



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Expediente 010-2013/CLC

Resolución 097-2017/CLC-INDECOPI

1 de diciembre de 2017

VISTOS:

La Resolución 037-2013/ST-CLC-INDECOPI del 27 de diciembre de 2013 (en adelante, la Resolución de Inicio), mediante la cual la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Secretaría Técnica) resolvió iniciar de oficio un procedimiento administrativo sancionador contra ciento treinta y dos (132) agentes económicos peruanos y chilenos (en adelante, los agentes investigados – detallados en el cuadro número 1 de la presente Resolución –), por la presunta realización de prácticas colusorias horizontales en la modalidad de fijación del precio y/o limitación en la prestación del servicio de transporte terrestre internacional de pasajeros en taxi – colectivo entre las ciudades de Tacna y Arica (en adelante, el Servicio Investigado), desde agosto 2009 hasta diciembre de 2013; los descargos a la Resolución de Inicio; el Informe Técnico 079-2017/ST-CLC-INDECOPI del 10 de octubre de 2017 (en adelante, el Informe Técnico), elaborado por la Secretaría Técnica; los escritos de alegatos al Informe Técnico; y, las demás actuaciones del procedimiento.

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

1. Mediante diversos memorandos, la Oficina Regional del Indecopi en Tacna (en adelante, la ORI Tacna) remitió a la Secretaría Técnica determinada información sobre la prestación del Servicio Investigado:
 - (i) Mediante Memorando 0008-2012/INDECOPI-TAC del 6 de enero de 2012, se remitió el Informe 0117-2011/INDECOPI-TAC sobre presuntas conductas anticompetitivas en la prestación del Servicio Investigado¹.

¹ La ORI Tacna remitió, entre otra información, los siguientes documentos: (i) Oficio 072-2011-1508-GOB.REG/TACN del 7 de setiembre de 2011 y (ii) Oficio 785-2011-DRTC.T/G.R.TACNA del 27 de setiembre de 2011, mediante los cuales la Gobernación Regional de Tacna del Ministerio del Interior (en adelante, la Gobernación Regional) y la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna (en adelante, la DRTC – Tacna), respectivamente, remitieron al Indecopi diversas quejas de los usuarios del Servicio Investigado por el incremento de su precio, y (iii) Oficio 0162-2011/INDECOPI-TAC del 13 de diciembre de 2013, mediante el cual la ORI Tacna requirió a la DRTC – Tacna diversa información sobre el Servicio Investigado. Cabe precisar que, mediante Memorando 0054-2012/INDECOPI-TAC del 24 de enero del 2012, la ORI Tacna remitió a la Secretaría Técnica la respuesta de la DRTC – Tacna al Oficio 0162-2011/INDECOPI-TAC.

- (ii) Mediante Memorando 0218-2012/INDECOPI-TAC del 14 de marzo de 2012, se remitió una copia de las actas de acuerdos del 18 de junio, 17 de agosto y 22 de setiembre de 2009, 12 de marzo de 2010 y 28 de octubre de 2011, relacionados con los precios y el sistema de salida de vehículos que prestan el Servicio Investigado de los terminales de Tacna y Arica (en adelante, el Rol Integrado de Salida); una carta del 4 de octubre de 2011, por la cual el señor Ronald Rejas Cortéz (en adelante, el señor Rejas), prestador de dicho servicio, manifestó su malestar al Gobernador Provincial de Arica por las sanciones que se le habrían impuesto por incumplir el Rol Integrado de Salida; y copia de papeletas a los prestadores del Servicio Investigado.
 - (iii) Mediante Memorando 0795-2012/INDECOPI-TAC del 17 de setiembre de 2012, se remitió el Informe 260-2012/INDECOPI-TAC², mediante el cual se absuelve la solicitud realizada por la Secretaría Técnica mediante Memorando 083-2012/INDECOPI-TAC del 23 de abril de 2012.
 - (iv) Mediante Memorando 1098-2012/INDECOPI-TAC del 26 de diciembre de 2012, se remitió el Oficio 1289-2012-DTT-DRTyC-T/GOB.REG-TACNA del 20 de diciembre de 2012 de la DRTC – Tacna y el Oficio 252-2012-GTT/GM/MPT del 20 de diciembre de 2012 de la Gerencia de Terminales Terrestres de la Municipalidad Provincial de Tacna (en adelante, la Gerencia de Terminales Terrestres), mediante los cuales precisaron determinada información sobre las asociaciones de transportistas que brindan el Servicio Investigado.
 - (v) Mediante Memorando 0250-2013/INDECOPI-TAC del 1 de abril de 2013, se remitió el escrito presentado por el señor Rejas, en representación de la Asociación de Empresas Propietarios y Conductores del Servicio Internacional Tacna – Arica (en adelante, la Asociación de Propietarios), mediante el cual señala la realización de presuntas conductas anticompetitivas en la prestación del Servicio Investigado.
 - (vi) Mediante Memorando 0853-2013/INDECOPI-TAC del 30 de setiembre de 2013, se remitió el Oficio 1085-2013-DTT-DRTyC – T/GOB.REG-TACNA del 25 de setiembre de 2013 de la DRTC – Tacna, mediante el cual envió copia de las Actas de la II, III, IV, V, VI y VII Reunión del Grupo Mixto de Transporte Transfronterizo Tacna – Arica.
2. La Secretaría Técnica, en colaboración con la ORI Tacna, realizó cincuenta (50) entrevistas entre el 12 y 15 de noviembre de 2013, a los prestadores del Servicio Investigado. Asimismo, la Secretaría Técnica recabó los documentos denominados «Rol del Servicio Internacional Tacna Arica» e «Inicio de Rol». Con la finalidad de obtener mayores elementos de juicio sobre las características y funcionamiento del Servicio Investigado, la Secretaría Técnica entrevistó, entre el 12 y 13 de noviembre de 2013, a los señores:
- (i) Luis Galdós Condori, Director Regional de Transporte del Gobierno Regional de Tacna;

² La ORI Tacna remitió, entre otra información: (i) setenta y siete (77) entrevistas realizadas en junio de 2013 a los prestadores del Servicio Investigado, y (ii) notas periodísticas de la ciudad de Tacna sobre el servicio en cuestión.

- (ii) José Luis Bravo Pinedo (en adelante, el señor Bravo), Gerente General de Empresa de Transporte El Rápido E.I.R.L. y Ex Presidente de la Asociación de Autos Colectivos Tacna – Arica (en adelante, la Asociación de Transportistas);
 - (iii) Carlos Urbina Zapata, de la Gerencia de Terminales Terrestres; y,
 - (iv) señor Rejas, prestador del Servicio Investigado y representante de la Asociación de Propietarios.
3. Mediante Oficio 052-2013/ST-CLC-INDECOPI del 14 de noviembre de 2013, la Secretaría Técnica solicitó a la Gerencia de Terminales Terrestres los padrones de los agentes económicos autorizados para prestar el Servicio Investigado en el Terminal Internacional Manuel Odría de la ciudad de Tacna. Al respecto, mediante Oficio 280-2016-GTT-GM/MPT del 2 de diciembre de 2013, la Gerencia de Terminales Terrestres dio respuesta a dicho requerimiento de información.
4. Mediante Oficio 053-2013/ST-CLC-INDECOPI del 15 de noviembre de 2013, la Secretaría Técnica solicitó a la Sub Dirección de Transporte Terrestre del Gobierno Regional de Tacna (en adelante, Sub Dirección de Transporte Terrestre) información sobre las características de la prestación del Servicio Investigado. Al respecto, mediante Oficio 1282-20133-DTT-DRTYC.T/GOB.REG.TACNA del 21 de noviembre de 2013, la Dirección de Transporte Terrestre dio respuesta a dicho requerimiento de información.
5. Mediante la Resolución de Inicio, la Secretaría Técnica resolvió iniciar de oficio un procedimiento administrativo sancionador por la presunta realización de prácticas colusorias horizontales consistentes en (i) fijar el precio y/o (ii) limitar la prestación del Servicio Investigado, desde agosto de 2009 hasta diciembre de 2013, contra los agentes investigados, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

[Véase el cuadro en la siguiente página]





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Cuadro 1
Agentes económicos y conductas anticompetitivas investigadas³

N°	Agente investigado	Conducta investigada	N°	Agente investigado	Conducta investigada
1	Empresa de Transporte Espinoza Hnos. S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	67	Flores Chipana, Celia Soledad	Fijar precios
2	Empresa de Transporte Uruchi S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	68	Fuentes Chila, Nelson Voltaire	Fijar precios
3	Empresa de Transporte Perú Express S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	69	Fumey Góngora, Pedro Luis	Fijar precios
4	Empresa de Transporte Valdivia S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	70	Garrido Morales, Luis Orlando	Fijar precios
5	Empresa de Transporte Los Ángeles S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	71	Garrido Soto, Alejandro Nicolás	Fijar precios
6	Empresa de Transporte Turístico Chasquitar S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	72	Godoy Sánchez, Carlos Alirio	Fijar precios
7	Empresa de Transporte La Alameda S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	73	Gómez Flores, Hugo	Fijar precios
8	Empresa de Transporte Oliver S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	74	González Lapolla, Carlos Tomás	Fijar precios
9	Empresa de Transporte Perú S.A.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	75	González Lorca, Bella Susana	Fijar precios
10	Empresa de Transporte Incatur S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	76	Guerra Henríquez, Carlos Francisco Luis	Fijar precios
11	Empresa de Transporte Turístico Internacional Tacna S.C.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	77	Guerrero Gálvez, Iván	Fijar precios
12	Empresa de Transporte San Antonio S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	78	Guíñez Rodríguez, Alberta Hortensia	Fijar precios
13	Empresa de Transporte San Marcos S.C.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	79	Henríquez Apon, Betty del Carmen	Fijar precios
14	Empresa de Transporte Santa Rosa S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	80	Herrera González, Marta Rosa	Fijar precios
15	Empresa de Transporte Takana S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	81	Horstmeir Rodríguez, Leslie Ivonne	Fijar precios
16	Empresa de Transporte Yawar S.A.C.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	82	Imaña Santos, Merardo	Fijar precios
17	Empresa de Transporte Choferes Unidos S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	83	Jelvez González, María Magdalena	Fijar precios
18	Empresa de Transporte El Chaski S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	84	Jimenez Huaquipa, Isaac	Fijar precios
19	Cooperativa de Transporte Perú 242	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	85	Lagos Vergara, Leonel Pedro	Fijar precios
20	Empresa de Transporte de Pasajeros San Salvador S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	86	Luza Moñoz, Albertina del Carmen	Fijar precios
21	Empresa de Transporte El Rápido S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	87	Mancilla Ponce, Christian Javier	Fijar precios
22	Empresa de Transporte Mayk Tours E.I.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	88	Manrique Castro, Bronny Luis	Fijar precios
23	Transporte Turismo Águila S.A.C.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	89	Manrique Castro, Jitka Hilda	Fijar precios
24	Empresa de Transporte Pacífico del Sur S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	90	Marquez Carich, Guillermo Nelson	Fijar precios
25	Empresa de Transporte Internacional Ciro S.A.C.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	91	Mendoza González, Sergio Dagoberto	Fijar precios
26	Empresa de Transporte Internacional Yacos S.C.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	92	Mera Mollo, Herminia	Fijar precios
27	Empresa de Transporte Rosario E.I.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	93	Molina Correa, Ángel Jesús	Fijar precios
28	Turismo Meriba S.A.C.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	94	Molina Medina, Ángela María	Fijar precios
29	Empresa de Transporte Turismo Hospicio S.A.C.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	95	Montoya Araoz, Reynaldo Alex	Fijar precios
30	Empresa de Transporte Edu Express S.R.L.	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	96	Moraga Álvarez, Francisco Agustín	Fijar precios
31	Quispe Mamani, Irene	Fijar precios y limitar la prestación del servicio	97	Morales Cortez, Evaristo Florencio	Fijar precios
32	Oviedo Hermanos LTDA.	Fijar precios	98	Morales Cortez, José Estani	Fijar precios
33	San Lorenzo LTDA.	Fijar precios	99	Morales Cortez, Marcos Isaías	Fijar precios
34	By LTDA.	Fijar precios	100	Olivarez Delgado, Lorena de las Mercedes	Fijar precios
35	Aguirre Carmona, Olga Ernestina	Fijar precios	101	Olmos Fujito, María Corazón Gema	Fijar precios
36	Alarcón Espinoza, Nieves Hortencia	Fijar precios	102	Ortiz Rivera, Leslie Elizabeth	Fijar precios
37	Alay Linares Juan Manuel	Fijar precios	103	Oviedo Ordoñez, Hugo Yovani	Fijar precios
38	Álvarez Rocha, Nora	Fijar precios	104	Paco Calle, Pablo Isidro	Fijar precios
39	Andía Plaza, Luis Fidel Armando	Fijar precios	105	Paredes Siles, Ángel Américo	Fijar precios
40	Apablaza Torres, Julieta de las Mercedes	Fijar precios	106	Pérez Condoni, Jaime	Fijar precios
41	Arancena Valdovinos, Anselmo Leonardo	Fijar precios	107	Plaza Montero, Javiera Alejandra	Fijar precios
42	Araya Alvarez, Juana Rosa	Fijar precios	108	Quijada Castro, Tomás del Carmen	Fijar precios
43	Arriagada Paredes, Gabriela Ana de Lourdes	Fijar precios	109	Ramírez Cayo, Orlando Antonio	Fijar precios
44	Ascuña López, Luis Iván	Fijar precios	110	Ramírez Flores, Estanislao	Fijar precios
45	Barbieri Cáceres, Fernando Manuel	Fijar precios	111	Rifo Lagos, José Felindo	Fijar precios
46	Bráñez Mamani, Walter	Fijar precios	112	Rojas Godoy, Bernardo Segundo	Fijar precios
47	Burgos Barraza, René Manuel	Fijar precios	113	Rojas Venegas, Alejandro	Fijar precios
48	Candia Amaya, Brígida del Carmen	Fijar precios	114	Saavedra Molina, Luis	Fijar precios
49	Cardozo Romero, Juan Andrés	Fijar precios	115	Salas Morales, Marina Luz	Fijar precios
50	Cardozo Romero, Rossana Silvana	Fijar precios	116	Santana Gonzales, Saúl Gabriel	Fijar precios
51	Carrasco Adasme, Gladys del Carmen	Fijar precios	117	Santos Alanoca, Rubén Arsenio	Fijar precios
52	Carrasco Álvarez, Claudio Orlando	Fijar precios	118	Sardón Vargas, Noel	Fijar precios
53	Castro Araya, Berenice Elizabeth	Fijar precios	119	Sepúlveda Ramírez, Wilberto Alexis	Fijar precios
54	Castro Colque, Bruna Teresa	Fijar precios	120	Soliz Soliz, Hugo Miguel	Fijar precios
55	Castro Fuentes, Alejo Sireneo	Fijar precios	121	Sologuren Selfate, Andrés Pablo	Fijar precios
56	Cayo Pacha, Máximo Segundo	Fijar precios	122	Soto Ceballos, Raúl Leopoldo	Fijar precios
57	Chiri Gallegos, Silvia	Fijar precios	123	Tancara Morales, Leonardo	Fijar precios
58	Chiri Gallegos, Ulises	Fijar precios	124	Telente Carrasco, Elsa Enriqueta del Carmen	Fijar precios
59	Cofre Castro, Claudia Ester	Fijar precios	125	Vega Orellana, Patricia Aracelli	Fijar precios
60	Condoni Lanchipa, Janette Edith	Fijar precios	126	Veliz Castro, José Juan	Fijar precios
61	Coya Cayo, Martín Sergio	Fijar precios	127	Veliz Espinoza, Christian Ariel	Fijar precios
62	Delmazo Carrasco, Francisco Tomás	Fijar precios	128	Vergara Rojas, Ruperto Saturnino	Fijar precios
63	Estrada Delgado, Lemis Marlene	Fijar precios	129	Vildoso Guillermo, Antonio Raúl	Fijar precios
64	Exins Espinel, Edith Lourdes	Fijar precios	130	Morales, Wilfredo Raymundo	Fijar precios
65	Figueroa, Miguel Ángel	Fijar precios	131	Zarricueta Acevedo, Gloria Gladys	Fijar precios
66	Flores Canqui, Johnny Rodrigo	Fijar precios	132	Zegarra Andía, Judith Guadalupe	Fijar precios

Elaboración: Comisión

³ Los señores Silvia Chiri Gallegos y Hugo Yovani Oviedo Ordoñez rectificaron los nombres originalmente consignados en la Resolución de Inicio (respectivamente, Silvia Florentina Chiri Gallegos y Hugo Yovani Oviedo Santana). En la presente Resolución se considera dicha precisión.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

6. Considerando que algunos de los agentes investigados no tenían un domicilio en Perú, mediante Oficio 026-2014/ST-CLC-INDECOPI del 27 de febrero de 2014, la Secretaría Técnica realizó una consulta jurídica a la Dirección General del Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto a la notificación a los agentes domiciliados en el extranjero. Al respecto, mediante Oficio 478-2004-JUS/DGDOJ del 8 de mayo de 2014, dicha Dirección dio respuesta a la consulta jurídica realizada por la Secretaría Técnica.
7. Mediante Oficios 046 y 053-2014/ST-CLC-INDECOPI del 28 de abril y 16 de mayo de 2014, respectivamente, la Secretaría Técnica requirió a la Sub Dirección de Transporte Terrestre y a la Gerencia de Terminales Terrestres información sobre los domicilios de las agentes que brindan el Servicio Investigado. Asimismo, se solicitó que se precise determinada información de algunos de los agentes involucrados en el procedimiento. Al respecto, mediante Oficio 066-2014-GTT-GM/MPT del 10 de junio de 2014, la Gerencia de Terminales Terrestres remitió el Informe 093-2014-AO-GTT-GM/MPT con la información requerida.
8. Mediante Resolución 488 del 21 de agosto de 2014, la Fiscalía Nacional Económica de Chile remitió la información solicitada por la Secretaría Técnica mediante Oficio 064-2014/ST-CLC-INDECOPI, sobre los nombres y domicilios de los agentes chilenos que brindan el Servicio Investigado.
9. Mediante Oficio 109-2014/ST-CLC-INDECOPI de 27 de noviembre de 2014, la Secretaría Técnica solicitó una entrevista al Ministerio de Relaciones Exteriores con el objetivo de esclarecer los aspectos relacionados a la notificación a los agentes chilenos de los actos emitidos en el marco del presente procedimiento.
10. Mediante Oficio 017-2015/ST-CLC-INDECOPI del 13 de abril de 2015, la Secretaría Técnica solicitó a la Dirección de Política Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores detalles sobre el procedimiento a seguir para la notificación, vía consular, a los agentes chilenos investigados⁴. Al respecto, mediante Oficio RE (CON) N°1-0-H/ 121 del 24 julio de 2015, la Dirección de Política Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores dio respuesta a dicho requerimiento de información⁵.
11. Mediante comunicación del 5 de enero de 2016, el Consulado General de Chile en Tacna remitió a la ORI Tacna el dictamen de la Fiscalía Nacional Económica de Chile, mediante el cual archiva la investigación por eventual infracción al artículo 3 del Decreto Ley 211 entre los operadores del Servicio Investigado.
12. Mediante Oficio 001-2016/ST-CLC-INDECOPI del 25 de enero de 2016, la Secretaría Técnica solicitó a la Subdirección de Trámites Consulares la remisión de los cargos de las notificaciones realizadas a los agentes económicos

⁴ Cabe precisar que, dicha solicitud se reiteró mediante Oficio 021-2015/ST-CLC-INDECOPI del 27 de mayo de 2015.

⁵ Considerando lo señalado por la Dirección de Política Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Técnica realizó las gestiones ante la Subdirección de Trámites Consulares para la notificación vía consular de los agentes domiciliados en el extranjero.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

domiciliados en el extranjero⁶. Al respecto, mediante Oficio RE (TRC) N° 1-0-H/27 del 25 de febrero de 2016, la Subdirección de Trámites Consulares indicó que la Oficina Consular en Arica – Chile realizó el envío de cien (100) actas de diligenciamiento de las cartas con carácter notarial enviadas por la Secretaría Técnica.

De acuerdo con las actas de diligenciamiento, se puede observar que, del total de notificaciones, la Oficina Consular en Arica – Chile notificó a sesenta y nueve (69) agentes chilenos, no pudiendo notificar a treinta y uno (31) agentes chilenos, tal como se detalla en el Cuadro 2 de la presente Resolución.

13. Mediante Oficio 015-2016/ST-CLC-INDECOPI del 16 de marzo de 2016, la Secretaría Técnica requirió a la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones copia del estudio relacionado con el Servicio Investigado (2015), así como de aquella información que se utilizó para elaborar dicho estudio. Al respecto, mediante Oficio 1176-2016-MTC/15 del 14 de abril de 2016, la Dirección General de Transporte Terrestre dio respuesta a dicho requerimiento de información.
14. Considerando que algunos de los agentes domiciliados en el extranjero no pudieron ser notificados vía acta de diligenciamiento, mediante Oficio 023-2016/ST-CLC-INDECOPI de 7 de abril de 2016, la Secretaría Técnica solicitó a la Subdirección de Trámites Consulares la notificación a veinticinco (25) agentes domiciliados en Chile vía publicación de edicto en los diarios de mayor circulación de la ciudad de Arica, tal como se detalla en el Cuadro 2 de la presente Resolución. Dicha solicitud fue reiterada mediante Oficios 063-2016/ST-CLC-INDECOPI y 018-2017/ST-CLC-INDECOPI del 31 de agosto de 2016 y 26 de abril de 2017, respectivamente, solicitud que aún se encuentra pendiente de respuesta.
15. Mediante Oficios 025 y 041-2016/ST-CLC-INDECOPI del 15 de abril y 26 de julio de 2016, respectivamente, la Secretaría Técnica requirió a la Gerencia de Terminales Terrestres remitir determinada información relacionada con el Rol Integrado de Salida y el Reglamento Interno de Trabajo de los Autos Colectivos Tacna – Arica. Al respecto, mediante Carta 172 y 331-2016-GTT/GM/MPT del 25 de abril y 15 de agosto de 2016, respectivamente, la Gerente de Terminales Terrestres dio respuesta a dichos requerimientos de información.
16. Mediante edictos publicados en el diario oficial El Peruano y el diario La República el 18 de abril de 2016, se puso en conocimiento de diversos investigados domiciliados en Chile la Resolución de Inicio⁷, indicándose el derecho de presentar descargos. Finalmente, se solicitó que, dentro del plazo de descargos, fijen su domicilio procesal a fin de notificar las actuaciones del presente procedimiento administrativo sancionador, como se detalla en el siguiente cuadro:

⁶ En dichas notificaciones se le señala al agente domiciliado en el extranjero que la Secretaría Técnica ha iniciado un procedimiento administrativo sancionador por la existencia de posibles conductas anticompetitivas en el Servicio Investigado y que dicho agente es una de las partes investigadas. En tal sentido, se le solicita que designe un representante y un domicilio legal en el Perú.

