NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADA

E/CEPAL/L.153
Abril de 1977

ORIGINAL: INGLES

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

CONVENCION LATINOAMERICANA QUE ESTABLECE CONDICIONES UNIFORMES RESPECTO DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS QUE PROPORCIONAN TRANSPORTE INTERNACIONAL Y OTROS SERVICIOS CONEXOS

77-4-892

1. Introducción

El apreciable incremento de volumen experimentado en los últimos años por el comercio internacional de mercancías que se transporta por vía terrestre entre los países latinoamericanos ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de deficiencias institucionales que entorpecen la creación y expansión de servicios internacionales eficientes de transporte ferroviario y carretero. Durante decenios América Latina ha realizado grandes esfuerzos fructíferos por completar una infraestructura física que asegure el fácil acceso entre países vecinos. No obstante, estos esfuerzos no han sido complementados con medidas paralelas destinadas a crear una infraestructura institucional adecuada que permita a las empresas ferroviarias y de transporte carretero utilizar plenamente la infraestructura física.

Una de las esferas en que se hace más evidente la necesidad de establecer normas regionales es aquélla que concierne a la responsabilidad civil de las empresas que ofrecen servicios internacionales de transporte terrestre por la pérdida, daños o demoras sufridas por las mercancías mientras están a su cuidado. En la actualidad, esta responsabilidad civil se rige casi exclusivamente por los códigos de comercio nacionales que, en general, no contemplan expresamente este aspecto del transporte internacional por carretera y ferrocarril. Además, la mayoría de los códigos nacionales hacen responsable al porteador por el valor total de la mercancía objeto de pérdida, daño o demora. La falta de normas internacionales relativas a la responsabilidad civil tiene una serie de consecuencias graves para el comercio intrarregional:

a) cuando los porteadores son responsables del valor total de la mercancía que transportan, les resulta extremadamente oneroso - si no imposible - asegurar su responsabilidad civil;

/b) como

b) como no hay una definición clara de la responsabilidad entre las diversas personas responsables de la mercancía durante el transporte de ésta, es sumamente difícil que el expedidor establezca quien es responsable de la pérdida, daños o demora.

c) los recursos de que dispone el expedidor o el asegurador de su mercancía para obtener indemnización del porteador cuando la mercancía se pierde, daña o demora en el transporte internacional no están claramente especificados.

Como consecuencia de esta situación, los fletes tienden a ser superiores a lo necesario porque el porteador no puede asegurar su responsabilidad. Además, las primas del seguro de la carga tienden también a ser excesivas debido a que los aseguradores de ésta tropiezan con grandes dificultades para obtener que se falle en contra de los porteadores.

En el pasado, la falta de normas regionales sobre la responsabilidad de los transportistas internacionales de carga por carretera y ferrocarril no tenía mayores consecuencias. Casi todo el comercio intrarregional se realizaba por mar y la responsabilidad civil de los armadores está rígidamente establecida por el convenio de Bruselas, de 1924. Sin embargo, últimamente los esfuerzos de integración se han traducido en un aumento del intercambio de manufacturas de alto valor y tanto exportadores como importadores han recurrido al transporte terrestre para los servicios de puerta a puerta, que ahora necesitan con más frecuencia. Porteadores, expedidores y autoridades gubernamentales tienen cada vez más presente la necesidad de adoptar normas regionales tales como las establecidas hace muchos años en Europa [1/].

1/ Convenio internacional relativo al transporte de mercancías por ferrocarril (CIM), suscrito en Bern el 30 de abril de 1970; Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR), firmado en Ginebra el 19 de mayo de 1956.

/Así, por

Así, por ejemplo, la Primera Reunión de Superintendentes de Seguros de los países del Grupo Andino, que tuvo lugar en Lima, del 18 al 20 de octubre de 1976, acordó analizar los distintos aspectos del seguro del transporte internacional y solicitó a la CEPAL y a la UNCTAD que elaboren documentos de trabajo que podrían examinarse en la segunda reunión que tendrá lugar en Caracas en junio de 1977. Además, la Decimotercera Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR), celebrada en Buenos Aires del 10 al 12 de noviembre de 1976, acordó recomendar a los gobiernos de los países miembros de la ALALC que, en colaboración con la ALALC y la CEPAL, patrocinen la elaboración de una convención para establecer normas regionales que reglamenten las operaciones de transporte multimodal, y en especial, un régimen de responsabilidad civil para aquellos modos de transporte en que la responsabilidad civil no está ya regida por convenios internacionales dentro de la región de la ALALC.

