su país?

Sí       No

2. ¿Están contemplados o se proyecta contemplar en la legislación de su país la figura jurídica del ETM o el concepto de transporte multimodal?

Sí       No

3. Los ETMs que operan dentro de su país, ¿son sólo nacionales o también extranjeros?

Sí       No

4. ¿Existe en su país algún tipo de reglamentación de las actividades propias de los ETMs o están éstos sujetos solamente a los controles que se ejercen sobre las sociedades de comercio en general?

Sí       No

En caso de existir una reglamentación específica para los ETMs, sírvase contestar las preguntas incluidas en las secciones IV y VI; en caso contrario, remítase a la sección V y continúe con la VI.

SECCION IV

Disposiciones vigentes para reglamentar las actividades de los ETMs

1. ¿Existe algún tipo de Registro Nacional de los ETMs o se exige algún tipo de licencia para operar como ETM?

Registro                       Licencia  No

En caso afirmativo, ¿qué organismo u organismos intervienen en el proceso de registro o en el otorgamiento de las licencias?

2. En el Registro Nacional o en el otorgamiento de licencia, ¿se da un tratamiento diferente al ETM extranjero (por ejemplo, prohibición de que sea propietario de camiones en el país)?

Sí                       No

En caso afirmativo, ¿en qué consiste la diferencia de tratamiento?

3. ¿Sobre la base de cuáles criterios se define un ETM como nacional o extranjero?

Residencia.

Distribución de la propiedad del capital entre nacionales y extranjeros.

Nacionalidad de los ejecutivos.

Otros criterios sobre la base de los cuales se define un ETM como nacional o extranjero:

4. ¿Se exige a los ETMs extranjeros tener un representante legal en el país?

Sí       No

5. En el caso de ETMs extranjeros ¿existe alguna exigencia de asociarse con empresas nacionales para permitirles operar en el país?

Sí       No

En caso afirmativo, ¿qué tipos de asociación son aceptables?

6. ¿Se exige a los ETMs comprobar su idoneidad técnica y comercial como requisito previo para su inscripción en el Registro o para la concesión de la licencia?

Sí       No

En caso afirmativo, enumere los criterios que se emplean para establecer dicha idoneidad técnica y comercial.

7. ¿Se exige que los ETMs estén en posesión de otras licencias en el campo del transporte? o bien, el estar en posesión de éstas, ¿facilita la obtención de una licencia para operar como ETM?

8. ¿Está la incorporación en el Registro Nacional o el otorgamiento de licencias condicionado al cumplimiento de algún otro requisito?

Sí       No

En caso afirmativo, sírvase detallar a continuación cuáles son éstos:

Se ruega incluir copia de los textos de la reglamentación aplicable y, si la hay, de toda legislación actualmente en estudio, o que estará en vigencia en un futuro próximo.

9. ¿Se ha podido constatar que los usuarios estén perjudicados por la dominación del mercado por un reducido número de ETMs?

Sí       No

En caso afirmativo, ¿qué medidas se han tomado o se proyecta poner en vigencia para corregir esta situación?

10. ¿Deben los ETMs informar periódicamente de sus actividades a las autoridades incluyendo, por ejemplo, información sobre los servicios que subcontratan?

Sí       No

En caso afirmativo, ¿qué información deben presentar y con qué periodicidad?

11. ¿Deben los ETMs homologar sus tarifas?

Sí       No

12. ¿Deben los ETMs someter sus tarifas a la aprobación de las autoridades?

Sí       No

13. ¿Deben los ETMs hacer públicas sus tarifas?

Sí       No

14. ¿Deben los ETMs facturar en forma detallada sus servicios y los que subcontratan?

Sí       No

15. ¿Qué otras medidas de control existen para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la reglamentación vigente?



16. ¿Considera su Gobierno conveniente ampliar o mejorar la reglamentación de las actividades de los ETMs que prestan servicios dentro de su país?

Si       No

En caso afirmativo, sírvase contestar las preguntas 2 a la 17. de la sección V.

Sección V

Criterios que se consideran apropiados para establecer una reglamentación de las actividades de los ETMs

1. ¿Considera su Gobierno conveniente reglamentar las actividades de los ETMs que prestan servicios dentro de su país?

Sí       No

En caso afirmativo, sírvase contestar las preguntas 2 a la 17.