⁷ En dichos edictos se puso en conocimiento de la Resolución de Inicio a treinta y cinco (35) agentes domiciliados en el extranjero; particularmente, aquellos que, habiendo sido notificados a través del acta de diligenciamiento por la Oficina Consular en Arica – Chile, no fijaron un domicilio en Perú.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

Cuadro 2
Notificación de la Resolución de Inicio a agentes domiciliados en el extranjero

N°	Agente Investigado	Actividad de diligenciamiento Oficina Consular Arica	Agente Investigado filial domiciliado en Perú	Solicitud para ser notificados vía edicto en Chile	Notificación de Resolución de Inicio en domicilio de agente	Notificación de Resolución de Inicio por publicación en Perú	Estado de notificación
1	Brigida del Carmen Candia Amaya	SI	-	-	-	SI	SI
2	Edith Lourdes Exins Expinel	SI	-	-	-	SI	SI
3	Martin Sergio Coya Cayo	SI	-	-	-	SI	SI
4	Julietta de las Mercedes Apablaza Torres	SI	-	-	-	SI	SI
5	Jhonny Rodrigo Flores Canqui	SI	-	-	-	SI	SI
6	José Juan Veliz Castro	SI	-	-	-	SI	SI
7	Wilfredo Raimundo Morales	SI	-	-	-	SI	SI
8	Judith Guadalupe Zegarra Andía	SI	-	-	-	SI	SI
9	Reynaldo Alex Montoya Araoz	SI	-	-	-	SI	SI
10	Ulises Chiri Gallegos	SI	-	-	-	SI	SI
11	Alejo Sireneo Castro Fuentes	SI	-	-	-	SI	SI
12	Gabriela Ana de Lourdes Arriagada Paredes	SI	-	-	-	SI	SI
13	Rossana Silvana Cardozo Romero	SI	-	-	-	SI	SI
14	Pedro Luis Fumey Góngora	SI	-	-	-	SI	SI
15	Carlos Francisco Luis Guerra Henríquez	SI	-	-	-	SI	SI
16	Berenice Elizabeth Castro Araya	SI	-	-	-	SI	SI
17	Leslie Ivonne Horstmeier Rodríguez	SI	-	-	-	SI	SI
18	Christian Javier Mancilla Ponce	SI	-	-	-	SI	SI
19	Pablo Isidro Páez Calle	SI	-	-	-	SI	SI
20	Wilberto Alexis Sepúlveda Ramírez	SI	-	-	-	SI	SI
21	Luis Saavedra Molina	SI	-	-	-	SI	SI
22	Raúl Leopoldo Soto Ceballos	SI	-	-	-	SI	SI
23	Transporte Nacional e Internacional San Lorenzo Ltda.	SI	SI	-	SI	SI	SI
24	Nelson Valtierra Fuentes Chile	SI	SI	-	SI	SI	SI
25	Walter Brañas Mamani	SI	SI	-	SI	SI	SI
26	Sergio Dagoberto Mendoza González	SI	SI	-	SI	SI	SI
27	Claudia Ester Cefre Castro	SI	SI	-	SI	SI	SI
28	Juan Manuel Alay Linares	SI	SI	-	SI	SI	SI
29	Juana Rosa Araya Alvarez	SI	SI	-	SI	SI	SI
30	Hugo Gomez Flores	SI	SI	-	SI	SI	SI
31	María Magdalena Jelvez Gonzalez	SI	SI	-	SI	SI	SI
32	Iván Guerrero Gálvez	SI	SI	-	SI	SI	SI
33	Saúl Gabriel Santana González	SI	SI	-	SI	SI	SI
34	Estanislao Ramírez Flores	SI	SI	-	SI	SI	SI
35	Javiera Alejandra Plaza Montero	SI	SI	-	SI	SI	SI
36	Silvia Chiri Gallegos	SI	SI	-	SI	-	SI
37	Alejandro Rojas Venegas	SI	SI	-	SI	-	SI
38	Hugo Miguel Saliz Soliz	SI	SI	-	SI	-	SI
39	Celia Soledad Flores Chipana	SI	SI	-	SI	-	SI
40	Fernando Manuel Barberi Cáceres	SI	SI	-	SI	-	SI
41	Rend Manuel Burgos Barrasa	SI	SI	-	SI	-	SI
42	Ruperto Santuruno Vergara Rojas	SI	SI	-	SI	-	SI
43	Olga Ernestina Aguirre Carmona	SI	SI	-	SI	-	SI
44	Nora Álvarez Rocha	SI	SI	-	SI	-	SI
45	Anselmo Leonardo Aracena Valdovinos	SI	SI	-	SI	-	SI
46	Janette Edith Condori Lanchipa	SI	SI	-	SI	-	SI
47	Claudio Orlando Carrasco Álvarez	SI	SI	-	SI	-	SI
48	Carlos Alro Godoy Sánchez	SI	SI	-	SI	-	SI
49	Carlos Tomás Gonzales Lapolla	SI	SI	-	SI	-	SI
50	Alberta Hortensia Guíñez Rodríguez	SI	SI	-	SI	-	SI
51	Betty del Carmen Henríquez Apon	SI	SI	-	SI	-	SI
52	Hermilia Mera Mollo	SI	SI	-	SI	-	SI
53	Luis Orlando Garrido Morales	SI	SI	-	SI	-	SI
54	Bella Susana González Iorca	SI	SI	-	SI	-	SI
55	Leonel Pedro Lagos Vergara	SI	SI	-	SI	-	SI
56	Lenora de las Mercedes Olivarez Delgado	SI	SI	-	SI	-	SI
57	María Corazón Guma Olmos Fujito	SI	SI	-	SI	-	SI
58	Bronny Luis Manrique Castro	SI	SI	-	SI	-	SI
59	Leslie Elizabeth Ortiz Rivera	SI	SI	-	SI	-	SI
60	Ángel Américo Paredes Siles	SI	SI	-	SI	-	SI
61	Jaime Pérez Condori	SI	SI	-	SI	-	SI
62	Tomás del Carmen Quilada Castro	SI	SI	-	SI	-	SI
63	Orlando Antonio Ramírez Cayo	SI	SI	-	SI	-	SI
64	Noel Saldán Vargas	SI	SI	-	SI	-	SI
65	Rubén Arsenio Santos Alanoca	SI	SI	-	SI	-	SI
66	Bernardo Segundo Rojas Godoy	SI	SI	-	SI	-	SI
67	Elsa Enriqueta del Carmen Tolente Carrasco	SI	SI	-	SI	-	SI
68	Evaristo Florencio Morales Cortez	SI	SI	-	SI	-	SI
69	Marcos Isaias Morales Cortez	SI	SI	-	SI	-	SI
70	Hugo Yevani Oviedo Ordoñez	No se realizó	SI	-	SI	-	SI
71	Miguel Ángel Figueroa	No	SI	-	SI	-	SI
72	José Estani Morales Cortez	No	SI	-	SI	-	SI
73	Itika Hilda Monique Castro	No	SI	-	SI	-	SI
74	Máximo Segundo Cayo Pacha	No	SI	-	SI	-	SI
75	Luis Fidel Andía Plaza	No	SI	-	SI	-	SI
76	Empresa de Transportes Turístico Oviedo Hermanos Ltda.	No	SI	-	SI	-	SI
77	Francisco Tomás Delmazo Carrasco	No	SI	SI	SI	-	SI
78	Gladys del Carmen Carrasco Adamsme	No	SI	SI	SI	-	SI
79	Alejandro Nicolás Garrido Soto	No	SI	SI	SI	-	SI
80	Bruna Teresa Castro Colque	No	SI	SI	SI	-	SI
81	Nieves Hortensia Alarcón Espinoza	No	SI	SI	SI	-	SI
82	Marina Luz Salas Morales	No	SI	SI	SI	-	SI
83	José Felindo Rifo Lagos	No	SI	SI	SI	-	SI
84	Lernis Mariela Estrada	No	-	SI	-	-	No
85	Luis Iván Acuña Lopez	No	-	SI	-	-	No
86	Ángel Jesús Molina Correa	No	-	SI	-	-	No
87	Francisco Agustín Moraga Álvarez	No	-	SI	-	-	No
88	Ángela María Molina Medina	No	-	SI	-	-	No
89	Guillermo Nelson Marquez Carich	No	-	SI	-	-	No
90	Gloria Gladys Zarriquetta Acevedo	No	-	SI	-	-	No
91	Antonio Raúl Vilsoado Guillermo	No	-	SI	-	-	No
92	BY Ltda.	No	-	SI	-	-	No
93	Cristián Ariel Veliz Espinoza	No	-	SI	-	-	No
94	Patricia Araceli Vega Orellana	No	-	SI	-	-	No
95	Andrés Pablo Sologuren Salface	No	-	SI	-	-	No
96	Juan Andrés Cardozo Romero	No	-	SI	-	-	No
97	Marta Rosa Herrera González	No	-	SI	-	-	No
98	Merardo Imaña Santos	No	-	SI	-	-	No
99	Albertina del Carmen Luza Muñoz	No	-	SI	-	-	No
100	Leonardo Tancara Morales	No	-	SI	-	-	No
101	Isaac Jimenez Huadupa	No	-	SI	-	-	No

Elaboración: Comisión



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

17. Mediante Carta 423-2016/ST-CLC-INDECOPI del 8 de agosto de 2016, la Secretaría Técnica realizó requerimientos de información a la Asociación de Propietarios. Al respecto, mediante escrito del 18 de agosto de 2016, dicha asociación dio respuesta al requerimiento de información.
18. Mediante Oficio 065-2017/ST-CLC-INDECOPI del 31 de julio de 2017, la Secretaría Técnica solicitó a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – Sunat determinada información estadística relacionada con el movimiento vehicular realizado a través de Aduanas en la frontera con Chile. Al respecto, mediante Oficio 01-2017-SUNAT/1V3000 del 22 de agosto de 2017, la Sunat dio respuesta a dicho requerimiento de información.
19. Con el objeto de obtener mayores elementos de juicio sobre las características y el funcionamiento del Servicio Investigado, la Secretaría Técnica entrevistó el 2 y 3 de agosto de 2017 al señor Julio César Veliz Saavedra, representante de la Dirección de Transporte, y al señor Alejandro Lombardi Pérez, representante de la Gerencia de Terminales Terrestres.
20. Mediante Oficios 067 y 069-2017/ST-CLC-INDECOPI del 8 y 15 de agosto de 2017, respectivamente, la Secretaría Técnica solicitó a la Dirección de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que precise determinada información sobre el Servicio Investigado. Al respecto, mediante Oficio 2825-2017-MTC/15 del 29 de setiembre de 2017, la mencionada dirección dio respuesta al requerimiento efectuado mediante Oficio 067-2017/ST-CLC-INDECOPI.
21. Mediante diversos escritos presentados entre mayo de 2014 y agosto de 2017, los agentes investigados presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio. Al respecto, se desarrollaron los siguientes argumentos en común:
 - (i) Las conductas investigadas se realizaron sin que haya existido dolo o intención de infringir la normativa;
 - (ii) los acuerdos cuestionados estuvieron dirigidos a mejorar la calidad del Servicio Investigado;
 - (iii) los agentes económicos deben ser considerados como un grupo económico;
 - (iv) los acuerdos cuestionados contaron con la participación y conformidad de las autoridades competentes; y,
 - (v) los agentes económicos que participaron en las reuniones investigadas no cuentan con una representación válida.
22. Mediante escrito del 2 de mayo de 2014, E.T. Uruchi presentó sus descargos a la Resolución de Inicio señalando los puntos (i), (ii), (iii) y (iv) del numeral precedente. Por otro lado, añadió que los precios establecidos se adecúan al horario, considera el índice de precios del mercado y los costos de brindar el servicio.
23. Mediante escrito del 27 de mayo de 2014, E.T. Pacífico Sur presentó sus descargos a la Resolución de Inicio señalando el punto (v) del numeral 21 de la presente Resolución. Al respecto, precisó que la Asociación de Propietarios (de la cual E.T. Pacífico Sur es miembro) nunca estuvo conforme con los acuerdos tomados por la Asociación de Transportistas, siendo que esta última fue la que

CA



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

participó en los actos cuestionados. En ese mismo sentido, se indica que E.T. Pacífico Sur ha mostrado su negativa constante a apoyar los acuerdos tomados por esta asociación mediante sendas comunicaciones a diversas entidades; sin embargo, ante la falta de respuesta de dichas entidades tuvo que cumplir los acuerdos para evitar sanciones. Considerando lo anterior, la Resolución de Inicio no presenta documentación que acredite que E.T. Pacífico Sur apoyó los acuerdos investigados⁸.

24. Mediante escritos del 28 y 29 de mayo de 2014, diez (10) agentes investigados⁹ presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio señalando los puntos (ii), (iii) y (iv) del numeral 21 de la presente Resolución. Asimismo, respecto al punto (iv) precisaron que las autoridades peruanas y chilenas exigieron a los transportistas el cumplimiento del Rol Integrado de Salida y establecimiento de tarifas, manteniendo el principio de reciprocidad. En ese sentido, la Resolución de Inicio no analiza que las presuntas infracciones puedan responder a la imposición de un ordenamiento jurídico supranacional.

Asimismo, señalaron que, no incluir en la investigación a las autoridades competentes representa una violación del principio de legalidad y debido procedimiento reconocidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Por otro lado, añadieron que la presunta concertación de precios no debe ser materia de sanción por su escasa importancia, en tanto no existen competidores afectados.

25. Mediante escritos del 3 y 4 de junio de 2014, catorce (14) agentes investigados¹⁰ presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio sobre los argumentos de los puntos (i), (ii), (iv) y (v) del numeral 21 de la presente Resolución. Asimismo, respecto al punto (i) precisaron que las conductas investigadas deben analizarse bajo la regla de la razón (prohibición relativa), pues generaron efectos positivos¹¹.
26. Mediante escritos del 5 y 6 de junio de 2014, catorce (14) agentes investigados¹² presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio señalando los puntos (i), (ii) y (v) del numeral 21 de la presente Resolución. Asimismo, precisaron que las conductas investigadas deben analizarse bajo una prohibición relativa.

⁸ Mediante escritos del 3 de junio del 2014, E.T. Rosario, E.T. Internacional Ciro, E.T. San Antonio y E.T. Turismo Hospicio, miembros de la Asociación de Propietarios, presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio, reiterando los argumentos señalados por la E. T. Pacífico Sur en su escrito del 27 de mayo de 2014.

⁹ Específicamente, E.T. El Rápido, E.T. Espinoza Hnos, E.T. Valdivia, E.T. San Salvador, E.T. Turístico Internacional Tacna, E.T. Edu Express, E.T. Internacional San Marcos, E.T. La Alameda, E.T. Takana y E.T. El Chaki.

¹⁰ Específicamente, E.T. Incatur, E.T. Perú Express, Irene Quispe, Cooperativa 242, E.T. Choferes Unidos, E.T. Turístico Chasquitur, E.T. Yacos, E.T. Yawar, E.T. Perú, E.T. Meribá, E.T. Turismo Águila, E.T. Santa Rosa, Oliver y E.T. Los Ángeles

¹¹ Mediante escrito del 4 de junio de 2014, E.T. Perú Express presentó sus descargos a la Resolución de Inicio reiterando los argumentos antes indicados. Señaló que debía considerarse que en el Acta de Acuerdo del 17 de agosto de 2009 se aprecia la participación de las autoridades peruanas y chilenas. Además, formuló tacha contra las actas del 12 de marzo de 2010 y 28 de octubre de 2011 en tanto que no se acredita que los firmantes poseen facultades de representación.

¹² Específicamente, E.T. Perú Express, E.T. Incatur, Cooperativa 242, E.T. Perú, E.T. Meribá, E.T. Yacos, E.T. Choferes Unidos, E.T. Yawar, E.T. Turismo Águila, E.T. Turístico Chasquitur, Oliver, E.T. Los Ángeles, E.T. Santa Rosa y la señora Irene Quispe.

27. Mediante escrito del 18 de abril de 2016, la señora Silvia Chiri Gallegos (en adelante, la señora Silvia Chiri) señaló que: (a) al ser ciudadana chilena no está sometida a ningún tipo de control de autoridades peruanas y la Resolución de Inicio no indica la norma internacional que autorizaría a intervenir a ciudadanos de otros países; (b) no se ha tomado en cuenta que en su país rige el control de precios, habiendo el gobierno chileno fijado un precio; (c) el tratado internacional multilateral, que se encuentra integrado al ordenamiento jurídico peruano mediante Decreto Supremo 028-91-TC, establece el procedimiento para llevar a cabo el Servicio Investigado y ninguna norma nacional puede contravenir estas disposiciones; y, (d) las pruebas consideradas en la Resolución de Inicio no muestran su participación en los acuerdos investigados. Finalmente, se anexa el documento de la Fiscalía Nacional Económica de Chile, mediante el cual se archiva una investigación del Servicio Investigado.
28. Mediante escrito del 3 de mayo de 2016, el señor Ruperto Vergara Rojas presentó sus descargos a la Resolución de Inicio, señalando los puntos (ii) y (iv) del numeral 21 de la presente Resolución. Asimismo, respecto al punto (ii) precisó que los acuerdos cuestionados generaron una mejor organización del Servicio Investigado, por ejemplo, se contó con una tarifa informada a los usuarios (quienes pueden elegir entre el Servicio Investigado y el servicio de transporte en ómnibus), se garantizó la rapidez y oportunidad en la prestación del servicio (salida de vehículos más frecuentes); y, se eliminó la presencia de «jaladores» o «voceadores» disminuyendo el riesgo de enfrentar actos delictivos.
29. Mediante escritos del 16 de mayo de 2016, treinta y cinco (35) agentes investigados¹³ presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio en base a los puntos (i), (ii) y (iv) del numeral 21 de la presente Resolución. Asimismo, respecto al punto (iv) precisaron que las autoridades competentes, en uso de sus facultades coercitivas, impusieron la implementación del Rol Integrado de Salida. Por otro lado, señalaron que, conforme lo dispone el artículo 6 del Convenio, según el cual las tarifas serán establecidas conforme al ordenamiento jurídico de cada país, la autoridad chilena deberá ser la encargada de evaluar el caso de los transportistas chilenos.

Asimismo, añadieron que debe considerarse que existe oferta del servicio de transporte en ómnibus, por lo cual, el Servicio Investigado no cuenta con posición de dominio en el mercado investigado. Finalmente, señalaron que, la Fiscalía Nacional Económica de Chile declaró el archivo de una investigación por los mismos hechos que se muestran en la Resolución de Inicio. Por ello, se solicita la aplicación del principio de *non bis in ídem*, dispuesto en el inciso 10 del artículo

¹³ Específicamente, Marcos Isaías Morales Cortez, Nora Álvarez Rocha, Claudio Orlando Carrasco Álvarez, Noel Sardon Vargas, Ángel Américo Paredes Siles, Janette Edith Condori Lanchipa, Elsa Enriqueta del Carmen Telente Carrasco, Anselmo Leonardo Aracena Valdovinos, Fernando Manuel Barbieri Cáceres, Tomas del Carmen Quijada Castro, Luis Orlando Garrido Morales, Rene Manuel Burgos Barraza, Miguel Ángel Figueroa, Ruben Arsenio Santos Alanoca, Jitka Hilda Manrique Castro, Celia Soledad Flores Chipana, Bella Susana Gonzales Lorca, Luis Fidel Andia Plaza, Lorena Olivarez Delgado, Herminia Mera Mollo, Leslie Elizabeth Ortiz Rivera, Máximo Segundo Cayo Pacha, Bernardo Segundo Rojas Godoy, Orlando Antonio Ramírez Callo, Betty del Carmen Enríquez Apon, María Corazón Olmos Fujito, Carlos Aliro Godoy Sánchez, Alberta Hortencia Guíñez Rodríguez, Jose Estani Morales Cortez, Jaime Pérez Condori, Leonel Pedro Lagos Vergara, Carlos Tomas Gonzales Lapolla, Bronny Luis Manrique Castro, Olga Ernestina Aguirre Carmona, Evaristo Florencio Morales Cortez.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

246 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General), considerando que este tema ya ha sido evaluado por la autoridad chilena, sin que haya concluido en responsabilidad de los investigados.

30. Mediante escrito del 27 de mayo de 2016, E.T. Oviedo Hermanos presentó sus descargos a la Resolución de Inicio señalando los puntos (iv) y (v) del numeral 21 de la presente Resolución. Respecto al punto (iv) precisó que, las autoridades habrían causado la presunta infracción y no los operadores. En tal sentido, en caso se considere la existencia de una infracción, esta sería por orden de las autoridades competentes de ambos países. Por su parte, respecto al punto (v) precisó que no pertenece a algún gremio y no tiene relación con las personas que suscribieron las actas investigadas.
31. Mediante escrito del 2 de junio de 2016, el señor Hugo Miguel Soliz Soliz señaló que no participó de ningún acuerdo y que tampoco autorizó a ninguna persona para que, en su representación, tome alguna decisión en las reuniones que se señalan en la Resolución de Inicio. Asimismo, precisó que dichas reuniones son llevadas a cabo por las autoridades competentes y generalmente se desconocen los alcances de los acuerdos arribados. Finalmente, señaló que siempre se opuso al Rol Integrado de Salida.
32. Mediante escritos del 1 de julio de 2016, el señor Francisco Tomás Delmazo Carrasco y la señora Gladys del Carmen Carrasco Adasme presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio señalando los puntos (ii) y (iv) del numeral 21 de la presente Resolución. Asimismo, respecto al punto (iv) precisaron que no se ha respetado el principio de legalidad y debido procedimiento, debido a que la Secretaría Técnica no consideró a las autoridades competentes como partes involucradas en la presente investigación.
33. Mediante escritos del 24, 25 y 29 de agosto de 2017, doce (12) agentes investigados presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio¹⁴. En particular, E.T. Mayks Tours señaló que: (a) recién empezó a brindar el Servicio Investigado en octubre de 2013, (b) no se le notificó válidamente la Resolución de Inicio y (c) no ha tenido acceso al expediente, por lo cual, se vulnera su derecho al debido procedimiento. Por su parte, el resto de agentes señalaron los puntos (ii) y (iv) del numeral 21 de la presente Resolución, en particular, que el Rol Integrado de Salida fue un mecanismo impuesto por las autoridades competentes.
34. Mediante escritos del 31 de agosto de 2017, diecisiete (17) agentes investigados presentaron sus descargos a la Resolución de Inicio¹⁵. En particular, E.T. Rosario y E.T. Pacífico Sur alegaron lo señalado en el punto (v) del numeral 21 de la presente Resolución. Por su parte, el resto de agentes señalaron el argumento del punto (iv) del numeral 21 de la presente Resolución, en particular, que las

¹⁴ Específicamente, E.T. Mayks Tours, E.T. La Alameda, E.T. San Salvador, E.T. Turístico Internacional Tacna, E.T. Valdivia, E.T. El Rápido, E.T. Takana, E.T. San Marcos, E.T. Espinoza Hnos., Francisco Tomás Delmazo Carrasco, Gladys del Carmen Carrasco Adasme y E.T. Chasquitur.

¹⁵ Específicamente, E.T. Cooperativa de Transportes Perú, E.T. San Antonio, E.T. Perú Express, Irene Luisa Quispe Mamani, E.T. Santa Rosa, E.T. Yacos, E.T. Internacional Ciro, E.T. Yawar, E.T. Choferes Unidos, E.T. Turismo Águila, E.T. Incatur, E.T. Perú, E.T. Meribá, E.T. Los Ángeles, E.T. Oliver, E.T. Pacífico Sur y E.T. Rosario.

autoridades de transporte peruanas y chilenas determinaron el Rol Integrado de Salida y las tarifas.

Por otra parte, añadieron que, en el caso de la ciudad de Tacna, es la Gerencia de Terminales Terrestres, quien tiene establecidas las reglas del Rol Integrado de Salida y la que ha establecido un precio máximo a cobrarse según oferta y demanda; y, en el mismo sentido de otros descargos, que la conducta investigada debe evaluarse bajo la regla de la razón.

35. Mediante el Informe Técnico, la Secretaría Técnica recomendó a la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Comisión) lo siguiente:
- i. *Declarar infundadas las alegaciones planteadas por los agentes investigados en contra de la Resolución de Inicio.*
 - ii. *Resolver que, en aplicación de la condición eximente de responsabilidad por orden obligatoria de autoridad competente contemplada en el artículo 255 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, no corresponde declarar la existencia de responsabilidad de los agentes investigados por la comisión de la presunta infracción bajo análisis, dando por concluido el presente procedimiento administrativo sancionador.*
 - iii. *Recomendar a las autoridades competentes que se evalúen las mejores prácticas aplicadas a nivel comparado al tipo de servicios como el investigado, y que se apliquen para el presente caso en lo que resulten pertinentes, de tal manera que se introduzca una mayor competencia en el servicio en cuestión (sea a través de una competencia en el mercado o competencia por el mercado); y que, este se brinde de una manera más eficiente.*
36. Mediante Oficio 091-2017/ST-CLC-INDECOPÍ del 18 de octubre de 2017, la Secretaría Técnica puso en conocimiento de la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones la subsección 6.3 y sección X del Informe Técnico, con la finalidad que, de considerarlo pertinente, se alcancen los comentarios que se pudieran tener sobre las recomendaciones realizadas por la Secretaría Técnica a la Comisión para mejorar las condiciones de competencia en el Servicio Investigado. Al respecto, mediante Oficio 3900-2017-MTC/15 del 10 de noviembre de 2017, dicha Dirección señaló que tendrá en consideración las recomendaciones realizadas y evaluará los mecanismos pertinentes que viabilicen su implementación, para lo cual se llevarán a cabo las acciones y coordinaciones correspondientes.
37. Mediante escritos del 31 de octubre de 2017, E.T. Yacos, E.T. Internacional Ciro, E.T. Incatur, E.T. Perú, E.T. San Antonio, E.T. Meribá, E.T. Oliver, E.T. Los Ángeles, E.T. Choferes Unidos, E.T. Perú Express, E.T. Yawar, E.T. Turismo Águila y E.T. Santa Rosa solicitaron el uso de la palabra.
38. Mediante escritos del 6 de noviembre de 2017, E.T. Rosario y la señora Silvia Chiri presentaron sus alegaciones al Informe Técnico en el mismo sentido de sus descargos a la Resolución de Inicio. Al respecto, señalaron que, determinados operadores del Servicio Investigado, sin tener representación, participaron en las reuniones (con autoridades) que son materia de análisis en la presente Resolución; específicamente, E.T. Rosario indicó que se debería sancionar a



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

dichos agentes. Finalmente, solicitaron que se tome en cuenta su colaboración durante el procedimiento al resolver el presente caso.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

39. El presente pronunciamiento tiene por objeto determinar (i) si debe concederse el pedido de informe oral y (ii) si los agentes investigados incurrieron en la realización de prácticas colusorias horizontales consistentes en fijar el precio y/o limitar la prestación del Servicio Investigado, desde agosto de 2009 hasta diciembre de 2013 (en adelante, el periodo investigado); y, de ser el caso, disponer las sanciones correspondientes.