Además, la Sexta Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes del Cono Sur, que tuvo lugar en Asunción del 10 al 15 de noviembre de 1975, acordó promover la elaboración de una convención de transporte multimodal internacional para los países del Cono Sur y solicitó que la CEPAL colaborase en este esfuerzo. A su vez, la Séptima Reunión de Ministros, realizada en Montevideo del 11 al 17 de noviembre de 1976, analizó un documento de trabajo elaborado por la CEPAL [2/] y solicitó que la CEPAL, al continuar su labor relacionada con el transporte multimodal asigne prioridad a un estudio que permitiría establecer un régimen de responsabilidad civil para los modos de transporte no comprendidos hasta ahora en convenios internacionales.

2/ CEPAL, El transporte multimodal internacional en el Cono Sur y su necesidad de apoyo institucional (E/CEPAL/L.139), octubre de 1976.

/Finalmente, la

Finalmente, la Segunda Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Convención de Transporte Multimodal Internacional realizada en Buenos Aires del 14 al 17 de diciembre de 1976 bajo los auspicios del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), solicitó a la CEPAL que amplíe el alcance del trabajo relacionado con un régimen de responsabilidad civil que está realizando para los Ministros de Obras Públicas y Transportes, a fin de que abarque toda la región latinoamericana.

2. Características de la Convención propuesta

El objetivo perseguido por los gobiernos latinoamericanos al solicitar que la CEPAL elabore un proyecto de convención es que se contemplen condiciones de responsabilidad uniformes para todas las empresas latinoamericanas que proporcionan transporte internacional dentro de América Latina y que no estén ya comprendidas en otros convenios internacionales. Los convenios regionales y mundiales existentes que establecen condiciones de responsabilidad uniformes para las empresas de transporte por pérdida, daños o demoras en la entrega de la mercancía reglamentan la totalidad del contrato de transporte y no tan sólo aquella parte relativa a la responsabilidad del porteador. Por esta razón, una de las primeras tareas que ha emprendido la CEPAL es investigar los aspectos que debe abarcar la convención propuesta a fin de que cumpla el objetivo perseguido por los gobiernos y al mismo tiempo sea compatible con la ley interna de los países, en especial con los códigos de comercio, que comprenden aspectos no incluidos en la convención.

Esta investigación ha mostrado cinco esferas que exigen llevar a cabo un análisis detallado. Ante todo, hay que evaluar, definir y fijar límites a todas las dimensiones de la responsabilidad, a fin de promover la uniformidad. Segundo, hay que evaluar la libertad contractual a fin de determinar

/si la

si la aplicación de la convención propuesta deberá ser obligatoria o voluntaria. Tercero, hay que evaluar hasta qué punto la convención propuesta tiene preferencia sobre el derecho interno y establecer los métodos mediante los cuales tal derecho puede conciliarse. Cuarto, hay que evaluar y definir cuidadosamente el campo de aplicación, es decir, las personas y transacciones a las que se destina la convención propuesta, para que no se la aplique cuando no corresponda. Quinto, habría que evaluar los distintos métodos de solución de controversias a fin de asegurar una solución rápida y equitativa.

a) Dimensiones de la responsabilidad

Una convención latinoamericana que se ocupase exclusivamente de los límites de la responsabilidad del porteador debería incluir otras disposiciones complementarias a fin de que puedan lograrse los resultados legislativos deseados.

Por muy válida que sea la medida de la responsabilidad del porteador en términos monetarios, ella no es la única dimensión de tal responsabilidad. Otras, igualmente válidas, son el tiempo de duración de la responsabilidad, la base de la responsabilidad, la base sobre la cual no se impondrá responsabilidad, y las circunstancias de acuerdo con las cuales el porteador puede perder el derecho a limitar la responsabilidad. Para que una convención de esta naturaleza produzca los resultados deseados, hay que evaluar, definir y delimitar cada una de estas dimensiones de la responsabilidad. A continuación se señalan ejemplos de dichas dimensiones de la responsabilidad:

i) el tiempo de duración de la responsabilidad normalmente incluiría no sólo el período en el cual el porteador posee el control sobre la mercancía del expedidor, sino también un período razonable de prescripción de la responsabilidad a contar de la entrega.