2. ¿Estaría su Gobierno a favor de establecer algún tipo de Registro Nacional de ETMs o de exigir algún tipo de licencia para operar como ETM?

Registro       Licencia       No

En caso afirmativo, ¿qué organismo u organismos deberían intervenir en el proceso de registro o en el otorgamiento de las licencias?

3. En el Registro Nacional o en el otorgamiento de licencia, ¿se daría un tratamiento diferente al ETM extranjero (por ejemplo, prohibición de que sea propietario de camiones en el país)?

Sí       No

En caso afirmativo, ¿en qué debería consistir la diferencia de tratamiento?

4. ¿Sobre la base de cuáles criterios se definiría un ETM como nacional o extranjero?

Residencia.

Distribución de la propiedad del capital entre nacionales y extranjeros.

Nacionalidad de los ejecutivos.

Otros criterios sobre la base de los cuales se definiría un ETM como nacional o extranjero:

5. ¿Debería exigirse a los ETMs extranjeros tener un representante legal en el país?

Sí       No

6. En el caso de ETMs extranjeros, ¿debería exigirse la asociación con empresas nacionales para permitirles operar en el país?

Sí       No

En caso afirmativo, ¿qué tipos de asociación serían aceptables?

7. ¿Cuáles de los siguientes criterios se consideran apropiados para determinar la idoneidad técnica y comercial de una empresa, para que sea autorizada a operar como ETM?

Número de empleados.

- Número y dispersión geográfica de las sucursales y oficinas filiales.
- Propiedad de implementos de transporte tales como vehículos, contenedores, paletas, etc. o terminales de carga.
- Campos que abarcan los servicios ofrecidos, por ejemplo: transporte, preparación de documentación, tramitación aduanera o fitosanitaria, etc.
- Cobertura geográfica de sus operaciones de transporte multimodal.
- Estar vinculado al transporte internacional y tener probada experiencia en calidad de transportista, despachante de aduanas, consultor de transporte o de comercio internacional, etc.
- Ser empresa porteadora o estar establecido como transportista.

Otros criterios que se consideran apropiados para establecer la idoneidad técnica y comercial del ETM:

8. ¿Cuáles de los siguientes indicadores serían apropiados para establecer la solvencia financiera del ETM?

- Capital pagado.
- Valor de los activos.
- Montos, tipos y cobertura de seguros.

Informes o garantías bancarias.

Otros indicadores o criterios que se considerarían aceptables para establecer la solvencia financiera del ETM:

9. ¿Se consideraría apropiado exigir que los ETMs estuviesen en posesión de otras licencias en el campo del transporte? o bien, el estar en posesión de éstas ¿debería facilitar la obtención de una licencia para operar como ETM?

10. ¿Sería conveniente tomar medidas destinadas a evitar o corregir la dominación del mercado por un número reducido de ETMs que podrían tener un poder monopólico?

Sí       No

En caso afirmativo, ¿qué medidas se considerarían apropiadas?

11. ¿Se estima que habrían otros requisitos que deberían cumplir los ETMs para su incorporación en un Registro Nacional o para obtener una licencia?

Sí       No

En caso afirmativo, sírvase detallar a continuación cuáles serían éstos.

12. ¿Deberían los ETMs informar periódicamente de sus actividades a las autoridades, incluyendo, por ejemplo, información sobre los servicios que subcontratasen?

Sí       No

En caso afirmativo, ¿qué información debería exigirseles y con qué periodicidad?

13. ¿Deberían los ETMs homologar sus tarifas?

Sí       No

14. ¿Deberían los ETMs someter sus tarifas a la aprobación de las autoridades?

Sí       No

15. ¿Deberían los ETMs hacer públicas sus tarifas?

Sí       No

16. ¿Deberían los ETMs facturar en forma detallada sus servicios y los servicios que subcontratasen?

Sí       No

17. ¿Qué otras medidas de control se consideran apropiadas para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos exigidos?

Sección VI

Conveniencia de adoptar normas regionales comunes para reglamentar  
la habilitación del ETM

¿Estima su Gobierno que convendría establecer algunos de los requisitos que deben cumplir los ETMs sobre la base de normas subregionales o regionales comunes para el otorgamiento de licencia o para el control de las actividades de los ETMs?