III. CUESTIONES PREVIAS

3.1. Sobre los cuestionamientos contra la Resolución de Inicio

40. Como puede apreciarse de la revisión de los escritos presentados por los agentes investigados, se han planteado diversos cuestionamientos contra la Resolución de Inicio, indicando que las actuaciones de la Secretaría Técnica han afectado el ejercicio de su derecho de defensa. En tal sentido, corresponde analizar tales alegaciones a continuación.

3.1.1. El supuesto vicio por exclusión de autoridades públicas intervinientes

41. En sus escritos de descargos, diversos agentes investigados¹⁶ han cuestionado que la Secretaría Técnica hubiera iniciado un procedimiento administrativo sancionador sin incluir a las autoridades competentes para regular los servicios de transporte de Chile y Perú, a pesar de que sus funcionarios habrían participado en las presuntas infracciones que se les imputa en la Resolución de Inicio.
42. A criterio de tales empresas, no considerar como parte del procedimiento a dichas autoridades generaría que la Resolución de Inicio deba ser declarada nula por encontrarse viciada de manera insubsanable, al transgredir los principios de legalidad y debido procedimiento reconocidos en el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
43. Al respecto, esta Comisión no comparte las alegaciones previamente señaladas. En la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador no se requiere la participación o inclusión de las respectivas autoridades para determinar o descartar la responsabilidad de los agentes investigados en la infracción bajo análisis.
44. La determinación de responsabilidad de un agente económico por su participación en una práctica colusoria horizontal es independiente de si dicha conducta fue realizada con la ayuda de una persona natural o jurídica, de derecho público o

¹⁶ Específicamente, E.T. El Rápido, E.T. Espinoza Hnos, E.T. Valdivia, E.T. San Salvador, E.T. Turístico Internacional Tacna, E.T. Edu Express, E.T. Internacional San Marcos, E.T. La Alameda, E.T. Takana y E.T. El Chaski.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOP

privado, que haya podido actuar como un eventual planificador, intermediario o facilitador, ya que, como se ha mencionado, la presunta infracción consiste en la restricción a la competencia causada por el presunto accionar concertado de los agentes investigados. Por tanto, que dicha restricción pueda haberse conseguido con la ayuda de otros agentes es una cuestión accesorio a la determinación de responsabilidad de aquellos agentes económicos involucrados en la infracción investigada.

45. Si bien es cierto que la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada mediante el Decreto Legislativo 1034, no incluía en su ámbito de aplicación subjetivo a aquellos agentes facilitadores de una práctica colusoria horizontal sujeta a la prohibición absoluta (que a partir de la emisión del Decreto Legislativo 1205 sí se encuentran sujetos a la Ley); dicha situación no exonera de responsabilidad a los agentes competidores entre sí que participaron de un cártel, con independencia del accionar de sujetos planificadores, intermediarios o facilitadores.

Lo único que esta situación podría implicar es que el agente facilitador que colaboró con la conducta imputada no podría ser responsable bajo la Ley vigente al momento de la ejecución de la infracción.

46. En el presente procedimiento, aun cuando pudiera acreditarse la eventual participación de las autoridades de Chile y Perú en la planificación o ejecución de la conducta investigada, y que estos eventualmente pudiesen ser considerados como facilitadores en los términos del Decreto Legislativo 1205; no sería posible señalar su responsabilidad, pues ello supondría una aplicación retroactiva y desfavorable de dicha norma, situación prohibida por la Constitución. Esta circunstancia, en ningún caso, desnaturalizaría la eventual responsabilidad que se imputa a las investigadas por sus propias conductas.
47. El hecho que las autoridades competentes para regular los servicios de transporte de Chile y de Perú no hayan sido incluidas como imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador es consecuencia de una aplicación precisa y coherente de la Ley. Por lo tanto, no existiendo el vicio alegado por las investigadas, corresponde desestimar sus argumentos en este extremo.
48. Cabe precisar que, incluso en el supuesto de que las autoridades competentes para regular los servicios de transporte de Chile y de Perú hayan actuado como facilitadores del acuerdo materia del presente procedimiento luego de la modificación normativa a la que se hace referencia en los numerales 45 y 46 precedentes, el no habérseles imputado cargos a tales autoridades no acarrearía la nulidad de las imputaciones realizados contra los otros agentes investigados. En efecto, no existe una norma o principio legal en nuestro ordenamiento jurídico que invalide un procedimiento sancionador por el simple hecho de que se tramite contra un grupo de potenciales responsables y no contra todos ellos.

3.1.2. La supuesta falta de competencia de la autoridad peruana

49. En su escrito de descargos, la señora Silvia Chiri, de nacionalidad chilena, alegó la supuesta falta de motivación de la Resolución de Inicio, indicando que la

Secretaría Técnica no había señalado la norma de carácter internacional que le otorgaría competencia para iniciar, de manera unilateral, un procedimiento administrativo sancionador en contra de ciudadanos de otros países que desarrollan una actividad regulada por las autoridades de su propio país.

50. Al respecto, como lo explicó la Secretaría Técnica en la Resolución de Inicio¹⁷, esta se encuentra facultada para investigar y, de ser el caso, iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra aquellos agentes económicos que potencialmente hayan incurrido en la comisión de prácticas anticompetitivas con efectos en el territorio peruano, incluso si dicho acto se originó en territorio extranjero.
51. En efecto, el artículo 4 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas¹⁸, acoge la «doctrina de los efectos», en virtud de la cual el elemento de conexión para la aplicación de las normas de defensa de libre competencia peruana es el alcance territorial de los efectos reales o potenciales de la conducta o acto investigado, y no el lugar donde los agentes económicos se encuentren constituidos (nacionalidad), realicen sus actividades económicas o hayan realizado o ejecutado la conducta infractora¹⁹.
52. En tal sentido, debido a que las presuntas conductas imputadas en la Resolución de Inicio a las investigadas habrían tenido efectos sobre el territorio peruano, esta Comisión considera que la Secretaría Técnica resultaba plenamente competente para iniciar el presente procedimiento, independientemente de las acciones o actuaciones que pudieran realizar otras agencias de competencia.
53. Por los motivos expuestos, esta Comisión considera que corresponde desestimar los argumentos respecto a la supuesta falta de competencia de la Secretaría Técnica para iniciar el presente procedimiento administrativo contra ciudadanos o empresas de nacionalidades distintas a la peruana.

3.1.3. La supuesta aplicación del principio *non bis in ídem*

54. En sus escritos de descargos, diversos agentes investigados²⁰ alegaron que la Fiscalía Nacional Económica de Chile, ante una denuncia similar respecto a una

¹⁷ Ver los considerandos 39 a 47 de la Resolución de Inicio.

¹⁸ **Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas**
Artículo 4.- Ámbito de aplicación territorial.-

La presente Ley es de aplicación a las conductas que produzcan o puedan producir efectos anticompetitivos en todo o en parte del territorio nacional, aun cuando dicho acto se haya originado en el extranjero.

¹⁹ Como en otras jurisdicciones, el factor relevante para la aplicación de la legislación sobre libre competencia es el ámbito geográfico sobre el cual las infracciones despliegan sus efectos restrictivos o dañinos.

²⁰ Específicamente, los señores: Silvia Chiri, Marcos Isaías Morales Cortez, Nora Álvarez Rocha, Claudio Oriando Carrasco Álvarez, Noel Sardon Vargas, Ángel Américo Paredes Siles, Janette Edith Condori Lanchipa, Elsa Enriqueta del Carmen Telente Carrasco, Anselmo Leonardo Aracena Valdovinos, Fernando Manuel Barbieri Cáceres, Tomas del Carmen Quijada Castro, Luis Orlando Garrido Morales, Rene Manuel Burgos Barraza, Miguel Ángel Figueroa, Ruben Arsenio Santos Alanoca, Jitka Hilda Manrique Castro, Celia Soledad Flores Chipana, Bella Susana Gonzales Lorca, Luis Fidel Andia Plaza, Lorena de las Mercedes Olivarez Delgado, Herminia Mera Mollo, Leslie Elizabeth Ortiz Rivera, Máximo Segundo Cayo Pacha, Bernardo Segundo Rojas Godoy, Orlando Antonio Ramírez Callo, Betty del Carmen Enríquez Apon, María Corazón Olmos Fujito, Carlos Aliro Godoy Sánchez, Alberta Hortencia Guíñez Rodríguez, Jose Estani Morales Cortez, Jaime Pérez Condori,





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

presunta concertación en el servicio de transporte en taxi colectivo entre Tacna y Arica, había resuelto archivar la Investigación Rol N° 2256-13-FNE mediante Resolución 0011 del 25 de setiembre de 2015. En ese sentido, las investigadas solicitaron que también el presente procedimiento administrativo sancionador sea archivado, en aplicación del principio *non bis in idem* reconocido por el ordenamiento jurídico peruano.

55. Al respecto, esta Comisión considera que el principio *non bis in idem* no resulta aplicable al presente procedimiento, debido a que, aunque la investigación realizada por la autoridad chilena pudiese haberse realizado sobre la misma conducta material bajo análisis por parte de la autoridad peruana, cada órgano o autoridad se encuentra a cargo de velar por el cumplimiento de su propia normativa de libre competencia, teniendo autonomía e independencia para desarrollar sus actividades y tomar sus decisiones, de acuerdo con el marco normativo previsto en sus respectivos países.
56. De hecho, un ejemplo típico de infracciones que pueden afectar más de una jurisdicción son los cárteles internacionales que se caracterizan por tener efectos transfronterizos y que, aunque en la investigación u otras diligencias pueda existir algún nivel de colaboración entre las autoridades de competencia de los diversos países potencialmente afectados, dependerá de cada autoridad realizar las acciones pertinentes en sus jurisdicciones para decidir iniciar o no acciones legales en contra de los agentes económicos que presuntamente habrían participado de la conducta infractora²¹.
57. En tal sentido, que la Fiscalía Nacional Económica haya resuelto archivar la investigación iniciada por presuntas conductas anticompetitivas en la prestación del servicio de taxi colectivo entre las ciudades de Tacna y Arica, no vincula a la Secretaría Técnica, ni condiciona sus actuaciones de investigación, como tampoco impide que pueda decidir el inicio de un procedimiento sancionador por infracción al marco jurídico peruano.
58. Cabe precisar que esta Comisión ha observado que la Secretaría Técnica – en ejercicio de sus facultades – ha iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador al considerar que existían suficientes indicios razonables sobre la comisión de infracciones a la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, que habrían tenido efectos negativos sobre el territorio peruano, con independencia de los efectos producidos en Chile, o la calificación que la autoridad competente de dicho país podría realizar sobre dicha conducta.
59. Por los motivos expuestos, esta Comisión considera que no corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador sobre la base de que la Fiscalía Nacional Económica declaró el archivo de su propia investigación sobre

Leonel Pedro Lagos Vergara, Carlos Tomas Gonzales Lapolla, Bronny Luis Manrique Castro, Olga Ernestina Aguirre Carmona y Evaristo Florencio Morales Cortez.

21

Para evaluar la posible aplicación de sus respectivas normas, las agencias de competencia evalúan diversas variables que inciden en sus decisiones, como los efectos que potencialmente habría tenido la conducta en sus respectivos territorios.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

presuntas conductas anticompetitivas en el mercado de servicio de taxi colectivo entre las ciudades de Tacna y Arica.

3.1.4. Alegaciones adicionales planteadas por los agentes investigados

60. En su escrito del 24 de agosto de 2017, E.T. Mayk Tours señaló que se habría vulnerado su derecho al debido procedimiento puesto que no se le habría notificado válidamente la Resolución de Inicio. Asimismo, señaló que al acudir a las instalaciones de la ORI Tacna, no tuvo acceso al Expediente 010-2013/CLC.
61. En relación con la supuesta notificación defectuosa, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante Notificación 125-2014/ST-CLC-INDECOPI del 22 de abril de 2014, la Secretaría Técnica procedió a notificar a E.T. Mayk Tours una copia de la Resolución de Inicio y los documentos que sustentaron la imputación de cargos, tal como consta en el cargo incluido en el Expediente 010-2013/CLC, bajo el cual se tramita el presente procedimiento administrativo sancionador.
62. Cabe precisar que la Notificación 125-2014/ST-CLC-INDECOPI se realizó en el domicilio de la empresa que figura en el Registro Único de Contribuyentes de la Sunat y fue recibida por su secretaria. Asimismo, la Carta 503-2017/ST-CLC-INDECOPI también fue notificada en la misma dirección el 16 de agosto de 2017, siendo recibida por uno de sus empleados.
63. Incluso, luego de recibir esta última carta, la empresa se apersonó y señaló como domicilio procesal la misma dirección en la que se le habían notificado las actuaciones del presente procedimiento, confirmando así que pudo tomar conocimiento de la Notificación 125-2014/ST-CLC-INDECOPI y la Carta 503-2017/ST-CLC-INDECOPI, al haber sido notificadas en el domicilio real que la empresa ratificó como domicilio procesal.
64. Ahora bien, además de que la Notificación 125-2014/ST-CLC-INDECOPI y la Carta 503-2017/ST-CLC-INDECOPI fueron notificadas en el domicilio de la empresa, la Comisión ha podido observar que también se cumplió con indicar la fecha y hora de tales diligencias, y se dejó constancia del nombre de la persona que recibió tales documentos, así como su firma, documento nacional de identidad y su relación con el administrado. Por ello, a criterio de esta Comisión, las notificaciones fueron debidamente efectuadas, en estricto cumplimiento de la Ley.
65. En relación con la supuesta negativa de acceso al Expediente en las instalaciones de la ORI Tacna, cabe precisar que el Expediente 010-2013/CLC es tramitado en las instalaciones de la sede central de Indecopi en Lima, en las oficinas de la Secretaría Técnica, cuyas funciones no se encuentran desconcentradas en ninguna otra ciudad del país. En tal sentido, las partes del presente procedimiento pueden acceder en cualquier momento al referido expediente, acercándose a la oficina central del Indecopi en Lima o solicitando copia de los actuados a la Secretaría Técnica.
66. En ese sentido, considerando la ubicación física del expediente y la necesidad de custodiarlo, no resultaba materialmente posible que su empresa accediera al

expediente en la sede de Indecopi en Tacna. Sin embargo, ello no implica que se le hubiese restringido indebidamente su derecho al acceso puesto que, en cualquier momento, la empresa podía acercarse a la sede central de Indecopi en Lima para su lectura o, como se ha señalado, solicitar copias de los actuados, que hubieran sido remitidas a la oficina del Indecopi en Tacna para facilitar la recepción del administrado.

67. Por los motivos expuestos, esta Comisión considera que carecen de sustento los argumentos de E.T. Mayk Tours respecto a que se habría vulnerado su derecho al debido procedimiento al no habersele notificado válidamente la Resolución de Inicio y no tener acceso al Expediente. Por lo tanto, corresponde desestimar ambas alegaciones.

3.2. Sobre la situación de algunos agentes investigados en el procedimiento

3.2.1. La imposibilidad de notificar a un conjunto de agentes investigados

68. El presente procedimiento administrativo sancionador se inició contra diversos agentes domiciliados en Perú y en Chile. En relación con la notificación a los agentes domiciliados en Chile, la Secretaría Técnica procedió a realizar notificaciones de conformidad con lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Consulta Jurídica 006-2014-JUS/DGDOJ emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, DGDOJ)²².
69. Concretamente, la DGDOJ señaló que los artículos 20 y 23.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General permiten que la notificación personal a los administrados domiciliados en el extranjero se efectúe vía consular, a efectos que fijen un domicilio procesal en Perú en el que posteriormente se les notifiquen las actuaciones que emanen del procedimiento. Únicamente en el caso de que el administrado domiciliado en el extranjero no señale un representante legal en el Perú, a pesar del requerimiento válidamente realizado, la autoridad administrativa se encontrará facultada para realizar la publicación del requerimiento en el diario oficial de Perú y en un diario de mayor circulación nacional.
70. Un segundo supuesto ocurre cuando no es posible notificar a través del diligenciamiento vía consular a los administrados domiciliados en el extranjero para que fijen un domicilio procesal en Perú. En este caso, resultará viable que la notificación sea realizada por el funcionario consular mediante publicación en un diario de mayor circulación en la ciudad del país en el que domicilie el administrado, si la autoridad administrativa lo autoriza.
71. Al respecto, se puede observar que la Secretaría Técnica, con el apoyo del Consulado de Perú en Arica procedió con la notificación personal vía consular a los agentes con domicilio en Chile incluidos en la Resolución de Inicio. Tal diligenciamiento no pudo ser efectuado en relación con treinta y un (31) agentes chilenos, debido a que el Consulado no pudo ubicar sus domicilios. Sin embargo, trece (13) agentes económicos tomaron conocimiento oportuno de las acciones y

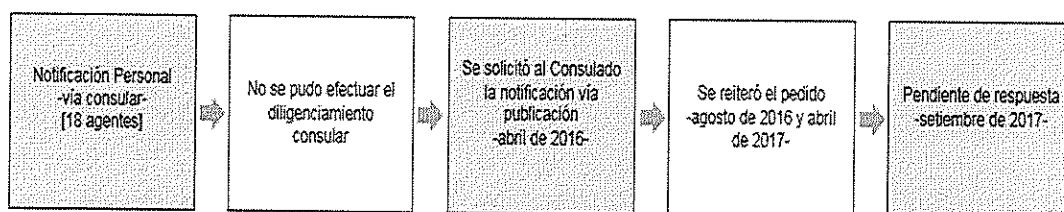
²²

Actualmente denominada Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria (DGDNCR).

del contenido del requerimiento efectuado por la Secretaría Técnica y se apersonaron al presente procedimiento administrativo sancionador²³.

72. Ahora bien, respecto a los dieciocho (18) agentes económicos que no pudieron ser notificados vía diligenciamiento consular ni pudieron tomar conocimiento oportuno del contenido del requerimiento²⁴, se puede observar que la Secretaría Técnica solicitó a la Subdirección de Trámites Consulares, mediante Oficio 023-2016/ST-CLC-INDECOPI de 7 de abril de 2016, la continuación del trámite de notificación de tales agentes domiciliados en Chile mediante la publicación del edicto en los diarios de mayor circulación de la ciudad de Arica. Dicha solicitud fue reiterada mediante Oficio 063-2016/ST-CLC-INDECOPI y Oficio 018-2017/ST-CLC-INDECOPI del 31 de agosto de 2016 y 26 de abril de 2017. Sin embargo, hasta la fecha la Secretaría Técnica no ha obtenido una respuesta por parte de la referida autoridad.

Grafico 1
Acciones realizadas por la Secretaría Técnica para la notificación de agentes económicos domiciliados en Chile



3.2.2. Ausencia de objeto en la continuación del procedimiento en contra de los investigados que no pudieron ser notificados

73. De los dieciocho (18) agentes investigados que no habrían podido tomar conocimiento del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador mediante las actuaciones señaladas en el punto anterior, cabe precisar que se tuvo acceso al Certificado de Defunción del señor Isaac Jiménez Huaquipa²⁵. Al respecto, como ha sido establecido por la Sala²⁶, el fallecimiento de un administrado es una causa sobrevenida que impide la continuación del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra suya²⁷. Por lo tanto,

²³ T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 27.- Saneamiento de notificaciones defectuosas

27.2. También se tendrá por bien notificado al administrado a partir de la realización de actuaciones procedimentales del interesado que permitan suponer razonablemente que tuvo conocimiento oportuno del contenido o alcance de la resolución, o interponga cualquier recurso que proceda. No se considera tal, la solicitud de notificación realizada por el administrado, a fin que le sea comunicada alguna decisión de la autoridad.

²⁴ Los agentes son identificados en los numerales 73 y 74 de la presente Resolución.

²⁵ De acuerdo con el Certificado de Defunción que obra en el Expediente, el señor Isaac Jiménez Huaquipa falleció el 1 de mayo de 2015.

²⁶ Resolución 0353-2017/SDC-INDECOPI del 20 de junio de 2017.

²⁷ T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 195.- Fin del procedimiento

195.2 También pondrá fin al procedimiento la resolución que así lo declare por causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo.



esta Comisión considera que carece de objeto pronunciarse sobre la responsabilidad del señor Isaac Jiménez Huaquipa.

74. Por otro lado, los diecisiete (17) agentes investigados restantes son los siguientes:

Agentes económicos investigados que no pudieron ser notificados	
Lemis Marlene Estrada	Cristián Ariel Veliz Espinoza
Luis Iván Ascuña Lopez	Patricia Araceli Vega Orellana
Ángel Jesús Molina Correa	Andrés Pablo Sologuren Salfate
Francisco Agustín Moraga Álvarez	Juan Andrés Cardozo Romero
Ángela María Molina Medina	Marta Rosa Herrera González
Guillermo Nelson Marquez Carich	Merardo Imaña Santos
Gloria Gladys Zarricueta Acevedo	Albertina del Carmen Luza Muñoz
Antonio Raúl Vilsodo Guillermo	Leonardo Tancara Morales
BY Ltda.	

75. Al respecto, esta Comisión considera que el no haber podido notificar el presente procedimiento a los diecisiete (17) agentes antes señalados, no impide en principio emitir un pronunciamiento en relación con los demás agentes investigados, quienes ciertamente tienen derecho a no permanecer injustificadamente sujetos a un procedimiento administrativo sancionador, y a acceder a un pronunciamiento por parte de la autoridad competente en un plazo razonable.
76. No obstante, teniendo en cuenta el análisis realizado por esta Comisión (que se desarrollará en posteriores secciones de la presente Resolución), en el sentido de que en el caso de la conducta materia del presente procedimiento existiría una condición eximente de responsabilidad, se considera que carece de objeto suspender la emisión de un pronunciamiento en relación con los diecisiete (17) agentes antes señalados, debiendo en este supuesto concluirse el procedimiento también en relación con ellos.

IV. SOBRE LA SOLICITUD DE INFORME ORAL

77. Mediante escritos del 31 de octubre de 2017, E.T. Yacos, E.T. Internacional Ciro, E.T. Incatur, E.T. Perú, E.T. San Antonio, E.T. Meribá, E.T. Oliver, E.T. Los Ángeles, E.T. Choferes Unidos, E.T. Perú Express, E.T. Yawar, E.T. Turismo Águila y E.T. Santa Rosa solicitaron el uso de la palabra.
78. Sobre el particular, el artículo 16 del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, dispone que la Comisión podrá convocar a audiencia de informe oral, de oficio o a pedido de parte, pudiendo denegar la solicitud correspondiente mediante decisión debidamente motivada²⁸. En esa

²⁸ Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi.

Artículo 16.- Audiencia de informe oral ante las Salas del Tribunal.-

16.1 Las Salas del Tribunal podrán convocar a audiencia de informe oral, de oficio o a pedido de parte. En este segundo caso, podrán denegar la solicitud mediante decisión debidamente fundamentada.

16.2 Las audiencias son públicas, salvo que la Sala considere necesario su reserva con el fin de resguardar la confidencialidad que corresponde a un secreto industrial o comercial, o al derecho a la intimidad personal o familiar, de cualquiera de las partes involucradas en el procedimiento administrativo.

16.3 Las disposiciones del presente artículo serán aplicables a las solicitudes de informe oral presentadas ante las Comisiones.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

misma línea, el artículo 34 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas establece que la Comisión evaluará los pedidos de informe oral, considerando la necesidad de dicha diligencia para contar con mayores elementos de juicio para resolver²⁹.

79. La vinculación de la audiencia de informe oral con la necesidad de contar con mayores elementos de juicio para resolver un procedimiento ha sido destacada por la Sala, quien ha señalado lo siguiente³⁰:

La denegatoria de la solicitud de informe oral se vincula a los elementos de juicio que tenga la autoridad resolutoria sobre el tema materia de controversia. Si la autoridad tiene plena convicción de lo que resolverá, a la luz de los medios probatorios que obran en el expediente y los argumentos esgrimidos por las partes, resulta innecesario conceder el uso de la palabra. En cambio, si el caso resulta sumamente complejo y esta complejidad genera ciertas dudas en la autoridad sobre el fallo que emitirá, resulta pertinente la realización de un informe oral a efectos de dilucidar la cuestión controvertida a través del análisis y confrontación de las exposiciones, réplicas y respuestas a las preguntas y repreguntas que se podrían formular en el informe oral.