/ii) los

ii) los fundamentos de la responsabilidad del porteador emanan de aquellas circunstancias o actos de personas, que estando bajo su control, se traducen en pérdida, daños o demoras en la entrega y por las cuales, después de notificado el perjuicio dentro de un plazo razonable a contar de la entrega, el porteador debe responder por los daños;

iii) los fundamentos para que no se imponga responsabilidad al porteador consisten por ejemplo, en los vicios propios de la mercancía, la fuerza mayor o el hecho de que el expedidor no informe al porteador sobre las precauciones especiales que debe adoptar respecto de la mercancía transportada;

iv) los límites monetarios de la responsabilidad son aquellas sumas de dinero hasta por las cuales el porteador debe responder por concepto de daños ocasionados a la parte perjudicada, después que se determine que dicha pérdida, daño o demora en la entrega tuvo lugar mientras él era responsable y por circunstancias o personas sobre las que tiene control;

v) el derecho del porteador para acogerse a la limitación de la responsabilidad monetaria debería cesar si la pérdida, daño o demora resultare de un acto u omisión realizado con la intención de ocasionar dicha pérdida, daño o demora o, temerariamente y a sabiendas de que podría producirse dicha pérdida, daño o atraso.

Para hacer responsable al porteador es preciso que se produzca un suceso que sea del dominio del porteador y que se haya incluido dentro de los fundamentos de la responsabilidad, en el lapso de tiempo en que el porteador es responsable ante el expedidor. De esta manera, para comprender adecuadamente la expresión "dimensiones de la responsabilidad" es preciso tener presente que incluye muchos factores aparte de la limitación monetaria.

/b) Aplicación

b) Aplicación - voluntaria u obligatoria

El contrato de transporte se celebra entre un porteador y un expedidor y regula sus relaciones jurídicas durante el tiempo en que el primero tiene a su cargo la mercancía del expedidor. Normalmente, si no existe regulación por la autoridad, las partes son libres para negociar cualquier forma de contrato. Las disposiciones incorporadas al contrato de transporte entre ambas partes se consideran comúnmente de derecho privado. Las partes negocian las disposiciones que deberán regir una relación privada, no pública.

Por otra parte, si se considera de interés público general hacerlo, la autoridad regula la relación contractual antes mencionada mediante normas de derecho público. Esta reglamentación de orden público puede adoptar diversas formas. Por ejemplo, puede estimarse necesario disminuir o eliminar la libertad contractual de las partes por la existencia de contratos perjudiciales para el interés general. Cuando comenzó a desarrollarse el "common law" inglés, el porteador y el expedidor que celebraban un contrato para el transporte de mercancías se regían por las disposiciones de este derecho. En virtud de la libertad contractual los transportistas comenzaron a imponer contratos que contenían cláusulas que anulaban las onerosas disposiciones propias del "common law". Esta situación sólo se resolvió cuando intervino activamente la autoridad. La intención legislativa de la convención propuesta podría anularse fácilmente introduciendo una cláusula de esta naturaleza en el contrato de transporte. Para impedirlo, parece necesario que dicha convención incluya una disposición que haga obligatoria su aplicación.

c) Subordinación legal

Cuando la autoridad entra a regular una materia o parte de ella en beneficio de la comunidad, se dice comúnmente que subordina dicha materia

/a las

a las disposiciones que al respecto establezcan. No es preciso subordinar todo un campo de acción a menos que ello sea necesario para lograr total uniformidad. Si se subordinase el conjunto de disposiciones legales relativas al transporte internacional de mercancías se sabría de antemano el contenido de todos los contratos de transporte. Normalmente, sólo se subordinan partes de una materia determinada cuando se comprueba la necesidad de hacerlo.