[Énfasis agregado]

80. En el presente caso, como se puede apreciar del análisis exhaustivo contenido en la presente Resolución, esta Comisión cuenta con elementos de juicio suficientes para emitir un pronunciamiento sobre la cuestión en discusión. En consecuencia, corresponde denegar la solicitud de uso de la palabra realizada por los agentes antes señalados.

V. SOBRE LA CONDUCTA INVESTIGADA

5.1. Marco conceptual

5.1.1. Prácticas colusorias horizontales

81. Las prácticas colusorias horizontales se encuentran tipificadas como conductas anticompetitivas en el artículo 11 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.
82. Estas prácticas colusorias son aquellas realizadas entre agentes económicos que participan en el mismo nivel de una cadena de producción, distribución o comercialización y que normalmente compiten entre sí respecto de precios,

²⁹ Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas
Artículo 34.- La audiencia de informe oral.-

Una vez puesto en su conocimiento el Informe Técnico y las alegaciones, la Comisión podrá, conforme a las solicitudes formuladas o de oficio, citar a las partes a audiencia de informe oral, considerando la necesidad de dicha diligencia para contar con suficientes elementos de juicio para resolver, con no menos de cinco (5) días de anticipación.

³⁰ Ver: Resolución 1178-2010/SC1-INDECOPI del 4 de marzo de 2010, fundamento 58.

producción, mercados y clientes³¹, con el objeto de eliminar, restringir o limitar la competencia en detrimento de los consumidores, de otros competidores, de los clientes o de los proveedores.

83. Como resultado de ello, podría producirse un incremento de precios o una reducción de la producción, de manera artificial, al margen de los mecanismos del mercado, lo que trae como consecuencia una limitación de las opciones del consumidor, una asignación ineficiente de recursos o incluso una combinación de las anteriores.
84. En toda práctica colusoria horizontal existe un elemento esencial, a saber, una conducta coordinada con el objeto o efecto de eliminar, restringir o limitar la competencia.

5.1.2. La fijación concertada de precios y la limitación a la producción

85. Los incisos a) y b) del artículo 11.1. de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas señalan que la fijación concertada de precios y la limitación de la producción realizada por agentes económicos competidores entre sí constituyen prácticas colusorias horizontales:

11.1. Se entiende por prácticas colusorias horizontales los acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas concertadas realizadas por agentes económicos competidores entre sí que tengan por objeto o efecto restringir, impedir o falsear la libre competencia, tales como:

- (a) La fijación concertada, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio;*
- (b) La limitación o control concertado de la producción, ventas, el desarrollo técnico o las inversiones.*

86. Asimismo, de acuerdo con el artículo 11.2, determinadas conductas son sancionadas con una prohibición absoluta, sin posibilidad de justificación por parte de las partes investigadas, debido al inherente perjuicio que este tipo de conductas implican para la economía y el bienestar de los consumidores. Al respecto, las prácticas colusorias horizontales como la fijación de precios y la limitación de la producción se encuentran dentro de las conductas tipificadas como prohibiciones absolutas³².
87. En ese sentido, conforme al artículo 11.2 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas corresponderá sancionar como prohibiciones absolutas aquellos

³¹ A diferencia de las prácticas colusorias verticales, realizadas por agentes que operan en planos distintos de la cadena de producción, distribución o comercialización.

³² **Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas**
Artículo 11.- Prácticas colusorias horizontales.-
11.2. Constituyen prohibiciones absolutas los acuerdos horizontales inter marca que no sean complementarios o accesorios a otros acuerdos lícitos, que tengan por objeto:
a) Fijar precios u otras condiciones comerciales o de servicio;
b) Limitar la producción o las ventas, en particular por medio de cuotas;
c) El reparto de clientes, proveedores o zonas geográficas; o,
d) Establecer posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública prevista en la legislación pertinente, así como en subastas públicas y remates.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

acuerdos entre competidores independientes que restrinjan la competencia en precios o la producción bajo cualquier esquema o mecanismo concertado.

5.1.3. Instancia competente para la determinación de responsabilidad de los agentes investigados

88. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, la finalidad de la ley es prohibir y sancionar las conductas anticompetitivas con el objetivo de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores³³.
89. Para la consecución de tal finalidad, la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas otorga las facultades necesarias a la Secretaría Técnica para la realización de investigaciones, monitoreo, visitas de inspección, entre otras acciones que le permitan obtener indicios suficientes de la realización de una conducta anticompetitiva. Tales facultades tienen por finalidad permitir a la Secretaría Técnica contar con las herramientas suficientes para iniciar procedimientos administrativos sancionadores, realizar las actividades de instrucciones correspondientes y formular una opinión definitiva ante la Comisión³⁴.
90. De otro lado, la Comisión es el órgano encargado del cumplimiento de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, para lo cual cuenta con la facultad de declarar la existencia de una conducta anticompetitiva e imponer la sanción correspondiente. En su resolución final, la Comisión deberá motivar su decisión en base a los elementos de juicio que obran en el expediente, decidiendo sobre las cuestiones controvertidas durante el procedimiento administrativo sancionador.
91. En su evaluación, la Comisión deberá tener en consideración las alegaciones por parte de los agentes investigados, incluso aquellas que podrían calificar como una exclusión de responsabilidad por encontrarse fuera del ámbito de aplicación objetivo de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, en aplicación del artículo 3 de la Ley³⁵.

³³ Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas
Artículo 1.- Finalidad de la presente Ley.-

La presente Ley prohíbe y sanciona las conductas anticompetitivas con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.

³⁴ Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas
Artículo 15.- La Secretaría Técnica.-

15.1. La Secretaría Técnica de la Comisión es el órgano con autonomía técnica que realiza la labor de instructor del procedimiento de investigación y sanción de conductas anticompetitivas y que emite opinión sobre la existencia de la conducta infractora.

15.2. Son atribuciones de la Secretaría Técnica:

a) Efectuar investigaciones preliminares;

b) Iniciar de oficio el procedimiento de investigación y sanción de conductas anticompetitivas;

³⁵ Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas
Artículo 3.- Ámbito de aplicación objetivo.-

Se encuentra fuera de aplicación de la presente Ley aquella conducta que es consecuencia de lo dispuesto en una norma legal. El cuestionamiento a dicha norma se realizará mediante las vías correspondientes y no ante la autoridad de competencia prevista en la presente Ley. El Estado podrá asumir las acciones que considere necesarias para contribuir a mejorar las condiciones de oferta de los productos en beneficio de los consumidores.

92. Al respecto, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi (en adelante, la Sala), a través de la Resolución 0479-2014/SDC-INDECOPI, determinó el criterio aplicable para el análisis de conductas que podrían ser susceptibles de ser consideradas como prácticas anticompetitivas, pero que a la vez podrán estar siendo autorizadas por una norma legal³⁶.
93. Por estas razones, la evaluación de la Secretaría Técnica y de la Comisión no solo debe considerar las alegaciones de los agentes investigados destinadas a contradecir la hipótesis de la Secretaría Técnica sobre la existencia de la conducta investigada, sino considerar y evaluar también aquellas que, reconociendo la existencia de la conducta material, resulten atípicas por presentarse justificaciones como los supuestos eximentes de responsabilidad incorporados mediante Decreto Legislativo 1272 a la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

5.1.4. Condiciones eximentes de responsabilidad

94. El 21 de diciembre de 2016 se publicó el Decreto Legislativo 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo³⁷. Las modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General fueron posteriormente compiladas en el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 006-2017-JUS.

No obstante ello, discrecionalmente, la autoridad de competencia podrá emitir informes con relación a las conductas referidas en el párrafo anterior con el fin de evaluar sus efectos sobre la libre competencia y el bienestar del consumidor.

³⁶

Resolución 0479-2014/SDC-INDECOPI

«Asimismo, dado que a través del presente pronunciamiento se interpreta de modo expreso y con carácter general el sentido del artículo 3 del Decreto Legislativo 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 14 del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia ha aprobado como precedente de observancia obligatoria el criterio de interpretación que se enuncia a continuación:

1. La referencia a los actos que son «consecuencia de una norma legal» incluida en el artículo 3 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas debe entenderse como la necesidad de contar con autorización legal o incluso una obligación de realizar la conducta bajo análisis.
2. Asimismo, a efectos de la aplicación del artículo 3 referido, deberá entenderse que la interpretación de la «norma legal» en la que se basa la exención debe ser restrictiva o literal, es decir, la norma debe autorizar claramente la conducta bajo análisis y no debe aplicarse extensivamente a otras conductas.
3. En el análisis de conductas que podrían ser susceptibles de ser consideradas como prácticas anticompetitivas, pero que a la vez podrían estar siendo autorizadas por una norma legal, deberán seguirse los siguientes pasos:
 - (i) Analizar, bajo una interpretación estricta o literal, si la «norma legal», es decir, una norma distinta a la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas autoriza o no una determinada conducta.
 - (ii) Si en efecto, la «norma legal» autoriza la conducta, la autoridad de competencia no podrá sancionarla, independientemente de si esta causa o no un daño anticompetitivo a terceros. Si fuera el caso que la «norma legal» autoriza una determinada conducta pero se considera que existen indicios que esta está siendo ejercida de manera «irrazonable», corresponde a la autoridad de competencia poner dichos hechos en conocimiento de la entidad competente de aplicar la «norma legal».
 - (iii) Si la conducta bajo análisis no es autorizada expresamente por la norma legal, la autoridad de competencia deberá analizarla bajo los criterios de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas y los demás precedentes aplicables».

³⁷

Dicha norma forma parte del conjunto de normas emitidas por el Poder Ejecutivo en el marco de la delegación de facultades otorgada por el Congreso de la República mediante Ley 30506.



95. El Decreto Legislativo 1272 introdujo un conjunto de normas con el objeto de simplificar y establecer garantías mínimas en los distintos procedimientos administrativos en la administración pública, incluyendo los procedimientos administrativos sancionadores. Entre las modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General, el Decreto Legislativo 1272 incorporó el artículo 236-A (artículo 255 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General), que establece supuestos o circunstancias eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones administrativas.
96. De acuerdo con la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1272, la determinación de responsabilidad por infracciones administrativas debe considerar las circunstancias eximentes y atenuantes, dado que constituyen circunstancias excepcionales que inciden en la determinación de responsabilidad por parte de los administrados sujetos a investigación, impidiendo a la autoridad declarar la responsabilidad administrativa y la consecuente aplicación de sanciones. De esta manera, los eximentes de responsabilidad convierten en atípica una conducta que de otro modo se hubiese considerado infractora.
97. El artículo 255 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General enumera las siguientes condiciones eximentes de responsabilidad por infracciones administrativas:

Artículo 255.- Eximentes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

98. La incorporación de los supuestos antes mencionados genera en las autoridades encargadas de la instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores, así como aquellas facultadas a determinar responsabilidad por infracciones administrativas, la obligación de analizar las alegaciones de los administrados sobre las circunstancias que podrían haber propiciado la comisión de conductas que materialmente podrían haber sido consideradas infracciones administrativas de no haberse presentado tales condiciones.

5.1.5. La orden obligatoria de autoridad competente como condición eximente

99. De acuerdo con el inciso d) del artículo 255 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los agentes económicos participantes de la comisión de infracciones administrativas se encontrarán exentos de responsabilidad cuando la





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

conducta investigada sea consecuencia de una orden obligatoria emitida por una autoridad competente en el ejercicio de sus funciones.

100. A partir del enunciado normativo, es posible determinar los presupuestos o elementos necesarios para que pueda acreditarse esta circunstancia eximente de responsabilidad: (i) autoridad competente, (ii) orden expedida en el ejercicio de sus funciones, y (iii) obligatoriedad de la orden.

a) Sobre la autoridad competente

101. Este presupuesto hace referencia a la condición necesaria del emisor de la orden, no pudiendo ser cualquier persona en ejercicio de oficio alguno en su actividad privada. De hecho, tampoco cualquier funcionario público reúne la calidad de autoridad competente para efectos de la aplicación de esta condición eximente.
102. Por un lado, la condición de autoridad implica de manera necesaria que debe tratarse de una persona que esté legalmente investida de determinadas facultades a ser ejercidas en su condición de funcionario público.
103. Por otro lado, la referencia a la competencia de la autoridad implica que una circunstancia eximente únicamente podría presentarse cuando el funcionario actúa dentro del ámbito material y espacial en el cual desarrolla sus actividades o funciones regulares. Por ejemplo, si la infracción analizada se encuentra vinculada con el sector transporte, la autoridad competente no podría ser un funcionario de un sector distinto (por ejemplo, telecomunicaciones o salud).

Tampoco podría tratarse de un funcionario que desarrolla su oficio en un ámbito espacial ajeno al de la conducta investigada. Por ejemplo, no podría analizarse un supuesto de exoneración por la participación del alcalde de una localidad determinada en un distrito o provincia ajenos a aquellos en que ejerce sus funciones.

104. En tal sentido, por autoridad competente debe entenderse que la orden a analizarse debe corresponder a un funcionario del sector público y que debe encontrarse dentro del ámbito material y espacial vinculado con la conducta investigada.

b) Sobre la orden expedida en el ejercicio de sus funciones

105. La orden analizada debe haber sido expedida, es decir, haberse comunicado de manera expresa, no pudiendo interpretarse la existencia de órdenes implícitas o tácitas. Este presupuesto hace asimismo referencia a las facultades específicas de la autoridad competente para emitir dicha orden y a la formalidad que esta debe cumplir.
106. A efectos de aplicar la eximente de responsabilidad, la autoridad debe contar con facultades para emitir la orden cuyo cumplimiento exigió al administrado, y que lo llevó a incurrir en la conducta material investigada. A manera de ejemplo, una orden emitida por una autoridad de transporte podría encuadrarse dentro de este presupuesto, siempre que, según el marco normativo vigente, cuente con las

facultades necesarias para emitir disposiciones hacia los administrados con la finalidad de regular el transporte en un determinado ámbito. En ese sentido, la autoridad no solo debe estar vinculada con el sector, sino que debe contar con funciones específicas para expedir el tipo de órdenes que son materia de análisis en el caso concreto.

107. Por último, en principio, esta Comisión considera que la orden o disposición de la autoridad debe cumplir con la formalidad establecida para su emisión. Este es un aspecto determinante, pues la formalidad es un elemento que refuerza objetivamente la apariencia de legalidad de la orden emitida. Para el administrado, la orden a seguir debe revestir objetivamente de legalidad. Si, en cambio, el administrado conoce la ilegalidad de la orden o de la ausencia de las formalidades que la hacen exigible, no podrá invocarla como justificación para la conducta materializada.

c) Sobre la obligatoriedad de la orden

108. Este presupuesto hace referencia a la exigibilidad del cumplimiento por parte del administrado de la orden o disposición que emitió la autoridad. La obligatoriedad es necesaria en la determinación de este eximente de responsabilidad, en tanto que no podría ser reprochable una conducta que el administrado se vio legalmente obligado de realizar, y que en ausencia de esta obligatoriedad hubiese sido posible de calificar como una infracción administrativa.
109. A efectos de verificar este presupuesto, las circunstancias en las cuales se realizó la conducta investigada y las acciones ejecutadas por la autoridad, deben manifiestamente dar lugar a que el administrado perciba necesario realizar tal conducta, bajo apercibimiento de posibles multas u otras medidas sancionatorias. No es suficiente, en ese sentido, que la orden, resolución, acuerdo o comunicado, de la autoridad sean meramente permisivos, o que induzcan o incentiven una determinada conducta.
110. Finalmente, es importante recordar que para el adecuado funcionamiento del Estado de Derecho es necesario el efectivo cumplimiento de las normas existentes en el ordenamiento jurídico, tarea a la cual están llamadas las diversas autoridades públicas, quienes en ejercicio de sus competencias podrán determinar responsabilidades e imponer sanciones y otras medidas que permitan disuadir conductas contrarias al ordenamiento jurídico.
111. En tal sentido, en línea con lo indicado por la Sala mediante Resolución 0479-2014/SDC-INDECOPI, la inaplicación de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas en base a lo dispuesto por otra norma legal constituye una situación excepcional y de interpretación restrictiva. Una interpretación extensiva o sin mayor rigurosidad de las excepciones al cumplimiento de la Ley podría erosionar la efectividad de las facultades del Estado para el cumplimiento de la normativa vigente.
112. Asimismo, la evaluación que debe realizar la Administración para la aplicación de las eximentes de responsabilidad debe tomar en consideración todos los elementos de juicio, sean estos fácticos o jurídicos, especialmente aquellos





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOP

supuestos en los cuales la convergencia de diferentes normas, nacionales o internacionales, pueda tener mayor incidencia sobre la conducta investigada.

5.2. Descripción del servicio investigado

113. La ciudad de Tacna es la capital de la Región Tacna, ubicada al extremo sur de Perú, y la ciudad de Arica es la capital de la Región de Arica y Parinacota, ubicada al extremo norte de Chile. La Región Tacna y la Región de Arica y Parinacota son localidades fronterizas colindantes. La ciudad de Tacna se encuentra ubicada aproximadamente a 56 kilómetros al norte de la ciudad de Arica.
114. El traslado vía terrestre entre las ciudades de Tacna y Arica se puede realizar por las siguientes modalidades³⁸:
- (i) Transporte público de pasajeros en buses;
 - (ii) Transporte público de pasajeros en taxis – colectivos (el Servicio Investigado);
 - (iii) Transporte especial de pasajeros entre el aeropuerto de Arica y la ciudad de Tacna, entre el aeropuerto de Tacna y la ciudad de Arica y entre ambos aeropuertos; y,
 - (iv) Transporte turístico de pasajeros bajo el sistema denominado «Circuito Cerrado» que consiste en el traslado ida y vuelta de pasajeros que deciden acudir a Tacna o Arica con fines turísticos o recreacionales.
115. El Servicio Investigado se presta mediante automóviles cuya capacidad máxima es de cinco (5) pasajeros. El traslado bajo dicha modalidad entre Tacna y Arica, sea de ida como de vuelta, tiene una duración aproximada de una (1) hora³⁹.
116. La prestación del servicio se inicia y concluye en los terminales terrestres autorizados ubicados en las ciudades de Tacna y Arica. En ambas ciudades, solamente existe un terminal terrestre autorizado para la prestación del Servicio Investigado, denominados Terminal de Tacna (administrado por la Gerencia de Terminales Terrestres) y Terminal Internacional Asevertrans Ltda. (propiedad del señor Jorge Frías Esquivel)⁴⁰.
117. Para la contratación y prestación del Servicio Investigado en el Terminal de Tacna y el Terminal de Arica, el pasajero debe pagar el ticket de embarque por el uso del terminal, que asciende a S/. 1,00 o \$ 200,00 (pesos chilenos), respectivamente. En la puerta de embarque única de taxis – colectivos se exhibe el precio del

³⁸ Decreto Supremo 053-2005-RE que ratifica el Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica.

Artículo 8.- El transporte de pasajeros a que se refiere el presente Convenio, se podrá efectuar en las siguientes modalidades:

- a) Servicio Público de Transporte Colectivo Regular de Pasajeros en Buses, que se prestará con unidades con más de 20 asientos;
- b) Servicio Público de Transporte Colectivo Regular de Pasajeros, que se prestará en automóviles;
- c) Servicio Especial de Aeropuerto, que se prestará en automóviles; y
- d) Servicio de Transporte Turístico, prestado bajo el sistema denominado "Circuito Cerrado".

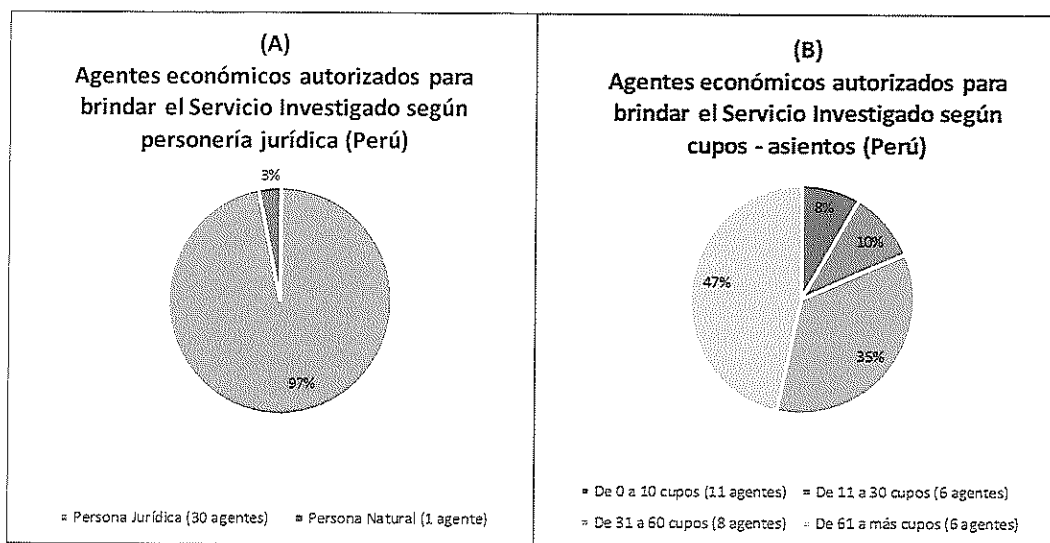
³⁹ Considerando el tiempo que demora el trámite en los puestos de Control Migratorio de cada país.

⁴⁰ Adquirido a la Municipalidad de Arica en el año 2006.

servicio, el cual es cobrado en forma homogénea por todos los prestadores de dicho servicio. La contratación del Servicio Investigado se realiza de manera presencial en el terminal, y sobre los vehículos que se encuentran en la rampa, no pudiendo contratar el servicio de manera adelantada.

118. Por otro lado, de acuerdo con la información remitida por la Dirección de Transporte Terrestre, durante el periodo investigado (agosto 2009 a diciembre 2013), 31 agentes económicos de nacionalidad peruana y 101 agentes económicos de nacionalidad chilena se encontraban habilitados para brindar el Servicio Investigado⁴¹.
119. De los 31 agentes económicos de nacionalidad peruana, 30 (97%) brindaban el servicio en calidad de persona jurídica, mientras que 1 (3%) lo hacía como persona natural. Asimismo, del total de cupos (asientos asignados al Servicio Investigado) (1 020), 47% se encuentra asignado a 6 agentes que cuentan con 61 a más cupos (de trece a más vehículos), 35% se encuentra asignado a 8 agentes que cuentan con 31 a 60 cupos (entre siete y doce vehículos), 10% se encuentra asignado a 6 agentes que cuentan con 11 a 30 cupos (entre tres y seis vehículos) y el 8% restante se encuentra asignado a 11 agentes que cuentan con 5 a 10 cupos (entre uno y dos vehículos), tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2
Agentes económicos peruanos según personería jurídica y según cupos (asientos)

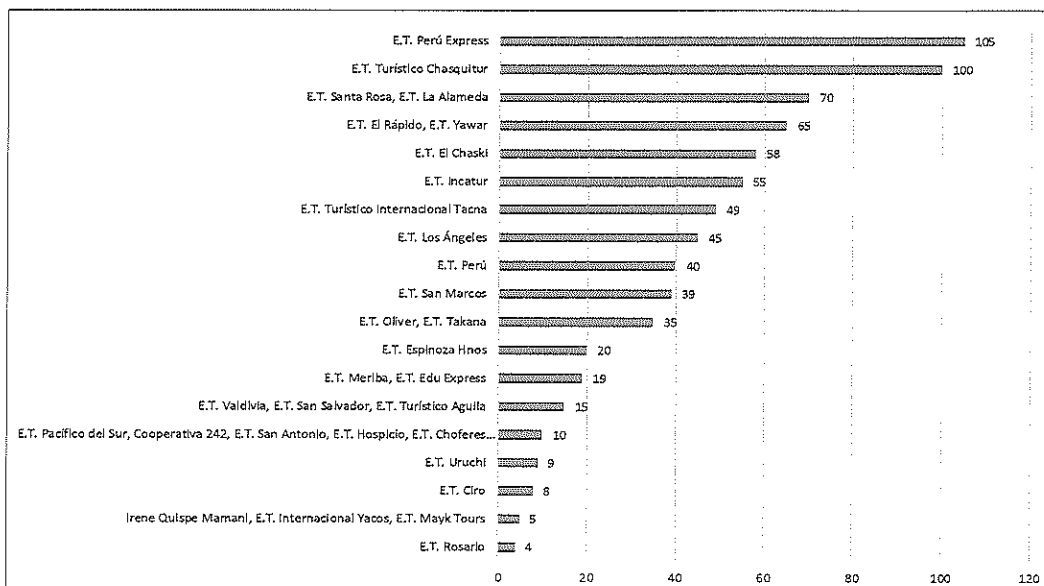


Fuente: Dirección de Transporte Terrestre
Elaboración: Comisión

120. En el siguiente gráfico se puede apreciar en detalle la cantidad de cupos (asientos) asignados para cada agente económico peruano que brinda el Servicio Investigado:

⁴¹ Cabe precisar que, si bien el Gobierno Regional de Tacna indicó que eran 102 agentes económicos chilenos que brindaban el Servicio Investigado, no ha sido posible identificar a uno de ellos. En efecto, en el padrón remitido por la referida entidad no se consignó los nombres y apellidos completos de un agente económico chileno.

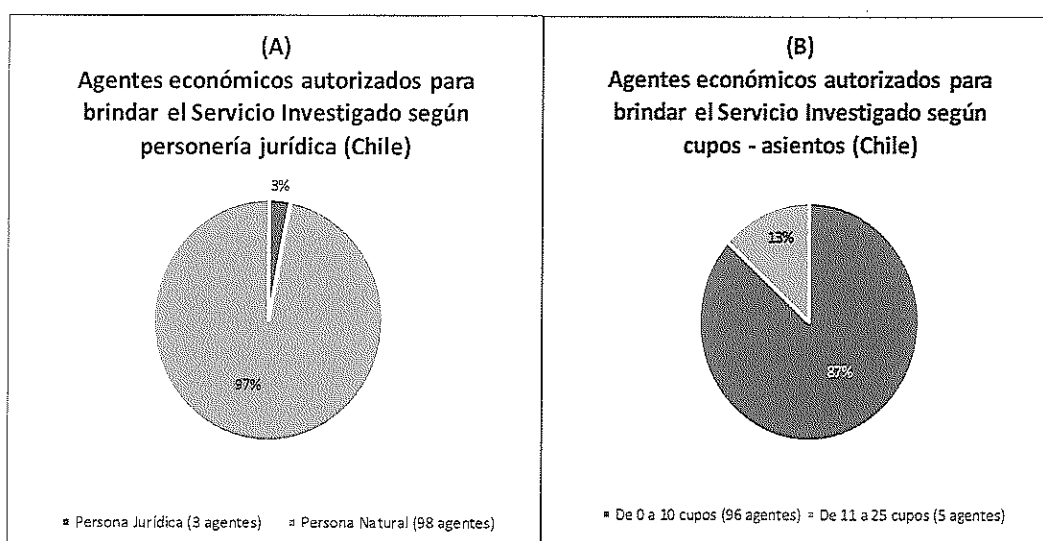
Gráfico 3
Cupos asignados por agente económico para brindar el Servicio Investigado (Perú)



Fuente: Dirección de Transporte Terrestre
Elaboración: Comisión

121. Por su parte, de los 101 agentes económicos de nacionalidad chilena, 3 (3%) brindan el servicio en calidad de persona jurídica, mientras que 98 (97%) en calidad de persona natural. Asimismo, del total de cupos (asientos asignados al Servicio Investigado, 629), 87% se encuentra asignado a 96 agentes que cuentan con 4 a 10 cupos (entre uno y dos vehículos) y el 13% restante se encuentra asignado a 5 agentes que cuentan con 11 a 25 cupos (entre tres y cinco vehículos), tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

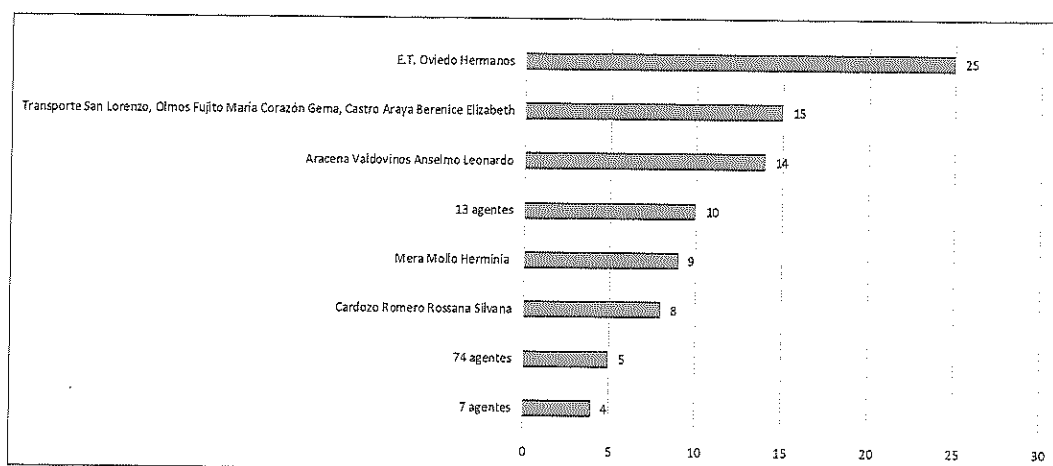
Gráfico 4
Agentes económicos chilenos según personería jurídica y según cupos (asientos)



Fuente: Dirección de Transporte Terrestre
Elaboración: Comisión

122. En el siguiente gráfico se puede apreciar en detalle la cantidad de cupos (asientos) asignados para cada agente económico chileno que brinda el Servicio Investigado:

Gráfico 5
Cupos asignados por agente económico para brindar el Servicio Investigado (Chile)



Fuente: Dirección de Transporte Terrestre
Elaboración: Comisión

123. De acuerdo con lo anterior, se puede observar que existe una diferencia entre ambos países en la asignación de cupos para la prestación del Servicio Investigado en relación con el servicio de buses. Asimismo, existe una diferencia en la distribución de cupos asignados por el tipo de personería jurídica de los agentes de cada país que prestan el Servicio Investigado.
124. En particular, del total de cupos asignados para cada país (1 900), Perú y Chile asignaron 54% (1 020) y 33% (629) al Servicio Investigado, respectivamente, por lo cual, Perú cuenta con una mayor flota de automóviles para brindar el servicio de taxi colectivo⁴². Por otro lado, en el caso peruano, seis agentes económicos representan el 47% del total de cupos asignados para esta modalidad de transporte; mientras que, en el caso chileno, cinco agentes económicos representan el 13% del total de cupos asignados para dicha modalidad, por lo cual, Chile cuenta con una mayor cantidad de agentes económicos brindando el servicio en cuestión.

5.3. Análisis del servicio investigado y el Rol Integrado de Salida

5.3.1. Antecedentes del Rol Integrado de Salida

125. El creciente desarrollo de las economías peruana y chilena ha incrementado las oportunidades de cooperación bilateral. Si bien la integración comercial y económica fue impulsada con mayor fuerza a partir de 1990, debido a la política de inserción en el mercado internacional y la apertura de mercados, a través de la

⁴² Chile asignó principalmente los cupos del transporte terrestre internacional de pasajeros entre Tacna y Arica al servicio brindado por buses.



suscripción de distintos acuerdos y tratados comerciales⁴³; las relaciones comerciales entre Perú y Chile, especialmente en el sector transporte, se remontan a varias décadas. La cercanía entre las ciudades de Tacna y Arica generó un ambiente propicio para la intensa relación comercial entre los habitantes de ambas ciudades, situación que motivó la necesidad de contar con un fluido transporte internacional.

126. En efecto, el 9 y 11 de junio de 1982, las autoridades peruanas y chilenas se reunieron para abordar diversos asuntos vinculados con las relaciones bilaterales entre los países en aspectos económicos, comerciales, financieros, transportes, telecomunicaciones, entre otros. La delegación peruana, presidida por el Secretario General de Relaciones Exteriores, Jorge Guillermo Llosa Pautrat, y la delegación chilena, presidida por el Viceministro de Relaciones Exteriores, Teniente General Sergio Covarrubias Sanhueza, suscribieron el Acta Final de la V Reunión de la Comisión Mixta Permanente Peruano – Chilena de Cooperación.
127. En relación con los asuntos de transportes, se trataron, entre otros temas, la regulación del tráfico fronterizo entre Tacna y Arica, entonces realizado por vehículos de servicio público de locomoción colectiva. En lo que respecta a dicho punto, ambas delegaciones acordaron lo siguiente:

«Se convino en convocar al Grupo Mixto sobre Transporte Colectivo de Pasajeros entre Tacna y Arica para que se reúna en la ciudad de Tacna en un plazo máximo de 45 días y defina los aspectos operativos que permitan la ejecución de este Acuerdo, en el plazo de 90 días ya mencionado, oportunidad en la que además se determinará el aspecto relativo al número de asientos que igualitariamente corresponderá a cada país para efectuar ese servicio y se redactará el texto completo del Acuerdo»

[Acta de la V Reunión de la Comisión Mixta Permanente Peruano – Chilena de Cooperación. Énfasis agregado]

128. Como se puede observar, las autoridades de ambos países tenían como preocupación la regulación del transporte fronterizo entre Tacna y Arica. En dicha acta, expresamente se convoca a una reunión del Grupo Mixto de Transporte Colectivo de Pasajeros entre Tacna y Arica, grupo conformado por las autoridades y los transportistas que brindan el servicio entre dichas ciudades, para que determinen los aspectos operativos de la limitación de asientos ordenada por las autoridades en la reunión bilateral.
129. En esa línea, el referido Grupo Mixto de Transporte Colectivo de Pasajeros entre Tacna y Arica se reunió el 27, 28 y 29 de setiembre de 1982, con el objetivo de dar cumplimiento a lo dispuesto en el capítulo III, inciso c) del Acta Final de la V Reunión de la Comisión Mixta Permanente Peruano – Chilena de Cooperación. En la reunión, ambas delegaciones decidieron establecer una regulación común aplicable al transporte fronterizo de pasajeros por carretera. En efecto, las delegaciones acordaron lo siguiente:

⁴³ Fairlie Reinoso, Alan y Queija de la Sotta, Sandra (CIPESA. 2007). «Relaciones Económicas Perú – Chile: ¿Integración o Conflicto?».





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

«Segundo.- Se establece un cupo de novecientos cincuenta asientos por cada una de las Partes, el que comenzará a regir el 1ro. de diciembre de 1982.

Tercero.- Se conviene distribuir el cupo antes mencionado de novecientos cincuenta asientos, en la forma siguiente:

- a) Quinientos veinticinco asientos en ómnibus, bus, taxibus o minibús;
- b) Trescientos asientos en automóviles colectivos;
- c) Setenta y un (sic) asientos para servicios de turismo; y,
- d) Cincuenta y cuatro (sic) asientos distribuidos en las distintas modalidades antes señaladas, de acuerdo a lo que cada parte estime conveniente.

(...)

Quinto.- Los permisos que se concedan para los cupos a que se refiere el párrafo tercero, tendrán el carácter de provisionales hasta la entrada en vigencia del nuevo Convenio. Cada parte podrá, si lo estima conveniente, otorgar a estos permisos el carácter de definitivos, conforme a los plazos y procedimientos estipulados en el Convenio a que refiere la presente Acta.

(...)

Sétimo.- Los organismos facultados para el otorgamiento de esos permisos serán, por una parte, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, y por la otra, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de Chile, los que podrán delegar dichas atribuciones a las autoridades de transporte fronterizas».

[Énfasis agregado]

130. Como se puede apreciar, en cumplimiento de lo establecido por el Secretario General de Relaciones Exteriores del Perú y el Viceministro de Relaciones Exteriores de Chile, los participantes de la II Reunión del Grupo Mixto de Transporte Colectivo de Pasajeros entre Tacna y Arica acordaron establecer un sistema de cupos, señalando expresamente el porcentaje al que correspondería cada modalidad del total de cupos e instaurando un sistema de permisos que estaría a cargo de los ministerios de transporte de cada país.
131. El sistema de cupos, tal cual fue diseñado, en principio podría calificar como una restricción al ingreso de competidores, en tanto es una medida establecida por los transportistas conjuntamente con las autoridades, para limitar la cantidad de vehículos autorizados a brindar el servicio de transporte fronterizo entre Tacna y Arica.
132. Más adelante, la cantidad de cupos por país para brindar el servicio de transporte se incrementó a novecientos cincuenta (950) asientos por país, e incluso fue regulado en el Perú por la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Resolución Directoral 055-91-TC15.15, directiva que normaba el reordenamiento para la asignación de cupos en el tráfico fronterizo Tacna – Arica, desarrollando los distintos acuerdos suscritos en el marco del Grupo Mixto de Transporte Fronterizo, estableciendo requisitos para el otorgamiento de permisos, renovaciones e incrementos de flota, así como las causales de reducción y cancelación de los cupos asignados.
133. Adicionalmente, en el marco de la II Reunión del Grupo Mixto de Transporte Fronterizo entre Tacna y Arica, las delegaciones acordaron la elaboración de un proyecto de Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica, el cual no sería aprobado hasta más de una década después.

134. A partir de los antecedentes, es posible concluir que las reuniones entre autoridades y operadores del Servicio Investigado habrían existido mucho antes del periodo investigado. El procedimiento a través del cual se elaboraban las regulaciones, particularmente en el sector transporte, se iniciaba en el marco de las reuniones entre autoridades de Perú y Chile, quienes posteriormente encargaban su implementación a grupos conformados por autoridades y operadores de los servicios de transporte fronterizo. Ello se desprende de los acuerdos que tenían por objetivo implementar un sistema de cupos que permita ordenar el Servicio Investigado.

5.3.2. El Rol Integrado de Salida

135. En enero de 1990, los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Perú suscribieron el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (en adelante, el ATIT). Este tratado responde a la necesidad de los países signatarios de adoptar una norma jurídica que refleje los principios y regulación aplicable al transporte internacional terrestre, el cual constituye un servicio de interés público fundamental para la integración los países de la región. El ATIT fue incorporado a la legislación peruana mediante Decreto Supremo 028-91-TC.
136. Asimismo, en diciembre de 2004, los países de Perú y Chile suscribieron el documento denominado Convenio de Transportes de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica (en adelante, el Convenio). Este documento, cuyo primer proyecto fue redactado en 1982, estableció las modalidades de transporte terrestre de pasajeros entre dichas ciudades, los requisitos y obligaciones que debían cumplir los prestadores del servicio de transporte entre Tacna y Arica.
137. A fin de implementar y monitorear las disposiciones establecidas en los referidos acuerdos, las autoridades de transporte de Perú y Chile realizaban reuniones anuales y semestrales en las ciudades de Tacna y Arica, de forma alternada. Estas reuniones se realizaban a través de dos grupos: el Comité de Frontera Perú – Chile (en adelante, el Comité)⁴⁴ y el Grupo Mixto de Transporte Fronterizo Tacna – Arica (en adelante, el Grupo Mixto).
138. Por un lado, el Comité reunía a autoridades encargadas de diversos sectores y se convocaba una vez al año, abarcando temas específicos relacionados a las necesidades y problemas fronterizos de dichos países, tales como la facilitación del tránsito fronterizo, aspectos aduaneros, migratorios, sanitarios, de transporte e infraestructura, entre otros. Por otro lado, el Grupo Mixto reunía a las personas que prestaban el servicio de transporte y a las autoridades encargadas del sector transporte de cada país. Estas reuniones se daban dos veces al año y, a diferencia de las reuniones del Comité, abordaban solamente temas relacionados al servicio de transporte entre las ciudades de Tacna y Arica.

⁴⁴ El Comité de Frontera Perú – Chile (2005 – 2011) y el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (2012 en adelante) fueron reuniones convocadas entre las autoridades fronterizas de ambos países para abordar diversos aspectos en las relaciones comerciales y económicas entre Tacna y Arica. En atención a ello, en adelante, el Comité de Frontera Perú – Chile y el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo serán denominadas indistintamente «el Comité».

139. Considerando el marco normativo antes mencionado, así como los antecedentes de las reuniones entre autoridades de Perú y Chile, las delegaciones de ambos países sostuvieron una serie de reuniones, a través del Comité y del Grupo Mixto, para regular el servicio de transporte fronterizo entre las ciudades de Tacna y Arica. Desde la suscripción del Convenio hasta el final del periodo investigado, se han realizado las siguientes reuniones:

Reuniones de Grupo Mixto de Transporte Fronterizo Tacna – Arica

REUNIÓN	FECHA	LUGAR
I	21 y 22 de junio de 2007	Arica
II	18, 19 y 20 de octubre de 2007	Tacna
III	26 y 27 de junio de 2008	Arica
IV	23 y 24 de abril de 2009	Tacna
V	9 de octubre de 2009	Arica
VI	4 de junio de 2010	Tacna
VII	22 de abril de 2013	Arica
VIII	1 y 2 de octubre de 2013	Tacna

Comités de Frontera Perú – Chile

COMITÉ	FECHA	LUGAR
VI	29 y 30 de noviembre de 2005	Tacna
VII	28 y 29 de noviembre de 2006	Arica
VIII	3, 4 y 5 de diciembre de 2007	Tacna
IX	12 y 13 de marzo de 2009	Arica
X	9 y 10 de noviembre de 2009	Tacna
XI	24 y 25 de noviembre de 2010	Arica
XII	23 y 24 de noviembre de 2011	Tacna

Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo

COMITÉ	FECHA	LUGAR
I	15 y 16 de noviembre de 2012	Arica
II	3 y 4 de octubre de 2013	Tacna

Fuente: Gerencia de Terminales Terrestres
Elaboración propia

140. En el marco de estas reuniones se discutió y aprobó la implementación de un mecanismo de salida para los vehículos que brindaban el Servicio Investigado desde los terminales terrestres autorizados en las ciudades de Tacna y Arica. Al respecto, se señaló que este mecanismo permitiría ordenar la salida de los referidos vehículos y controlar el tiempo de conducción y descanso de los conductores, y fue denominado Rol Integrado de Salida.
141. A continuación, se desarrolla una descripción del contenido de las actas que obran en el Expediente y que detallan el contenido de las reuniones que sostuvieron las autoridades y operadores para la regulación del Servicio Investigado:

a) Segunda reunión del Grupo Mixto

142. Entre el 18 y el 20 de octubre de 2007, el Grupo Mixto se reunió con el objeto de dar cumplimiento a lo acordado en la Séptima Reunión del Comité de noviembre de 2006. En esta reunión, ambas delegaciones, conformadas por autoridades y transportistas, acordaron determinadas disposiciones para regular el servicio de transporte entre los aeropuertos de Tacna y Arica, así como el servicio turístico entre ambas ciudades. Al respecto, establecieron límites para la cantidad de





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

vehículos habilitados para prestar el servicio, la implementación de seguros contra accidentes, sistemas de certificación y acciones de fiscalización en relación con la regulación implementada. Asimismo, acordaron establecer comisiones para estudiar la posibilidad de un régimen de sanciones.

143. A partir del acta de dicha reunión, es posible concluir que el sistema de cupos seguía vigente, en tanto las delegaciones de ambos países acordaron prohibir la recomposición de cupos y el cambio de vehículos entre las modalidades de bus y automóvil. En tal sentido, los mecanismos utilizados para la regulación de transporte seguían vigentes, los cuales se establecían en el marco de estas reuniones y con la participación de las autoridades.

b) Tercera reunión del Grupo Mixto

144. El 26 y 27 de junio de 2008, el Grupo Mixto se reunió nuevamente con el objeto de dar cumplimiento a lo acordado en la Séptima Reunión del Comité de noviembre de 2006. Entre los temas desarrollados en esta reunión, se encuentra la evaluación de la aplicación del Convenio de Transporte Colectivo de Pasajeros en lo que se refiere a la antigüedad del motor de los vehículos que prestan el servicio. En la reunión también se acordaron las características técnicas y el equipamiento mínimo para los vehículos que prestan el servicio de transporte turístico, así como la elaboración de un protocolo sobre el Régimen de Sanciones e Infracciones del Convenio.
145. Es importante mencionar que estas reuniones contaban con la participación de funcionarios de alto rango de Tacna y Arica, como se puede apreciar en el Acta:

3ª Reunión Grupo Mixto Transporte Fronterizo Arica-Tacna			
ANEXO N° 1			
RELACIÓN DE ASISTENTES			
NOMBRE	AGRUPACIÓN	FONO	CORREO ELECTRÓNICO
Pablo Ortiz Mendez	Jefe Asuntos Internacionales Subsecretaría de Transportes Secretaría Regional Ministerial Transportes y Telecomunicaciones Arica y Punacota	4213231	pablo.ortiz@mtel.cl
Gregorio Paz Segura	Profesional Secretaría Regional Ministerial Transportes y Telecomunicaciones	254968	gsegura@mtel.cl
Octavio Araya Arenas	E.O. Permisos Internacionales Secretaría Regional Ministerial Traz. y Telac	254968	oara@mtel.cl
Pedro Leguina Díaz	Director Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna	051-52- 426235	plaguina@mtel.cl
Oscar Ayala Quispeana	Directora de Circulación Terrestre de Tacna	051-52- 9843311	oayala@mtel.cl
Silvia Bueno de Marca	Subdirector de Circulación Terrestre de Tacna	051-52- 857527	sbueno@mtel.cl
Carlos García Cuspa	Asesor Legal Dirección Regional Transportes y Comunicaciones de Tacna	051-52- 952392052	cgarcia@mtel.cl
Luis Samiento García	Asesor Legal Dirección de Circulación Terrestre de Tacna	952392052	lsamiento@hotmail.com
Hermana Samiento Chambi	Embajador Delegado de Cancillería Región de Arica y Punacota	207340	divina.samiento@sera.gob.cl
Álvaro Zúñiga B.	Dirección de Fronteras y Límites del Estado DIFROL	98731252	melabarrera@mtel.gov.cl

146. La participación de importantes autoridades de ambas ciudades, así como su consentimiento en relación con los acuerdos que tuvieron lugar en el Grupo Mixto,

puede objetivamente haber generado la apariencia de legalidad en los administrados sobre los acuerdos a los cuales arribaron. Los acuerdos del Grupo Mixto regulan diversos aspectos del servicio de transporte entre las ciudades de Tacna y Arica, regulación que muchas veces podía llegar a especificar el tipo de vehículos que se podía utilizar y el equipamiento del vehículo, entre otros factores.

c) Novena reunión del Comité

147. El 12 de marzo de 2009, se reunió la Comisión de Infraestructura, Transporte y Normas del Comité. En esta reunión participaron el Director Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna, Oscar Ayala Quelopana, y el Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de Arica y Parinacota, Gregorio Paz Segura.
148. En relación con el transporte de pasajeros, se informó acerca de las fiscalizaciones conjuntas, a través de las cuales se realizaba un control de los vehículos que prestan el servicio de transporte y de las infracciones detectadas en relación con los pasajeros transportados por vehículo y con el número de asientos asignados. Al respecto, convinieron en que los agentes de policía de ambos países tuvieran la relación de vehículos habilitados para el control del servicio. Asimismo, se informó sobre la tercera reunión del Grupo Mixto de junio de 2008, y se establecieron determinados acuerdos sobre los diversos temas abordados en tal reunión.
149. Finalmente, el Comité decidió definir la agenda para la cuarta reunión del Grupo Mixto. Específicamente, se acordó que en dicha reunión se deberían abordar los siguientes aspectos:

c) Definición de la Agenda de la IV Reunión del Grupo Mixto de Transporte Fronterizo Arica-Tacna

Ambas delegaciones acordaron realizar la IV Reunión del Grupo Mixto de Transporte Fronterizo Arica-Tacna, los días 23 y 24 de abril de 2009, en la ciudad de Tacna, con la siguiente agenda:

1. Regulación del transporte turístico en el marco del Convenio.
2. Régimen de Sanciones para el transporte de pasajeros Tacna Arica.
3. Informe de las autoridades del transporte de Tacna y Arica sobre la verificación del número de asientos de los vehículos de cada país, conforme a la información del fabricante.
4. Tratamiento de contingencias, sobre la base de la presentación de un informe conjunto de los representantes de los operadores de ambos países.
5. Elaboración del formato de la Lista de Pasajeros para el Servicio de Transporte de Pasajeros Arica-Tacna.
6. Mecanismo que regule el tiempo de conducción y obligue a los conductores de taxis a descansar entre vueltas, atendiendo a la seguridad de los pasajeros.

150. A partir del acta de la novena reunión del Comité, se desprende que las reuniones y acuerdos del Grupo Mixto eran informados al Comité, el cual decidía sobre los mismos asuntos, consintiendo o realizando algunas modificaciones a dichos acuerdos. Ello podría corroborarse por la participación de los funcionarios peruanos tanto en el Grupo Mixto como en el Comité.
151. En efecto, en las actas de la tercera reunión del Grupo Mixto y de la novena reunión del Comité de Frontera se deja constancia de la participación del señor 

Oscar Ayala Quelopana, Director Regional de Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Tacna, quien incluso fue el encargado de presidir ambas reuniones.