Como la convención propuesta sólo contemplará condiciones de responsabilidad uniformes para las empresas que ofrezcan servicios internacionales, habría que considerar que ello equivale a una subordinación parcial del derecho interno vigente. Cuando la subordinación es parcial surgen de inmediato dos preguntas. En primer lugar, ¿ continuará funcionando el "derecho restante" si falta parte de la ley? En segundo lugar, ¿funcionará en forma efectiva y eficiente la reglamentación adoptada, dentro del marco del "derecho restante"? La situación se torna más compleja por la imposición de otro cuerpo legal: la convención internacional propuesta. Allí donde antes existía una interrelación entre el derecho público y el derecho privado, existe ahora una interrelación entre los derechos público y privado y una convención internacional. El derecho público y el derecho privado internos y una convención internacional pueden conciliarse de varias maneras. Por ejemplo, el legislador declara que la convención internacional es la ley suprema y de consiguiente deroga toda disposición contraria de derecho interno vigente; o bien el legislador reforma sus propias leyes, a fin de armonizarlas con la convención internacional. Aun cuando la convención propuesta sólo establecerá condiciones de responsabilidad uniformes para las empresas que ofrezcan servicios internacionales en América Latina, la subordinación parcial del derecho interno es válida, por cuanto pueden conciliarse el derecho interno de los Estados que adoptan la convención con las disposiciones de la propia convención.

/d) Campo

d) Campo de aplicación

Cuando la autoridad elabora una regulación, lo hace con la intención de ejercer control sobre ciertas situaciones y personas. Para que no se produzcan consecuencias inesperadas, hay que definir claramente el campo de aplicación de dicha regulación. Así sucede también con el campo de aplicación de una convención sobre transporte internacional de mercancías, en lo que toca a la responsabilidad del porteador. A fin de evitar que la convención se aplique cuando no procede hacerlo hay que especificar cuidadosamente las situaciones y personas respecto de las cuales es aplicable.

El transporte de mercancías en el comercio internacional significa justamente que el transporte interno, que comienza y termina dentro del mismo Estado, simplemente no puede ser considerado dentro de la esfera del transporte internacional. Transporte internacional es entonces el que tiene lugar entre dos o más Estados. Las circunstancias con arreglo a las cuales la mercancía puede cambiar de carácter, de nacional a internacional y viceversa, son muchas y diversas. Por ejemplo, la mutación podría producirse cuando la mercancía pasa por las aduanas de los Estados de origen o de destino final, o bien cuando el expedidor tiene la "intención expresa" de que tal mercancía se transporte - y lo sea - internacionalmente hasta su recepción por el consignatario. A pesar de que el primero de los ejemplos antes señalados entraña el traslado físico de la mercancía, y por lo tanto es de fácil aplicación para todos los interesados, no alcanza a incluir todo el lapso de tiempo que dura el transporte internacional. La mercancía comienza a ser objeto de comercio internacional cuando el expedidor manifiesta expresamente la "intención" de que determinada mercancía sea transportada internacionalmente y deja de serlo cuando dicha mercancía llega a manos del destinatario. Toda manipulación y almacenaje de la mercancía, ya sea por un corto o largo

/plazo, que

plazo, que tengan lugar después de la manifestación de intención y antes de la entrega al destinatario, son parte integrante de esta clase de transporte y deben considerarse dentro del campo de aplicación de la convención propuesta.

Aunque frente al transporte internacional el criterio de "manifestación de intención y entrega" parece suficientemente amplio como para aplicarse a todas las formas de esta clase de transporte, la convención propuesta no se aplicaría a aquellas partes del transporte que se realicen por aire o por mar. En efecto, la convención propuesta establecería condiciones uniformes de responsabilidad para todas las empresas que ofrecen servicios de transporte internacional que no están comprendidos en otras convenciones internacionales. Como ya hay convenciones que establecen normas uniformes respecto de la responsabilidad del porteador en el transporte internacional por aire y por mar, estas modalidades de transporte no quedan comprendidas dentro del marco de aplicación de la convención propuesta y por lo tanto se encuentran al margen de ella.

e) Solución de controversias

Para la solución de las controversias que puedan surgir en torno a una convención de este tipo, se emplean normalmente dos sistemas: uno voluntario o arbitral, y, en subsidio del anterior, otro obligatorio o judicial. El arbitraje, o método voluntario de solución de controversias, debe convenirse por las partes contratantes y constar en el contrato de transporte. En vista de que la reglamentación del arbitraje rebasa el alcance de la convención propuesta, en esta oportunidad sólo se analizarán los medios judiciales de solución de controversias.