152. Finalmente, es importante resaltar que el acta deja constancia que el Comité encargó al Grupo Mixto la elaboración de un mecanismo que regule el tiempo de conducción y obligue a los conductores de taxis a descansar entre vueltas, atendiendo a la seguridad de los pasajeros, mecanismo que posteriormente devendría en el Rol Integrado de Salida.

d) Cuarta reunión del Grupo Mixto

153. El 23 y 24 de abril de 2009, el Grupo Mixto se reunió con el objeto de dar cumplimiento a lo acordado en la novena reunión del Comité, reunión en la cual se ordenó elaborar un mecanismo que regule el tiempo de conducción y obligue a los conductores de los taxis a descansar entre vueltas, entre otros temas.
154. En la reunión del Grupo Mixto, las delegaciones peruana y chilena establecieron la regulación aplicable para el transporte turístico de pasajeros en el marco del Convenio, definiendo las características técnicas de los vehículos, las condiciones para obtención de autorizaciones y para la operación del servicio. Asimismo, acordaron realizar una última revisión del régimen de infracciones y sanciones en la siguiente reunión del Grupo Mixto, de manera que pueda ser presentada en la décima reunión del Comité.
155. Finalmente, en relación con el mecanismo para regular el tiempo de conducción y el descanso de los conductores que prestan el servicio, el Acta señala lo siguiente:

«6. Mecanismo que regula el tiempo de conducción y obligue a los conductores de los automóviles a descansar entre vueltas, atendiendo a la seguridad de los pasajeros.

Ambas delegaciones acordaron establecer un rol de salida de los automóviles de los terminales terrestres autorizados, en función del primero que llega, es el primero que sale. Para el efecto, las autoridades de transporte de Tacna y de Arica convocarán a las administraciones de los terminales, para que implementen y difundan entre los usuarios el rol de salida conforme a éste acuerdo y para que registren la salida del vehículo y del conductor, debiendo las autoridades de transporte dar el apoyo necesario para su concreción.

El rol de salida de los vehículos será implementado por las autoridades, de transporte de Tacna y Arica, en un plazo máximo de sesenta (60) días, contados desde la fecha de la presente acta, previa coordinación con la Administración de los terminales. La implementación del rol de salida será evaluada por las autoridades de transporte con la participación de las administraciones de los terminales y con los representantes de los transportistas para realizar los ajustes que sean necesarios para la mejor aplicación de este acuerdo».

[Énfasis agregado]

156. Como se puede observar, el mecanismo planteado para regular el Servicio Investigado y para garantizar la seguridad de los pasajeros fue un rol de salida, el cual permitiría un tiempo de descanso a los conductores, en tanto se encuentran a la espera de su turno para salir del terminal.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

157. La implementación de este mecanismo, así como las demás regulaciones establecidas en el marco de las reuniones del Grupo Mixto, contaban con la anuencia de las autoridades peruanas de transporte. Como se observa en el acta, las delegaciones se encontraban conformadas por las autoridades, administradores de terminales y operadores del servicio de transporte. En el caso de Chile, estaba a cargo del Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales de la Subsecretaría de Transportes de Chile, el señor Pablo Ortiz Méndez, mientras que la delegación peruana se encontraba encabezada por el Director Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna, el señor Oscar Ayala Quelopana, quien participó en la novena reunión del Comité en la cual se encargó la elaboración del mecanismo para regular el servicio de transporte colectivo.
158. Al respecto, es importante resaltar que importantes autoridades de Perú y Chile participaron no solo en la designación para la elaboración de la regulación antes mencionada, sino que también en su elaboración, contribuyendo a generar una percepción de legalidad en relación con los acuerdos adoptados al interior del Grupo Mixto. Incluso, es posible concluir que la iniciativa de establecer como regulación el mecanismo mencionado vendría de la autoridad, en tanto que en la reunión del Grupo Mixto se encargó a la autoridad su implementación, sin que los operadores del Servicio Investigado cuenten con la facultad para atribuir tales obligaciones a la autoridad.
- e) Reuniones de coordinación del rol de salida y sistemas complementarios**
159. Entre la cuarta y quinta reunión del Grupo Mixto, los operadores del servicio de transporte colectivo se reunieron con la finalidad de discutir acerca del rol de salida, buscando mejorar el mecanismo para su implementación en los terminales de las ciudades de Tacna y Arica.
160. El 17 de junio de 2009, los representantes de los gremios chilenos de transporte colectivo se reunieron y acordaron un sistema en el cual se asignarían números a los vehículos para poder establecer un orden. En el terminal, se asignarían seis lugares para los vehículos que estarían en primer orden para salir y los lugares serían intercalados, correspondiendo tres lugares por país. El cumplimiento del mecanismo sería fiscalizado por los inspectores de los ministerios de transportes de Perú y Chile.
161. Al día siguiente, el 18 de junio, los gremios peruano y chileno de transporte colectivo se reunieron con el objeto de cumplir lo acordado en la cuarta reunión del Grupo Mixto, en lo que respecta a la regulación del servicio de transporte (rol de salida). El sistema adoptado fue, en esencia, el acordado por el gremio de transporte chileno, incorporando una tarjeta de control de salida y llegada para cada vehículo, encargando la fiscalización a los inspectores de ambos países, las administraciones de los terminales y las respectivas policías.
162. Posteriormente, el 17 de agosto de 2009, continuando las reuniones en el marco de lo estipulado por el punto 6 del acta de la cuarta reunión del Grupo Mixto, los gremios de transporte peruano y chileno acordaron incorporar un régimen de

tarifas para la prestación del servicio de transporte y cuya modificación sería comunicada a las autoridades con 48 horas de anticipación.

163. Si bien en los documentos que obran en el expediente no es posible apreciar un acuerdo en el cual los gremios de transportistas acordaron la implementación de un sistema adicional, conocido como sistema de dos vueltas; el acta del 9 de setiembre de 2009 permite apreciar que este fue un sistema aplicado para evaluar la mejor alternativa a implementar para regular el Servicio Investigado. En dicha acta, se observa que las delegaciones de transportistas acordaron prorrogar la vigencia del sistema de las dos vueltas con la finalidad de mantener el orden logrado hasta el momento.
164. Finalmente, el 22 de setiembre de 2009, en una última reunión antes de la quinta reunión del Grupo Mixto, las delegaciones de transportistas de ambos países evaluaron el funcionamiento del sistema de rol de salida y el sistema de dos vueltas. Al respecto, acordaron implementar el Rol Integrado de Salida, de acuerdo con los siguientes términos:

1. Cumplir el punto 6 del Acta del Grupo Mixto de transporte Fronterizo, estableciendo el sistema de Rol de Salida de Terminales que a continuación se detalla.
2. Se operará con un ROL INTEGRADO en la proporción de 3 taxis peruanos por 2 taxis chilenos, con un máximo de dos (2) vueltas diarias controladas.
3. Para las techas de alta demanda, se aumentaría la cantidad de vueltas.
4. Se aplicará el sistema de sanciones propuesto para los taxis y los operadores de ambas banderas. El cual se integrará al Acta del próximo Grupo Mixto.
5. Los operadores proponen establecer un tarifario variable, conforme al sistema de oferta y demanda del mercado. Estableciendo precios máximos y mínimos. Cualquier modificación a dichos parámetros se deberá informar a las autoridades respectivas con la anticipación que establece el Convenio.
6. Ambas partes acuerdan comenzar el día lunes 28 de septiembre de 2009, con el sistema acordado.

165. Como se puede observar, los operadores del servicio de transporte acordaron complementar los sistemas previamente evaluados, asignando en distinta proporción los lugares que tendría cada bandera (país) en la rampa de salida de los terminales. Asimismo, propusieron la aplicación de un tarifario variable, «conforme a la oferta y demanda del mercado», con precios mínimos y máximos.
166. Al respecto, es importante tomar en consideración que la participación de las autoridades peruanas y chilenas en cada una de las reuniones descritas anteriormente. En tal sentido, la autoridad participó en la implementación del régimen tarifario propuesto en las reuniones, nuevamente contribuyendo a generar una percepción de legalidad en relación con los acuerdos adoptados por los gremios de transportistas peruano y chileno.

f) Quinta reunión del Grupo Mixto

167. El 9 de octubre de 2009, la delegación peruana y chilena se reunieron para continuar con las gestiones en relación con la regulación del transporte fronterizo entre Tacna y Arica. En dicha reunión, formularon el documento de trabajo denominado Acuerdo de Infracciones y Sanciones al Convenio de Transporte Colectivo de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica. Este documento sería puesto a disposición de las autoridades de ambos países para formular consultas



y comentarios, con la finalidad de presentarlo en la V Reunión Bilateral de organismos nacionales competentes del ATIT.

168. Asimismo, abordaron el asunto sobre la implementación de la tarjeta de control de salida y llegada de los terminales para los vehículos habilitados al servicio de transporte colectivo de pasajeros entre Tacna y Arica. Al respecto, ambas delegaciones acordaron lo siguiente:

Ambas delegaciones acuerdan establecer el Sistema de Rol Integrado de Salida de Terminales, consensuado entre los operadores y las autoridades de transporte de Arica y Tacna, con dos vueltas controladas para cada vehículo, en los términos y condiciones establecidos en el Acta de Acuerdo del 22 de septiembre de 2009, que forma parte del Anexo No 3. Cualquier modificación o ajuste al sistema de salida será acordado entre las autoridades de transporte con participación de los operadores y las administraciones de los terminales.

Respecto del tema de las tarifas, se aplicará conforme a lo establecido en el Artículo 7o del Convenio, precisándose que todo cambio de las mismas, será comunicado por los operadores a las autoridades de transporte y a los terminales con 48 horas de antelación a su puesta en marcha, la que podrá ser hecha por vía electrónica.

169. Como se puede apreciar, la delegación peruana y chilena acordaron implementar el Rol Integrado de Salida propuesto por los operadores del servicio de transporte, indicando expresamente en el acta que dicho mecanismo fue consensuado entre las autoridades, los operadores y los administradores de los terminales. En relación con la tarifa aplicable al servicio, el acta hace mención a la obligación de los operadores de exhibir las tarifas de sus servicios y de comunicar cualquier modificación a la autoridad con dos (2) días de anticipación.
170. Cabe mencionar que, de manera similar a lo sucedido en las reuniones anteriores, las autoridades de transporte participaron en esta reunión, incluso siendo las encargadas de presidir tales reuniones.
171. Dicha participación es un elemento importante para la evaluación del alcance real de los acuerdos, en tanto tenían pleno conocimiento del funcionamiento del Rol Integrado de Salida, así como las tarifas acordadas por los operadores del servicio y las autoridades de transporte. Ello, particularmente, por la participación del Director Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna, el señor Oscar Ayala Quelopana, quien estuvo presente en todas las reuniones, incluyendo las relacionadas a la determinación de las tarifas⁴⁵.

g) Décima reunión del Comité

172. El 9 y 10 de noviembre de 2009, se llevó a cabo la décima reunión del Comité. En relación con los asuntos sobre transporte, se informó a las autoridades acerca de los puntos tratados y los acuerdos alcanzados en la cuarta y quinta reunión del Grupo Mixto.

⁴⁵ En tal sentido, aunque no existe una mención expresa de las tarifas aplicables al Rol Integrado de Salida, las autoridades peruanas, encabezadas por el Director Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna, estaban informadas sobre las tarifas con las cuales operarían dicho sistema.



173. Particularmente, se informó acerca del mecanismo para regular el tiempo de conducción y descanso de los conductores, el cual había sido encargado en la anterior reunión del Comité. Al respecto, se informó que se acordó aprobar el procedimiento del Rol Integrado de Salida, mecanismo a través del cual se utilizaría una tarjeta de control de salida y llegada a los terminales de los vehículos que prestan el servicio de transporte colectivo de pasajeros entre Tacna y Arica.
174. Para la verificación del cumplimiento del Rol Integrado de Salida, el Comité acordó que el Grupo Mixto se encargaría de la fiscalización del servicio de transporte y la evaluación sobre el funcionamiento del mecanismo.
175. Finalmente, como sucedió en las anteriores reuniones, el Director Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna, el señor Oscar Ayala Quelopana, estuvo presente, participando como encargado por parte de las autoridades peruanas de transporte.

5.3.3. Sobre el Rol Integrado de Salida y el establecimiento de precios

176. Como se ha indicado, el Rol de Integrado de Salida es un mecanismo mediante el cual se estableció un orden de salida de los vehículos de los terminales terrestres. Al respecto, el Informe 260-2012/INDECOPI-TAC del 11 setiembre de 2012 de la ORI Tacna confirma lo señalado en las actas antes analizadas:

«Los transportistas peruanos que realizan el servicio de colectivo entre las ciudades de Tacna y Arica, se encuentran supeditados a un rol ya establecido, mediante el cual se designó una numeración correlativa entre dichos vehículos, así como el turno que les corresponde por su numeración y sus respectivos descansos, siendo que, de acuerdo a la numeración, estos se encuentran obligados a compartir sus salidas con los vehículos chilenos.

(...)

1. Se presentan 5 vehículos al mismo tiempo en la plataforma de salida del terminal de los cuales 3 son vehículos peruanos y 2 son vehículos chilenos; asimismo, se precisa que si el primer vehículo que se encuentra en espera no sale con pasajeros, no podrá hacerlo tampoco el segundo, ni el tercero y así sucesivamente, hasta que se hayan retirado los 5 vehículos de la plataforma, y luego de la partida del quinto vehículo se acercan a la plataforma de salidas 5 vehículos más realizando las mismas acciones».

177. Lo anterior es congruente con lo indicado por el representante de la Gerencia de Terminales Terrestres durante la entrevista sostenida con la Secretaría Técnica el 3 de agosto de 2017. En efecto, dicho funcionario precisó lo siguiente:

«Ahora, la cosa es más ordenada, porque todo pasajero que llega tiene que, de todas maneras, abordar un vehículo que está en ese momento en la plataforma para salir (...) no pueden agarrar y decir: 'ubícate en el segundo carro, ese carro de la cola, siempre el que está en la punta (...) no puedes elegir, tú tienes que abordar el vehículo que se encuentra en ese momento en la rampa y que le toca salir.»

178. De acuerdo con lo anterior, se puede apreciar que el Rol Integrado de Salida se implementó conforme a lo señalado en las reuniones del Grupo Mixto y no se modificó durante el periodo investigado.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

179. Ahora bien, como se señaló anteriormente, el Servicio Investigado se encuentra regulado por el Convenio. Así, en el marco de dicho Convenio se asignaron mil novecientos (1 900) cupos (asientos) a cada país para la prestación del servicio de transporte bajo las modalidades de taxis – colectivos (el Servicio Investigado) o buses.
180. Como se puede apreciar, el Convenio establece una restricción para ingresar a brindar el Servicio Investigado. En efecto, una vez que cada autoridad competente asigna los cupos entre taxis – colectivos y buses y se alcanza el límite máximo de mil novecientos (1 900), ya no se podrá brindar más autorizaciones.
181. De otro lado, se debe indicar que cada país distribuyó dichos cupos en una proporción diferente entre taxis – colectivos y buses. En particular, en el caso peruano, el número de cupos asignados a taxis – colectivos fue de 1 020; por su parte, en Chile, el número de cupos asignados a los taxis – colectivos fue de 629.
182. Considerando que la autoridad peruana asignó un mayor número de autos peruanos para brindar el Servicio Investigado y, en atención al principio de reciprocidad que rige el Convenio (brindar un trato igualitario a los operadores peruanos y chilenos), se acordó considerar al establecer el Rol Integrado de Salida una diferencia en la distribución de cupos entre ambos países, estableciendo que la proporción de salidas fuera de 3 vehículos peruanos y 2 vehículos chilenos, según como consta en las actas revisadas.
183. Como se puede observar, el esquema de funcionamiento del Rol Integrado de Salida limita la capacidad de competir de los proveedores del Servicio Investigado, en tanto que los transportistas brindan el servicio de forma consecutiva sin que puedan competir entre ellos para captar pasajeros en un momento determinado.
184. Bajo el esquema del Rol Integrado de Salida, la prestación del Servicio Investigado respondería únicamente a cumplir un orden de salida, y no a características del mercado, como, por ejemplo, la interacción entre competidores, que puede generar competencia en precios o calidad. En tal sentido, el ordenamiento de salidas de vehículos a través del Rol Integrado de Salida establece una restricción en relación al funcionamiento para brindar el Servicio Investigado.
185. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, por las características antes mencionadas, es decir, las restricciones en el ingreso y el funcionamiento del Servicio Investigado, un esquema de libre determinación de precios por cada conductor bajo el esquema del Rol Integrado de Salida podría haber afectado la prestación del servicio. Así, el conductor que se encuentre primero en la rampa de salida no tiene incentivos a salir hasta que se ocupen todos los asientos de su vehículo al precio que considere adecuado, lo que generaría retrasos en la prestación del servicio, afectando, por tanto, la calidad del servicio.
186. En efecto, el Rol Integrado de Salida estableció que los transportistas que se encuentran en espera solo podrán ofrecer sus servicios en tanto que aquellos que se encuentran en la rampa hayan salido. En consecuencia, las acciones que generen demoras a los transportistas que están en la rampa también afectará al resto de transportistas en espera, en la medida que retrasará el momento en que

estos puedan brindar su servicio. Por lo tanto, desde la perspectiva de las autoridades del sector y de los operadores, se requería establecer un precio máximo para que el Rol Integrado de Salida funcione adecuadamente.

187. Cabe indicar que el establecimiento de un precio máximo es acorde con lo señalado en las actas, lo cual es confirmado por lo señalado por el representante de la Dirección de Transportes Terrestre durante la entrevista realizada por la Secretaría Técnica el 12 de noviembre de 2013. En efecto, dicho funcionario precisó lo siguiente:

Secretaría Técnica: *El precio actual que se cobra ¿también es producto de un entendimiento (...)?*

Dirección de Transportes Terrestre: (...) *Lo que si se les ha permitido [en referencia a los conductores del Servicio Investigado] (...) es que establezcan su tarifa, pero una tarifa máxima. Sobre esa tarifa máxima ellos no pueden pasar; por ejemplo, si ellos comunicaban 'la tarifa va a ser tanto', entonces, si ven poca gente cobraban menos, pero hasta ese tope. Eso es lo que ellos concordaron y también se concordó a nivel de Grupo Mixto.*

(...)

Es una tarifa máxima, y los cambios tienen que avisarlos dos días antes. A raíz que se concordó el Rol también se concordó una franja de precios, precio máximo.

[Énfasis agregado]

188. De acuerdo con lo anterior, el establecimiento del Rol Integrado de Salida y del precio máximo para la prestación del Servicio Investigado se dieron de manera paralela en el entendido de que eran dos aspectos integrantes del esquema de ordenación del servicio.
189. Como se puede apreciar, el establecimiento de un precio máximo es resultado del esquema de funcionamiento del Rol Integrado de Salida. Ahora bien, si se considerase un esquema de funcionamiento diferente, sí podría funcionar un esquema de libre determinación de precios por cada conductor sin que se afecte la idoneidad en la prestación.
190. Así, por ejemplo, considérese un esquema en el cual un grupo de vehículos de distintas empresas pueden salir al mismo tiempo y que el pasajero pueda elegir entre estos; siendo que, conforme van saliendo algunos vehículos, los siguientes en espera pueden ocupar su lugar y competir con los otros que no salieron del grupo inicial (pudiendo salir incluso antes que los primeros). Como se puede apreciar, en este supuesto podría funcionar un esquema de libre determinación de precios sin afectar la calidad del servicio.
191. Por ello, esta Comisión considera que un esquema ligeramente distinto al Rol Integrado de Salida podría haber generado competencia entre los operadores del Servicio Investigado, promoviendo una mayor eficiencia económica para el bienestar de los consumidores⁴⁶. Sin perjuicio de lo anterior, se podrían evaluar

⁴⁶ Si bien se reconoce que el reducido número de agentes compitiendo durante el orden de salida podría ser una condición que facilite la realización de prácticas colusorias; cabe indicar que solo es un ejemplo de las alternativas al Rol Integrado de Salida que permiten mayores condiciones de competencia que el esquema actual.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOP

otros esquemas en los que el orden de salida y los precios no tengan que estar vinculados entre sí para el funcionamiento adecuado del servicio.

192. En consecuencia, de acuerdo con el análisis anterior, desde la perspectiva de las autoridades intervinientes y los operadores del servicio, el establecimiento del Rol Integrado de Salida, como mecanismo para ordenar el Servicio Investigado, estuvo inherentemente vinculado con el establecimiento de un precio máximo que evite distorsiones como consecuencia de las acciones de los conductores en el orden de salida de cada uno; y, por ende, deben ser analizados como elementos de un mismo sistema.

5.4. Análisis de la conducta investigada

193. De acuerdo con la Resolución de Inicio, se imputó a los operadores del Servicio Investigado la realización de una presunta práctica colusoria horizontal en la modalidad de fijación del precio y/o limitación en la prestación del servicio, las cuales responderían a la coordinación y aplicación del Rol Integrado de Salida.
194. A partir de la información analizada por esta Comisión, es posible apreciar que la elaboración e implementación del Rol Integrado de Salida se llevó a cabo a través de continuas reuniones entre los operadores del Servicio Investigado y las autoridades de transporte durante el periodo investigado, en las que se alcanzaron un conjunto de acuerdos para regular el servicio de transporte entre las ciudades de Tacna y Arica. En atención a ello, es importante determinar como cuestión previa la relevancia de la participación de la autoridad de transporte en la configuración del Rol Integrado de Salida.

5.4.1. La participación de la autoridad de transporte en el Rol Integrado de Salida como cuestión previa

195. De acuerdo con las actas revisadas, la participación de la autoridad de transporte se encuentra presente desde la gestión de un mecanismo para la regulación del Servicio Investigado. Como se puede apreciar en el acta de la novena reunión del Comité, las autoridades de transporte de Perú y Chile definieron la agenda de la cuarta reunión del Grupo Mixto, disponiendo que se discuta sobre un «mecanismo que regule el tiempo de conducción y obligue a los conductores de taxis a descansar entre vueltas, atendiendo a la seguridad de los pasajeros».
196. Lo anterior permite concluir que la iniciativa de regular el Servicio Investigado fue de las autoridades de transporte, en el marco de una reunión binacional que involucró a autoridades de diferentes sectores correspondientes a Perú y Chile, lo cual es importante a efectos de la percepción que genera en los operadores del Servicio Investigado.
197. Posteriormente, en la cuarta reunión del Grupo Mixto, las delegaciones de ambos países, conformadas por autoridades y operadores del Servicio Investigado, acordaron establecer un rol de salida, el cual sería la primera versión del Rol Integrado de Salida que posteriormente se implementaría. A partir de este acuerdo, los operadores del Servicio Investigado se reunieron en varias ocasiones para evaluar mecanismos adicionales (sistema de dos vueltas) y determinar



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

finalmente la integración de ambos mecanismos, resultando en el Rol Integrado de Salida. Si bien estos acuerdos no contaron con la formalidad que puede observarse en las actas de las reuniones del Comité o del Grupo Mixto, es importante mencionar que las autoridades de transporte estuvieron presentes en todas las reuniones y, por tanto, fueron partícipes de los acuerdos alcanzados.