La jurisdicción de un tribunal se define generalmente como la facultad de conocer los conflictos, resolver acerca de los mismos y hacer cumplir sus sentencias. La facultad de conocer un conflicto y fallar acerca del

/mismo es,

mismo es, en realidad, un reconocimiento de la competencia de un tribunal. Por ejemplo, existen tribunales especiales que sólo son competentes para conocer litigios de derecho marítimo, tributario, de patentes o de propiedad intelectual. Cuando un Estado crea estos tribunales especiales, los demás tribunales del mismo Estado carecen de competencia para conocer y resolver acerca de este tipo de conflictos. El poder de un tribunal de hacer cumplir las resoluciones que de él emanen se relaciona directamente con su competencia. Si se ha reconocido internacionalmente la competencia de un tribunal para conocer de un litigio y resolver al respecto, las sentencias que dicte deberían tener validez en cualquiera de los Estados que reconocen tal competencia. La jurisdicción debe extenderse a un número suficiente de tribunales a fin de permitir a los litigantes el acceso al sistema judicial. Es costumbre permitir dicho acceso en el lugar de residencia y/o de domicilio comercial de los litigantes, y en el lugar donde se produjo el hecho que dio lugar a la pérdida. Sin embargo, si existen dificultades para presentar pruebas o los testigos están en otro Estado, debería permitirse que la parte demandada traslade el conflicto a otra jurisdicción, a menos que existan otras circunstancias que no lo hagan aconsejable.

3. Plan de acción

Una convención latinoamericana para establecer condiciones uniformes de responsabilidad para todas las empresas que ofrezcan transporte internacional y servicios conexos parece factible si en ella se contemplan las disposiciones complementarias señaladas a continuación. En primer lugar, las normas que regulan dicha responsabilidad deben considerar el tiempo que ella dura, los fundamentos de la responsabilidad, las circunstancias que eximen de responsabilidad, los límites monetarios de la responsabilidad y las circunstancias en que el porteador no podrá invocar el derecho a

/limitar su

limitar su responsabilidad. En segundo lugar, puesto que en muchos Estados la libertad contractual es lo suficientemente amplia como para que los contratos incluyan cláusulas que podrían anular el efecto de la convención propuesta, es necesaria una disposición que la haga obligatoria. En tercer lugar, el campo de aplicación debería limitarse a las transacciones y personas que intervengan en la manipulación, almacenaje y transporte de la mercancía una vez manifestada la intención de que tal mercancía se transporte, y lo sea, internacionalmente hasta su recepción por el consignatario.

En cuarto lugar, la solución de las controversias debería limitarse al sistema judicial, por cuanto la reglamentación del arbitraje está fuera del alcance de la convención propuesta.

La elaboración y adopción de una convención internacional de este tipo es necesariamente un proceso largo. A fin de que este proceso siga adelante en la forma más eficiente posible y culmine en la aprobación de una convención regional, auspiciada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, se propone el siguiente plan de acción de cuatro etapas:

a) La primera etapa será de consulta, y en ella se reunirán ideas que constituirán aportes para redactar la convención propuesta. Durante esta etapa, la Secretaría de la CEPAL consultará acerca de este documento a los foros latinoamericanos pertinentes y elaborará un proyecto de convención que contenga las ideas aquí expuestas. Entre estos foros está la Segunda Reunión de Superintendentes de Seguros de los Países del Grupo Andino (Caracas, junio de 1977), la Octava Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes del Cono Sur (Argentina, último trimestre de 1977) y la Tercera Reunión Preparatoria Regional Latinoamericana de la Convención de Transporte Multimodal Internacional (tercer trimestre de 1977). Asimismo, se pedirán comentarios y sugerencias del

/Instituto Internacional

Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT), la UNCTAD y otros organismos que pueden contribuir a la preparación de la convención propuesta.

b) En la segunda etapa, la Secretaría de la CEPAL, en cumplimiento de la resolución 356 (XVI), convocará una reunión especializada de expertos de gobierno, a fin de redactar, tomando en cuenta los estudios preparados durante la primera etapa, el proyecto de la convencion propuesta para someterlo a la consideración de los Gobiernos de la región.

c) Al concluir la segunda etapa, se solicitará a la misma Comisión que autorice la convocatoria de una conferencia para acordar una convención que establezca condiciones uniformes de responsabilidad para las empresas de transporte internacional y servicios conexos.

d) El plan de acción propuesto concluirá con la Conferencia, la cual dará forma definitiva a la Convención y la aprobará.