198. Finalmente, el acuerdo sobre la implementación del Rol Integrado de Salida fue «formalizado» en la quinta reunión del Grupo Mixto y en la décima reunión del Comité. En ambas reuniones se informó a las autoridades sobre los acuerdos alcanzados para establecer el referido mecanismo de restricción del tiempo de conducción y descanso entre vueltas.
199. Al respecto, es importante destacar que el Director Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna, el señor Oscar Ayala Quelopana, participó en todas las reuniones sobre el Rol Integrado de Salida. La participación de tal autoridad se ha observado desde la iniciativa para la elaboración de dicha regulación (novena reunión del Comité), en el acuerdo para la implementación de la primera versión del sistema de rol de salida (cuarta reunión del Grupo Mixto), en las reuniones de los operadores del Servicio Investigado para evaluar el sistema de rol de salida y el mecanismo adicional propuesto (el sistema de dos vueltas), así como la quinta reunión del Grupo Mixto y en la décima reunión del Comité, reuniones donde se aprueba la implementación del Rol Integrado de Salida⁴⁷.
200. A criterio de esta Comisión, los operadores del Servicio Investigado plantearon distintos mecanismos para alcanzar el objetivo propuesto por las autoridades en el Comité y el Grupo Mixto, como son el rol de salida y el sistema de dos vueltas. Ambos mecanismos fueron propuestos, aplicados y evaluados para finalmente formular el Rol Integrado de Salida.
201. De esta manera, es posible concluir que el Rol Integrado de Salida fue iniciativa de las autoridades de transporte, quienes participaron en su elaboración, evaluación y aprobación, siendo particularmente importante la participación del Director Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna. Por tanto, la participación de las autoridades de transporte fue determinante para la elaboración e implementación de la conducta investigada. En este mismo sentido se ha pronunciado la Fiscalía Nacional Económica, al señalar que «el Seremitt [similar en Chile del Director Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna] tiene una responsabilidad importante, si no la principal, en la implementación y desarrollo de este Sistema [de Rol Integrado de Salida]»⁴⁸.
202. Ahora bien, el hecho de que una autoridad haya tenido un rol importante en la realización de la conducta material imputada a título de infracción, no necesariamente implica que los agentes que concurrieron en la realización de tal conducta se encuentren exentos de responsabilidad por dicha conducta. Ello dependerá, exclusivamente, del cumplimiento de los elementos de la condición eximente que podría haberse presentado. En atención a ello, y considerando las

⁴⁷ De manera similar sucedería con las autoridades chilenas, aunque su participación en las reuniones se realizaría a través de distintas personas.

⁴⁸ Informe de archivo del 8 de setiembre de 2015, correspondiente a la Investigación Rol N° 2256-13.

alegaciones de los agentes investigados, corresponde evaluar si resulta aplicable la eximente de responsabilidad por orden obligatoria de autoridad competente en ejercicio de sus funciones.

5.4.2. La aplicación de una condición eximente por orden obligatoria de una autoridad competente

203. Para determinar la aplicación de la condición eximente de responsabilidad por orden obligatoria de autoridad competente, es necesario identificar la existencia de los tres presupuestos señalados anteriormente, a saber: (i) la participación de una autoridad competente; (ii) la existencia de una orden expedida en el ejercicio de sus funciones; y (iii) el carácter obligatorio de dicha orden.

a) Sobre la autoridad competente en el presente caso

204. De acuerdo con el artículo 16-A de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre⁴⁹, los Gobiernos Regionales tienen competencia normativa, de gestión y de fiscalización en materia de transporte, conforme a lo señalado en el artículo 56 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁵⁰.
205. De acuerdo con la normativa nacional, las autoridades regionales son las competentes para regular el transporte terrestre. No obstante, el marco normativo aplicable al Servicio Investigado es más amplio, debido a la concurrencia de tratados internacionales sobre la materia. De acuerdo con el artículo 1 del ATIT,

⁴⁹

Ley General de Transporte Terrestre, aprobada mediante Ley 27181

Artículo 11.- De la competencia normativa

11.1 La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. (...)

11.2 Los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales.

Artículo 12.- De la competencia de gestión

12.1 La competencia de gestión consiste en la facultad que tienen las autoridades competentes, implementan los principios rectores y las disposiciones de transporte y tránsito terrestre, contenidos en la presente Ley y en los reglamentos nacionales.

12.2 Comprende las siguientes facultades:

a) Administración de la infraestructura vial pública, de la señalización y gestión de tránsito de acuerdo a las normas vigentes.

b) Registro de los servicios de transporte terrestre de pasajeros y mercancías.

c) Otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo a lo que establece la presente Ley, los reglamentos nacionales correspondientes y las normas vigentes en materia de concesiones.

12.3 Las autoridades titulares de la competencia de gestión pueden delegar parcialmente sus facultades en otras entidades. La responsabilidad por el incumplimiento de función es indelegable.

Artículo 13.- De la competencia de fiscalización

La competencia en esta materia comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios.

⁵⁰

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aprobada mediante Ley 27867

Artículo 56.- Funciones en materia de transportes

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
(...)

g) Autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

los términos de dicho acuerdo son aplicables al transporte internacional terrestre entre los países signatarios, tanto en transporte directo de un país a otro como en tránsito a un tercer país.

206. Asimismo, el artículo 20 del ATIT señala que para establecer servicios de transporte internacional por carretera y sus modalidades, deberá mediar un acuerdo previo entre los países signatarios. En el caso concreto, es de aplicación el Convenio. De acuerdo con el artículo 1 de dicho Convenio, sus disposiciones regulan el servicio de transporte colectivo de pasajeros por carretera entre las ciudades de Tacna y Arica.
207. En relación con las autoridades competentes, el artículo 12 del referido Convenio señala lo siguiente:

Artículo 12. *Los Organismos Nacionales Competentes serán, por Chile, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la Subsecretaría de Transportes y, por Perú, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Circulación Terrestre. Ambos organismos podrán delegar dichas atribuciones en las autoridades fronterizas de transporte. Dicha delegación deberá ser comunicada al respectivo Organismo Nacional Competente del otro país.*

Los asuntos y problemas relativos a la operación o aplicación del presente Convenio podrán ser resueltos por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de Tarapacá, SEREMITT, y la Dirección de Circulación Terrestre de Tacna en el seno del Grupo Mixto de Transporte Fronterizo Arica - Tacna.

[Énfasis agregado]

208. Como se puede observar, el Convenio estableció como autoridad competente peruana para los asuntos relativos a su aplicación, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Circulación Terrestre, pudiendo delegarse estas facultades a las autoridades fronterizas de transporte. Por ello, mediante Resolución Ministerial 376-2008 MTC/02 del 7 de mayo de 2008, en aplicación del Convenio, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones delegó en la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Tacna diversas facultades relativas a la prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera entre Tacna y Arica⁵¹.

51

Resolución Ministerial 376-2008-MTC/02

Artículo 1°.- Delegar en la Dirección Regional Sectorial de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Tacna las siguientes facultades concernientes a la prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera entre Tacna y Arica:

- Otorgar permisos originarios y complementarios, modificaciones de flota vehicular y documentos de idoneidad, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica, aprobado por Decreto Supremo N° 053-2005-RE.
- Otorgar permisos especiales denominados Permisos de Aeropuerto para el transporte aeropuerto – aeropuerto o aeropuerto – ciudad, de acuerdo a lo dispuesto en el convenio indicado en el literal anterior.
- Otorgar permisos ocasionales en circuito cerrado al amparo del Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre de los países miembros de Cono Sur – ATIT para el servicio de transporte turístico en circuito cerrado entre Tacna y Arica.
- Realizar acciones de control del transporte fronterizo Tacna – Arica de conformidad con lo dispuesto en el Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica, aprobado por Decreto Supremo N° 053-2005-RE.

209. A partir del marco normativo vigente al momento de realizarse la conducta investigada, en consecuencia, es posible concluir que la autoridad competente para establecer un mecanismo dirigido a regular el transporte terrestre para garantizar la seguridad de los pasajeros era la autoridad encargada del sector transporte en la Región de Tacna; representada por la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, así como el Comité y el Grupo Mixto, en lo que se refiere a las relaciones bilaterales entre Perú y Chile sobre el transporte entre las ciudades de Tacna y Arica.
210. En tal sentido, se habría verificado el primer presupuesto para la aplicación de la eximente de responsabilidad, dado que las disposiciones emitidas en el marco de las reuniones del Comité y del Grupo Mixto provienen de funcionarios públicos del sector transporte, con competencias para establecer determinadas regulaciones en su sector con alcance local y transfronterizo.

b) Sobre la orden expedida en el ejercicio de sus funciones en el presente caso

211. Como se ha mencionado, el Convenio regula el Servicio Investigado. Así, en el artículo 12 de dicho Convenio se señala que el Grupo Mixto sería el encargado de los asuntos y problemas relativos al servicio de transporte colectivo.
212. En tal sentido, es posible afirmar que en atención a lo dispuesto por los artículos 1 y 12 del Convenio⁵², el Grupo Mixto y los Gobiernos Regionales tenían facultades para establecer regulaciones en relación con el Servicio Investigado, emitiendo disposiciones sobre el tiempo de conducción de los operadores del servicio, así como sobre el tiempo de descanso obligatorio para garantizar la seguridad de los pasajeros, entre otros.

Artículo 2°.- Delegar en la Dirección Regional Sectorial de Transporte y Comunicaciones del Gobierno de Tacna la facultad de resolver y conocer en primera instancia los procedimientos administrativos que se deriven de las facultades delegadas en el artículo anterior, siendo la segunda instancia administrativa la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Artículo 3°.- La Dirección Regional Sectorial de Transporte y Comunicaciones del Gobierno Regional de Tacna remitirá semestralmente a la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, un informe de los permisos y modificaciones otorgadas y de las acciones de control de transporte fronterizo Tacna – Arica realizadas en el respectivo semestre, en el ejercicio de las facultades delegadas mediante la presente Resolución Ministerial.

Artículo 4°.- Dejar sin efecto la Resolución Ministerial N° 106-98-MTC/15.02.

⁵²

Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica

Artículo 1°.- El presente Convenio regula el servicio de transporte colectivo de pasajeros por carretera, en adelante "el Servicio", entre las ciudades de Arica y Tacna; entre el aeropuerto de Arica y la ciudad de Tacna; entre el aeropuerto de Tacna y la ciudad de Arica; y entre ambos aeropuertos.

Artículo 12°.- Los Organismos Nacionales Competentes serán, por Chile, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la Subsecretaría de Transportes y, por Perú, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Circulación Terrestre. Ambos organismos podrán delegar dichas atribuciones en las autoridades fronterizas de transporte. Dicha delegación deberá ser comunicada al respectivo Organismo Nacional Competente del otro país. Los asuntos y problemas relativos a la operación o aplicación del presente Convenio podrán ser resueltos por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de Tarapacá, SEREMITT, y la Dirección de Circulación Terrestre de Tacna en el seno del Grupo Mixto de Transporte Fronterizo Arica - Tacna.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

213. En relación con la conducta investigada, las disposiciones del Comité y del Grupo Mixto se registraron a través de las actas que se producían en el marco de sus reuniones, documentos que evidencian la formalidad que seguían las autoridades en tales reuniones bilaterales para dejar constancia de sus acuerdos.
214. En tal sentido, el segundo presupuesto para la aplicación de la eximente de responsabilidad se habría verificado, en tanto que la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna, así como el Grupo Mixto, emitieron disposiciones en el ámbito de sus funciones que fueron registradas en las actas de las reuniones y que tenían por objeto regular el Servicio Investigado.

c) Sobre la obligatoriedad de la orden en el presente caso

215. De acuerdo con las actas revisadas, los acuerdos alcanzados en el Comité y el Grupo Mixto estaban sujetos a fiscalización por parte de las autoridades de cada país. Esto se evidencia en los siguientes extractos:

Novena reunión del Comité

- 2) Ambas delegaciones acuerdan aumentar a diez la cantidad de operativos de control conjuntos anuales y en implementar, a lo menos, diez controles nacionales por año del servicio de transporte colectivo Arica-Tacna.
- 3) Ambas delegaciones comunicarán, oficialmente, a las policías de ambos países la relación de los vehículos habilitados para el Servicio Especial de Aeropuerto y el Servicio de Transporte Colectivo, indicando la normativa que los rige y el recorrido que deben cumplir.

Acta de acuerdo de 18 de junio 2009

1. Ambas delegaciones acuerdan cumplir el punto 6 del Acta de la IV Reunión del Grupo Mixto de transporte Fronterizo, estableciendo la implementación de los sistema de operación que a continuación se detallan:
2. A contar del 01 de julio de 2009 y en forma permanente se implementará por parte de la Administración de ambos terminales, una tarjeta de control de salida y llegada de terminales para cada vehículo autorizado, cuyo porte será obligatorio y servirá para acreditar por parte de los transportistas la operación desde los terminales terrestres. Dicho documento será fiscalizado por inspectores de ambos países, las administraciones de los terminales y por las respectivas policías.

Décima reunión del Comité

- Ambas delegaciones acordaron como Agenda de la VI Reunión lo siguiente:
1. Fiscalización del Servicio de Transporte Colectivo Tacna-Arica.
 2. Evaluación del mecanismo que regula el tiempo de conducción de los vehículos del Servicio de Transporte Colectivo.

216. Como se puede apreciar, con la finalidad de hacer efectivo el cumplimiento del Rol Integrado de Salida, durante su elaboración e implementación, el Comité y el Grupo Mixto encargaron las labores de fiscalización a los inspectores de los ministerios correspondientes, así como a los departamentos de policía de Perú y de Chile. A partir de ello, es posible concluir que la implementación del Rol Integrado de Salida estaría objetivamente acompañada de posibles sanciones hacia los operadores del Servicio Investigado, evitando que puedan generarse distorsiones o desorden en la aplicación del nuevo sistema.

ca

217. Esto se evidencia también en la formulación del Régimen de Infracciones y Sanciones que se venía desarrollando en el seno del Grupo Mixto durante la gestación del Rol Integrado de Salida, lo cual se puede apreciar en el acta de la quinta reunión del Grupo Mixto:

3. RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES PARA EL TRANSPORTE DE PASAJEROS ARICA-TACNA.

Ambas delegaciones formularon el documento de trabajo denominado **Acuerdo sobre Infracciones y Sanciones al Convenio sobre Transporte Colectivo de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica**, sobre el cual las autoridades de transporte de Arica y Tacna intercambiarán comentarios y propuestas de ajuste dentro de los próximos treinta (30) días, a fin de elaborar el documento final que será puesto a consideración de la V Reunión Bilateral de organismos nacionales competentes del ATIT. El referido documento queda incorporado como Anexo No 4 de la presente Acta.

218. En dicha reunión se presentó el proyecto final sobre un régimen de infracciones y sanciones, el cual sería materia de comentarios por parte de las autoridades de transporte de Tacna y Arica. Posteriormente, una vez que fueron incorporados los comentarios respectivos, el documento fue puesto a consideración en la V Reunión Bilateral de Organismos Competentes Nacionales del ATIT, como consta en el acta de la décima reunión del Comité.
219. A partir de estos documentos, a criterio de esta Comisión, es posible concluir que la implementación del Rol Integrado de Salida estuvo desde su concepción acompañado de una constante fiscalización por parte de las autoridades de transporte, a través de sus inspectores y las policías de cada país, existiendo además el consenso de implementar un sistema específico de sanciones.
220. Estas circunstancias permiten observar que, para las autoridades intervinientes, el Rol Integrado de Salida tenía objetivamente un carácter obligatorio, representando para los operadores del Servicio Investigado una amenaza de sanciones en caso de incumplimiento. Esto demostraría que, tanto desde la perspectiva de los funcionarios públicos intervinientes como de los administrados, existía objetivamente la obligatoriedad de cumplir las disposiciones emitidas en el marco de las reuniones del Comité y del Grupo Mixto.
221. En tal sentido, esta Comisión considera que el tercer presupuesto para la aplicación de la eximente de responsabilidad se habría verificado, puesto que el cumplimiento del Rol Integrado de Salida, desde la perspectiva de las autoridades intervinientes y de los operadores investigados, tendría un carácter ostensiblemente obligatorio, que se reflejaba en las constantes actividades de fiscalización por parte de las autoridades de transporte de ambos países, así como en el desarrollo de regímenes sancionatorios específicos.

d) Conclusiones

222. Del análisis de los puntos desarrollados, a criterio de esta Comisión, es posible afirmar que la conducta investigada, esencialmente vinculada con el Rol Integrado de Salida, se habría realizado a instancia de las autoridades de transporte, por el lado del Perú, a través de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna, revistiendo un carácter ostensiblemente obligatorio que fue determinante en la elaboración e implementación del referido sistema.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

223. Las disposiciones de las autoridades para regular el Servicio Investigado se habrían fundamentado, desde su propia perspectiva, en los acuerdos internacionales sobre transporte de pasajeros por carretera (ATIT y el Convenio), de manera que, para los administrados, se habrían tratado de actuaciones públicas manifiestamente legales y obligatorias, en tanto habían sido reforzadas con la posibilidad de sancionar su incumplimiento.

224. En tal sentido, se habría verificado la existencia de los presupuestos para la aplicación de la condición eximente de responsabilidad por orden obligatoria de la autoridad, emitida en el ejercicio de sus funciones.

5.5. Determinación de responsabilidad

5.5.1. La responsabilidad de los operadores del Servicio Investigado

225. A criterio de esta Comisión, en línea con lo señalado por la Secretaría Técnica en la Resolución de Inicio, el Rol Integrado de Salida podría haber llegado a calificar como una conducta anticompetitiva, en tanto involucraba coordinaciones en las que participaban operadores del Servicio Investigado, competidores entre sí, que tenía por objeto fijar condiciones específicas para la prestación de dicho servicio, limitando la competencia en precios y la disponibilidad del servicio durante el período investigado.

226. No obstante, en este caso específico, se ha acreditado que la participación de distintas autoridades a través de las reuniones y disposiciones ostensiblemente obligatorias expresamente plasmadas en las actas analizadas, respalda lo señalado por los agentes investigados y, en tal sentido, corresponde aplicar la condición eximente de responsabilidad por orden obligatoria de autoridad competente, en los términos del inciso d) del artículo 255 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

227. La aplicación de este eximente se justifica en la convergencia de normas imperativas de carácter internacional que regulan el servicio de transporte internacional entre Perú y Chile, y de actuaciones o disposiciones bilaterales que regularon directamente la prestación del Servicio Investigado entre las ciudades de Tacna y Arica. Los acuerdos analizados se produjeron en circunstancias sumamente excepcionales, en el seno de reuniones internacionales donde participaban activamente autoridades titulares del sector transporte de ambos países. En esta misma línea, la Fiscalía Nacional Económica ha señalado que «el transporte público de pasajeros entre las ciudades de Arica y Tacna tiene una regulación especialísima y particular que no se observa en otras actividades»⁵³.

228. Por lo tanto, esta Comisión considera que, en aplicación de la condición eximente de responsabilidad por orden obligatoria de autoridad competente contemplada en el artículo 255 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, no existe responsabilidad de los agentes investigados por la comisión de la presunta infracción bajo análisis, dando por concluido el presente procedimiento administrativo sancionador.

⁵³ Informe de archivo del 8 de setiembre de 2015, correspondiente a la Investigación Rol N° 2256-13.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

5.5.2. La responsabilidad de la autoridad de transporte

229. En el presente procedimiento administrativo sancionador no se han imputado cargos en contra de algún funcionario público por su participación en la conducta investigada. No obstante, llama la atención de esta Comisión el nivel de intervención que habría tenido la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Tacna en la conformación del Rol Integrado de Salida, así como la escasa importancia dada a factores de competencia, restringiendo la oferta entre los operadores para la prestación del Servicio Investigado.
230. Aunque esta Comisión considera que no corresponde declarar responsables a los agentes investigados por su participación en la conducta imputada, ello no impide que se invoque a las autoridades sectoriales intervinientes a ejercer responsablemente la regulación del sector conforme al marco jurídico aplicable y, por ende, asumir todos los esfuerzos que sean necesarios para garantizar que la prestación del servicio no solo respete estándares sectoriales de calidad y orden, sino que formule un esquema que compatibilice dichos objetivos con el régimen de libre interacción de oferta y demanda que la Constitución reconoce y que la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas protege.
231. Cabe resaltar que, a partir de la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1205, la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas comprende como sujetos pasibles de sanción a las personas naturales o jurídicas que, sin competir en el mercado en el que se producen las conductas materia de investigación, actúen como planificadores, intermediarios o facilitadores de una infracción sujeta a prohibición absoluta. Dicha modificación ha tenido como finalidad dejar claramente establecido que esta disposición comprende a las autoridades públicas que coadyuvan con la comisión de una infracción, al incorporar en el párrafo final que se incluyen en la disposición mencionada a los funcionarios, directivos y servidores públicos.
232. En tal sentido, aunque no pesa sobre ellas responsabilidad administrativa bajo los alcances de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas – según se encontraba vigente al momento de la realización de los hechos investigados – esta Comisión considera pertinente invocar a las autoridades competentes a promover la prestación competitiva del Servicio Investigado, evitando la creación y aplicación de regulaciones que limiten injustificadamente la competencia entre los agentes operadores. Para estos efectos, a continuación, se formularán algunas recomendaciones para el Servicio Investigado.

VI. RECOMENDACIONES SOBRE EL SERVICIO INVESTIGADO

233. Como se señaló en la sección 5.3.3, el esquema de funcionamiento actual del servicio de transporte terrestre internacional de pasajeros en taxi – colectivo entre las ciudades de Tacna y Arica (Rol Integrado de Salida) presenta problemas de competencia que pueden afectar a los usuarios del servicio. En efecto, como se señaló anteriormente y se detallará en la presente sección, este esquema limita la competencia entre los proveedores, dificultando que el Servicio Investigado se brinde de una manera eficiente. En tal sentido, en la presente sección, esta

Comisión realizará algunas recomendaciones para promover una mayor competencia en el Servicio Investigado.

234. En este punto, corresponde precisar que la promoción de la competencia en el servicio de transporte público de pasajeros impacta en el bienestar de los ciudadanos, permitiendo un mayor número de alternativas, servicios a menores precios y con una mayor calidad. Los beneficios resultantes de la promoción de la competencia podrían ser especialmente significativos en el presente caso, debido a la importancia del servicio en cuestión.
235. La importancia de dicho servicio se observa en el elevado movimiento migratorio en la frontera entre Perú y Chile (usuarios que podrían demandar el servicio en cuestión). Así, de acuerdo con la Superintendencia Nacional de Migraciones, durante el 2016, el Puesto de Control de Frontera Santa Rosa – Tacna representó el 45,80% (1 772 504 movimientos) y 40,40% (2 126 611 movimientos) del total del movimiento migratorio de ingresos y salidas de ciudadanos peruanos y extranjeros, respectivamente⁵⁴.
236. Ahora bien, respecto del servicio de transporte de pasajeros entre las ciudades de Tacna y Arica, cabe recordar que este se realiza mediante una modalidad particular denominada taxi – colectivo; en tal sentido, a continuación, se describirá el servicio de transporte de pasajeros en general para luego poder analizar el servicio en cuestión.
237. Al respecto, es necesario considerar que el servicio de transporte de pasajeros bajo análisis es un servicio transfronterizo, por lo que cuenta con características particulares. De ahí que usualmente estos servicios se encuentren normados mediante acuerdos bilaterales que, por lo general, reflejan factores políticos, económicos o sociales, que son particulares para los dos países involucrados⁵⁵.
238. Por otro lado, también se debe tomar en cuenta la modalidad en la que se brinda el servicio analizado. El servicio de transporte por carretera se puede dividir convencionalmente en dos tipos: (i) el servicio de transporte de mercancías por carretera⁵⁶ y (ii) el servicio de transporte de pasajeros por carretera. El primer servicio se brinda principalmente en camiones, mientras que el segundo se brinda principalmente en buses o autocares (cuando la demanda del servicio se realiza

⁵⁴ Para más información, ver:
<https://www.migraciones.gob.pe/estadisticas/1%204%206%20MM%20PERUANOS%20-%202016%20PCF-PCM.pdf>
<https://www.migraciones.gob.pe/estadisticas/2%204%206%20MM%20EXTRANJEROS%20-%202016%20PCF-PCM.pdf> (Última consulta: 12 de setiembre de 2017).

⁵⁵ Así, estos acuerdos podrían reflejar necesidades específicas, como, por ejemplo, el deseo de mejorar el clima político entre los países; y, por lo tanto, no siempre tienen un enfoque basado en mejorar la eficiencia del transporte. Para más información, ver: Banco Mundial (2013). «Quantitative Analysis of Road Transport Agreements (QuARTA)». Disponible en: <http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2013/09/Quantitative-Analysis-of-Road-Transport-Agreements-QuARTA.pdf>. (Última Consulta: 12 de setiembre de 2017).

⁵⁶ En sus inicios, el régimen aplicable al servicio de transporte internacional de mercancías por carretera fue generalmente muy restrictivo. Durante décadas, dicho servicio estuvo sujeto a estrictas regulaciones en América del Norte y Europa como, por ejemplo, sistema de licencias, cuotas y tarifas. Por ello, se realizó principalmente en el marco de acuerdos bilaterales. Para más información ver: Organización Mundial del Comercio – OMC (2010) «Road Freight Transport Services».

de manera colectiva) y en taxis o automóviles privados (cuando la demanda del servicio se realiza de manera individual), sea a distancias largas o cortas.

239. En la prestación del servicio de transporte mediante buses generalmente se requiere el uso de una infraestructura complementaria, es decir, terminales terrestres. La competencia podría verse reducida en dicho mercado si existieran significativas economías de escala y de ámbito en la prestación de los servicios de los terminales terrestres⁵⁷ o, si se presentaran conductas que puedan limitar el acceso a dicha infraestructura (para la cual no existan alternativas de sustitución)⁵⁸.
240. Asimismo, en dicho servicio de transporte se pueden distinguir dos tipos de usuarios, derivados de la modalidad de la prestación del servicio; el primer tipo comprende a aquellos que solicitan la prestación del servicio con anticipación, como, por ejemplo, en el caso de los buses de larga distancia; mientras que, el segundo tipo comprende a aquellos que no asumen ningún compromiso previo, sino que solo pagan por el servicio inmediatamente antes o durante su uso, como, por ejemplo, los buses locales o urbanos⁵⁹.
241. Por su parte, el servicio de transporte mediante taxis, según cómo sea solicitado, se puede dividir en tres tipos: (i) el servicio de taxis solicitados por teléfono o internet, (ii) el servicio de taxis solicitados en la calle y, (iii) el servicio de taxis solicitados en una parada de taxis (*stand* de taxis)⁶⁰.
242. El nivel de competencia difiere en cada uno. Así, el servicio de taxis solicitados por teléfono o internet es competitivo, los pasajeros pueden solicitar el uso del servicio de la misma manera que lo harían al comprar otros servicios o productos por teléfono o internet y los costos de búsqueda son relativamente bajos. Por su parte, en el servicio de taxis solicitados en la calle, las oportunidades de elegir entre taxis podrían ser limitadas si llegan con poca frecuencia. Finalmente, en el servicio de taxis solicitados en una parada de taxis (*stand* de taxis), las oportunidades de competencia podrían encontrarse limitadas, en tanto los

⁵⁷ Para más información, ver: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OECD (2000). «*Policy Roundtables: Competition Issues in Road Transport*».

⁵⁸ Para más información, ver el documento preparado por la Consultora Steer Davies Gleave para la Dirección General de Movilidad y Transporte de la Comisión Europea (2016). «*Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe*». Por otro lado, el uso de una infraestructura complementaria (terminales terrestres) también podría presentarse en el caso de los servicios de transporte brindados mediante taxis solicitados en una parada de taxis (*stand* de taxis).

⁵⁹ En particular, en este segundo tipo de demanda se pueden presentar problemas en relación con los horarios. Considérese el caso en el que la demanda por el servicio es frecuente y los proveedores no enfrentan costos de cambiar sus horarios, en dicho escenario, cualquier horario estable puede ser afectado debido a que una empresa competidora puede programar sus salidas minutos antes que las otras para conseguir clientes. Así, el único equilibrio competitivo implica tiempos de salida totalmente aleatorios. Por su parte, en ausencia de un horario fijo, los clientes no sabrán cuándo tomar el bus y el servicio puede no brindarse en determinados momentos. Para más información, ver: OECD (2000). «*Policy Roundtables: Competition Issues in Road Transport*». Dicha característica también podría presentarse en los servicios de transporte brindados mediante taxis solicitados en la calle o en una parada de taxis (*stand* de taxis).

⁶⁰ El servicio de transporte brindado mediante taxis es uno de los sectores más ampliamente regulados en los países de la OCDE.



pasajeros se encuentran obligados a tomar el primer taxi en la fila (la política del «primero en entrar, el primero en salir»)⁶¹.

243. Ahora bien, el servicio de transporte de pasajeros entre las ciudades de Tacna y Arica, objeto del presente análisis, es un servicio que posee determinadas características que lo diferencian de la forma convencional en la que se brindan el servicio de transporte transfronterizo de pasajeros en otras jurisdicciones.
244. En efecto, si bien el servicio de transporte transfronterizo se brinda principalmente en buses o autocares⁶²; en el presente caso se realiza mediante una modalidad particular denominada taxi – colectivo, que consiste en el traslado de pasajeros a través de automóviles cuya capacidad máxima es de cinco (5) pasajeros.
245. Al respecto, cabe indicar que el servicio bajo análisis posee determinadas características presentes en las modalidades de transporte antes descritas. Así, por ejemplo, (i) como ocurre en el caso del servicio de transporte de pasajeros de larga distancia en buses, el servicio en cuestión se brinda en terminales terrestres autorizados⁶³; (ii) como ocurre en el caso del servicio de transporte de pasajeros de corta distancia en buses, los usuarios no asumen ningún compromiso previo, sino que solo pagan por el servicio inmediatamente antes o durante su uso⁶⁴; y, (iii) como ocurre en el caso del servicio de transporte de pasajeros en *stand* de taxis, el servicio en cuestión (con un esquema de funcionamiento como el actual Rol Integrado de Salida) se realiza mediante rangos o filas, es decir, los pasajeros deben tomar el primer taxi ubicado en la primera fila.
246. En este punto, corresponde señalar que, si bien brindar el servicio utilizando automóviles en lugar de buses tiene la ventaja de que este se preste de una manera más frecuente⁶⁵, podrían presentarse otros problemas durante su prestación. Considérese el caso de servicios de transporte donde los proveedores del servicio se encuentran muy atomizados y no existen costos por cambiar de horarios; en este supuesto, el servicio se puede prestar de manera desordenada cuando todos los proveedores ofrezcan al mismo tiempo sus servicios.
247. Tal situación se habría producido en los terminales terrestres ubicados en las ciudades de Tacna y Arica antes del establecimiento del Rol Integrado de Salida. En efecto, de acuerdo con la Dirección de Transporte Terrestre, durante el periodo investigado, 31 agentes económicos de nacionalidad peruana y 101 agentes

⁶¹ Para más información, ver: OECD (2000). «*Policy Roundtables: Competition Issues in Road Transport*».

⁶² Ídem.

⁶³ En el presente caso, solo se puede brindar el servicio en los dos terminales terrestres autorizados, ubicados en la ciudad de Tacna y Arica; y, no existen paradas intermedias entre el origen y el destino. En tal sentido, todas las empresas que brindan el servicio taxi – colectivo compiten dentro de dichos terminales.

⁶⁴ Como se señaló anteriormente, en este tipo de demandas, se pueden presentar problemas con los horarios. Para más información, ver: OECD (2000). «*Policy Roundtables: Competition Issues in Road Transport*».

⁶⁵ Ello, debido a que el tiempo de espera para que se inicie la prestación del servicio es menor en el caso de automóviles que en el caso de buses. En efecto, el servicio de transporte en automóviles solo requeriría contar con cinco (5) pasajeros como máximo para iniciar su prestación; en contraste, el servicio de transporte en buses, al ser unidades vehiculares con una mayor capacidad – treinta (30) asientos –, podrían requerir una mayor cantidad de pasajeros para iniciar su prestación.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

económicos de nacionalidad chilena se encontraban habilitados para brindar el servicio taxi – colectivo, contando para ello con 334 vehículos⁶⁶; todos ellos compitiendo al mismo tiempo por ofrecer el servicio en cuestión.

248. Asimismo, ante la ausencia de un horario fijo por parte de los proveedores, sin costos por cambiar sus horarios, el servicio se prestó de manera desordenada, toda vez que todos los proveedores buscaban hacerse de la demanda al mismo tiempo, disminuyendo con ello la calidad del servicio (el problema de los buses de corta distancia señalado anteriormente)⁶⁷. Así, en algunos momentos del día podría presentarse una aglomeración de transportistas ofertando sus servicios y vociferando sus precios, lo cual era aprovechado para la comisión de hurtos a los turistas presentes, entre otros problemas. Del mismo modo, los transportistas tenían altos incentivos para brindar el servicio sin considerar el tiempo de conducción y de descanso⁶⁸.
249. En dicho contexto, con el objetivo de ordenar la salida de tal cantidad de vehículos y controlar el tiempo de conducción y descanso de los conductores, en el marco de las reuniones de Grupo Mixto, se discutió y aprobó la implementación de un mecanismo de salida para los vehículos desde los terminales terrestres (Rol Integrado de Salida).
250. Al respecto, como se describió anteriormente, el Rol Integrado de Salida funciona de la siguiente manera:

«Se presentan 5 vehículos al mismo tiempo en la plataforma de salida del terminal de los cuales 3 son vehículos peruanos y 2 son vehículos chilenos; asimismo, se precisa que si el primer vehículo que se encuentra en espera no sale con pasajeros, no podrá hacerlo tampoco el segundo, ni el tercero y así sucesivamente, hasta que se hayan retirado los 5 vehículos de la plataforma, y luego de la partida del quinto vehículo se acercan a la plataforma de salidas 5 vehículos más realizando las mismas acciones» (Informe 260-2012/INDECOPI-TAC).

251. Como también se señaló, considerando el mayor número de autos peruanos en relación con el número de autos chilenos y, en atención al principio de reciprocidad que rige el Convenio, se acordó establecer que el mecanismo de salidas de vehículos considere dicha diferencia. Dado ello, se estableció que la proporción de salidas fuera de 3 vehículos peruanos por cada 2 vehículos chilenos. Asimismo, cabe reiterar que, en el marco del Convenio se asignaron mil novecientos (1 900) cupos (asientos) a cada país para la prestación del servicio a través de autos o de buses⁶⁹.

⁶⁶ Cabe indicar que 206 vehículos pertenecen a los agentes de nacionalidad peruana y 128 vehículos pertenecen a los agentes de nacionalidad chilena.

⁶⁷ Para más información, remitirse a la entrevista realizada por la Secretaría Técnica al representante de la Dirección de Transportes Terrestre el 12 de noviembre de 2013, entrevista que obra en el expediente.

⁶⁸ Cabe reiterar las condiciones en relación con la infraestructura utilizada para brindar el servicio en cuestión. Al respecto, como se señaló anteriormente, solo existe un terminal terrestre ubicado en la ciudad de Tacna y en Arica donde los proveedores brindan el servicio; asimismo, en particular, el terminal terrestre de Tacna cuenta con un reducido número de rampas de salida.

⁶⁹ De acuerdo con la información que obra en el expediente, se tiene conocimiento que, en 1989, en el marco de las Reuniones Bilaterales Perú – Chile, los Organismos de Aplicación del Convenio de Transporte Internacional

252. Como se puede apreciar, el esquema de funcionamiento del Rol Integrado de Salida limita la capacidad de competir de los proveedores del servicio en cuestión, en tanto que los transportistas brindan el servicio de forma consecutiva sin que puedan competir entre ellos para captar pasajeros en ningún momento. Ello, en un mercado donde existen restricciones para ingresar a brindar el Servicio Investigado. Cabe indicar que esta limitación a la prestación del servicio no considera criterios de eficiencia, sino que el número fijo de cupos⁷⁰ y las unidades que pueden prestar el servicio solo está basada en una asignación entre agentes chilenos y peruanos⁷¹.
253. En efecto, el Rol Integrado de Salida establece el momento y número de veces que los transportistas proveerán el servicio. En la medida que la prestación está vinculada al cumplimiento de un horario de salida, los transportistas no tendrán incentivos para brindar sus servicios en función a otras consideraciones, como, por ejemplo, ofrecer menores precios o mayor calidad a favor de los usuarios. Así, los transportistas no buscarán competir entre sí, lo que puede generar un resultado ineficiente.
254. Por otra parte, cabe reiterar que las restricciones en el ingreso y en el funcionamiento del servicio mediante el esquema del Rol Integrado de Salida estuvieron inherentemente vinculadas con el establecimiento de un precio en la provisión del servicio.
255. Si bien el esquema establecido mediante el Rol Integrado de Salida busca ordenar la prestación del servicio bajo análisis, también genera distorsiones en el mercado. En particular, genera restricciones en la cantidad que no considera criterios de eficiencia, restricciones a la competencia en precios y pocos incentivos para competir en calidad.
256. Al respecto, cabe señalar que, de acuerdo con el Banco Mundial, existen diversas experiencias que indicarían que se pueden promover opciones de desregulación para mejorar el servicio de transporte⁷². A criterio del Banco Mundial, los países

Terrestre acordaron asignar mil novecientos (1 900) cupos para cada país; sin embargo, no se tiene información relacionada con las razones que justificaron dicha cantidad.

⁷⁰ Cabe señalar que, existen diversos motivos que dificultan que las autoridades puedan establecer el número eficiente de taxis que brindarán sus servicios (por ejemplo, problemas metodológicos, de disponibilidad de información o, recursos insuficientes de la autoridad para obtener información necesaria para establecer una regulación eficiente). Adicionalmente, esta clase de restricciones genera problemas de baja rivalidad competitiva, poca innovación y desarrollo de nuevos productos a favor de los consumidores. Para más información, ver: OECD (2007). «*Policy Roundtables: Taxi Services: Competition and Regulation*». Pág. 29-30.

⁷¹ Para más información, ver: Banco Mundial (2013). «*Quantitative Analysis of Road Transport Agreements (QuARTA)*». Disponible en: <http://unohrlis.org/custom-content/uploads/2013/09/Quantitative-Analysis-of-Road-Transport-Agreements-QuARTA.pdf>. (Última Consulta: 12 de setiembre de 2017).

⁷² A modo de ilustración sobre este punto, se debe indicar que la liberalización del transporte de pasajeros por carretera en países miembros de la Comunidad Europea se inició en 1966, mediante un reglamento que eliminaba la mayoría de las restricciones a la circulación transfronteriza. En 1972, la Comisión de la Comunidad Económica Europea adoptó reglamentos relacionados a determinados servicios de transporte brindados en buses y autocares entre los estados miembros, principalmente, reglamentos sobre solicitudes de autorizaciones para brindar el servicio. Para más información, ver: Meerhaeghe, M.A.G. Van (1980). «*A Handbook of International Economic Institutions*», pág. 316.



que optan por suscribir acuerdos bilaterales deberían normar aspectos cualitativos de los servicios materia de dichos acuerdos.

257. En efecto, el Banco Mundial pone énfasis en señalar que estos acuerdos deberían normar aspectos cualitativos (por ejemplo, dimensiones de los vehículos y tiempos de conducción y descanso) en lugar de aspectos cuantitativos (por ejemplo, cuotas y tarifas). Así, diversas investigaciones sobre los servicios internacionales de transporte por carretera sugieren que las restricciones cuantitativas son una de las mayores limitaciones para reducir los costos de transporte. En ese mismo sentido, la experiencia en diversos países ha demostrado que cuando se implementó regulación cualitativa internacional de acceso al mercado, se dio lugar a una mayor competencia, especialmente, en los servicios de transporte de mercancías⁷³.
258. Al respecto, cabe indicar que, en el caso de la Unión Europea, los servicios de transporte transfronterizo de pasajeros se brindan en buses o autocares; siendo que mediante el Reglamento (CE) 1073/2009, vigente a partir de 2011, se liberalizó aún más la prestación de este servicio, estableciéndose un conjunto de reglas comunes para el acceso a la prestación de dicho servicio. El objetivo de la regulación señalada fue aclarar y simplificar las normas, mejorar su aplicación y evitar cargas administrativas innecesarias.
259. Considerando lo anteriormente señalado, a criterio de esta Comisión, debería evaluarse otras alternativas para que el servicio de transporte de pasajeros entre las ciudades de Tacna y Arica se brinde en condiciones de competencia y, por ende, de una manera más eficiente.
260. Así, por ejemplo, en un esquema de funcionamiento diferente (el ejemplo señalado en el numeral 190 de la presente Resolución), se podría aplicar una libre determinación de precios por cada conductor sin que se afecte la idoneidad en la prestación; siendo que el servicio se brindaría de una manera más eficiente en beneficio de los usuarios.
261. En efecto, considérese un esquema en el cual un grupo de vehículos de distintas empresas pueden salir al mismo tiempo y que el pasajero pueda elegir entre estos; siendo que, conforme van saliendo algunos vehículos, los siguientes en espera pueden ocupar su lugar y competir con los otros que no salieron del grupo inicial (pudiendo salir incluso antes que los primeros). Así, en este supuesto podría funcionar un esquema de libre determinación de precios sin afectar la calidad del servicio.
262. De esta forma, un esquema levemente diferente al Rol Integrado de Salida podría generar competencia entre los operadores del servicio bajo análisis, promoviendo una mayor eficiencia económica para el bienestar de los consumidores. Como se puede apreciar, en este esquema alternativo se busca que el servicio se brinde en condiciones de competencia y que se generen las eficiencias de dicho escenario competitivo, reflejadas en menores precios y mejor calidad.

⁷³

Para más información, ver: Banco Mundial (2013). «Quantitative Analysis of Road Transport Agreements (QuARTA)». Disponible en: <http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2013/09/Quantitative-Analysis-of-Road-Transport-Agreements-QuARTA.pdf>. (Última Consulta: 12 de setiembre de 2017).



263. Este esquema alternativo se encuentra alineado con las recomendaciones planteadas por la OECD para promover condiciones de competencia en los servicios de transporte de pasajeros que funcionan mediante filas o rangos (*stand de taxis*).
264. En efecto, las condiciones de competencia en dicho tipo de transporte de pasajeros dependen, principalmente, del número de vehículos en cada fila y de que el pasajero tenga la posibilidad de seleccionar al proveedor del servicio. De acuerdo con ello, siempre que haya más de un vehículo en la fila y que los pasajeros puedan elegir entre ellos⁷⁴, se generarán incentivos para que los proveedores compitan; y, que, por lo tanto, el pasajero pueda elegir aquel vehículo que le ofrezca las condiciones más favorables en términos de precio y calidad⁷⁵.
265. En tal sentido, la OECD recomienda que, entre las medidas para promover la competencia en este tipo de servicios, se debe eliminar la regla del «primero en entrar, el primero en salir» en las filas de taxis y rediseñar las filas de tal manera que se permita a los pasajeros tener la capacidad de elegir entre los proveedores del servicio⁷⁶.
266. En tal sentido, esta Comisión sugiere esencialmente una modificación al esquema de funcionamiento del Rol Integrado de Salida, de tal forma que el orden de salida y los precios no tengan que estar vinculados para el funcionamiento adecuado del servicio. En ese sentido, se podrían evaluar mecanismos alternativos que ofrezcan la posibilidad de introducir una mayor competencia en el mercado, sin la necesidad de establecer un mecanismo de orden de salidas⁷⁷.
267. Por otra parte, aun cuando el esquema de competencia en el mercado en la prestación del servicio de transporte de pasajeros entre las ciudades de Tacna y Arica puede tener efectos positivos para los usuarios, se debe tener en cuenta que, debido a las características del mercado, podrían existir alternativas más eficientes para los usuarios, que se vean reflejadas en menores precios y mejor calidad. Así, algunos autores han defendido la conveniencia de utilizar un

⁷⁴ En algunos casos podría no ser posible para los pasajeros elegir el vehículo con el menor precio de la fila, por ejemplo, cuando exista la regla de «el primero en entrar, el primero en salir» o cuando existan aspectos físicos que impidan que otros vehículos salgan en lugar de los vehículos ubicados delante de ellos. En algunos casos, como, por ejemplo, en los principales aeropuertos, donde el volumen de pasajeros es alto, es una necesidad práctica realizar transacciones rápidamente para minimizar los tiempos de espera en cola. En estas situaciones, el esquema de que salga el primer vehículo ubicado en la cola puede ser la opción más eficiente desde el punto de vista logístico. Sin embargo, esta forma de funcionamiento impide que los consumidores puedan escoger los vehículos en base a condiciones como el precio y la calidad. Para más información, ver: OECD (2000). «*Policy Roundtables: Competition Issues in Road Transport*».

⁷⁵ Al respecto, se ha señalado que: «La existencia de colas de taxis, reforzadas por las reglas del 'primero en entrar, primero en salir', elimina la competencia de precios normalmente esperada en los mercados con gran número de competidores». Traducción libre de «*The existence of queues of taxis, reinforced by first-in, first-out rules, eliminates the price competition normally expected in markets with large numbers of competitors*». Teal and Berglund (1987) «*The impacts of the Taxicab Deregulation in the USA*», page 50. Disponible en: http://www.bath.ac.uk/e-journals/jtep/pdf/Volume_XX1_No_1_37-56.pdf. (Última Consulta: 19 de setiembre de 2017).

⁷⁶ En el caso del terminal terrestre de Tacna, considerando su infraestructura, existe la posibilidad de que estén ubicados simultáneamente más de dos vehículos.

⁷⁷ Ello, en tanto no se afecte la idoneidad de la prestación del servicio bajo análisis.

esquema de competencia por el mercado a través de licitaciones para la prestación de servicios de autobuses locales⁷⁸.

268. Así, algunos países mantienen derechos de monopolio en ciertas rutas en su transporte interno (buses locales) y ofrecen estos derechos para su licitación. Este proceso de licitación podría especificar la frecuencia del servicio requerido y la calidad del vehículo que brinde dicho servicio, entre otras características; y los postores a continuación, podrían presentar ofertas respecto del precio del servicio que se cobrará. Así, por ejemplo, este esquema ha tenido buenos resultados en el caso del área metropolitana de Londres, reduciendo los costos y manteniendo la integración de la red⁷⁹.
269. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto en la presente sección, es posible señalar que, el servicio de transporte terrestre internacional de pasajeros entre las ciudades de Tacna y Arica es una modalidad particular que tiene características presentes en diversos tipos de servicios de transporte terrestre de pasajeros; siendo que, bajo el esquema actual (Rol Integrado de Salida), se presentan problemas de competencia que pueden afectar a los usuarios del servicio. En particular, este esquema limita la competencia entre los proveedores, dificultando que el servicio se brinde de una manera eficiente.
270. Por esta razón, esta Comisión considera adecuado recomendar a las autoridades competentes que se evalúen las mejores prácticas aplicadas para dichos servicios a nivel comparado, y se apliquen para el presente caso en lo que resulten pertinentes, de tal manera que se permita la posibilidad de introducir una mayor competencia en el servicio en cuestión (sea a través de una competencia en el mercado o competencia por el mercado); y que, de esta manera, el servicio se brinde de una manera más eficiente, reflejándose en servicios a menores precios y con una mayor calidad.
271. Finalmente, cabe agregar que, si bien el servicio de transporte terrestre internacional de pasajeros en ómnibus entre las ciudades de Tacna y Arica no ha sido materia de análisis, se recomienda a las autoridades competentes evaluar también su esquema de funcionamiento, de manera que, en conjunto con el Servicio Investigado, puedan constituirse en un servicio de transporte idóneo para los usuarios en condiciones competitivas.

VII. CONCLUSIONES

272. En atención a los puntos desarrollados en la presente Resolución, esta Comisión ha llegado a las siguientes conclusiones:
- i. Corresponde desestimar los cuestionamientos planteados por los agentes investigados en contra de la Resolución de Inicio, en la medida que (i) la

⁷⁸ Algunos países con el objetivo de preservar el horario integrado, la coordinación con otros servicios de transporte y la minimización de los subsidios, han optado por un esquema de competencia por el mercado, a través de licitaciones. Para más información, ver: OECD (2000). «Policy Roundtables: Competition Issues in Road Transport». Pág. 23.

⁷⁹ Ídem.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

Secretaría Técnica no incurrió en un vicio al excluir de la imputación de cargos a los funcionarios públicos que habrían participado de la conducta investigada; (ii) la Secretaría Técnica cuenta con facultades para imputar cargos a agentes domiciliados en el extranjero, cuando participen de una presunta infracción con efectos en el territorio peruano; (iii) la Secretaría Técnica no incurrió en un vicio de *non bis in ídem* al imputar cargos por hechos que podrían haber sido objeto de una investigación concluida por la autoridad de competencia chilena; y (iv) la Secretaría Técnica no realizó notificaciones defectuosas ni impidió el acceso al Expediente a los agentes investigados.

- ii. La aplicación de condiciones eximentes de responsabilidad responde a situaciones excepcionales que afectan la tipicidad de una conducta que de otro modo resultaría infractora, y que deben ser debidamente acreditadas en el marco del procedimiento administrativo sancionador.

En el caso de la condición eximente por orden obligatoria emitida por una autoridad, en atención a lo dispuesto por el artículo 255 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, deben reunirse los siguientes elementos: (i) la autoridad debe ser competente, en el sentido de encontrarse legalmente investida para desarrollar su función pública regular en el ámbito material y espacial de la conducta investigada; (ii) la orden debe ser expresa, no tácita, y debe corresponder, en la forma y en el fondo, al ejercicio de las funciones de la autoridad competente; y (iii) la orden debe ser ostensiblemente obligatoria, siendo su cumplimiento, para el emisor y sus destinatarios, legalmente exigible.

- iii. En el presente caso, se habría cumplido la condición eximente de responsabilidad por orden obligatoria emitida por una autoridad, por cuanto:

- a) En el diseño e implementación del Rol Integrado de Salida (que establece limitaciones en los precios y la oferta en la prestación del Servicio Investigado) participaron diversas autoridades de Perú y de Chile, y particularmente en el caso nacional, la Dirección de Transporte y Comunicaciones del Gobierno Regional de Tacna;
- b) Las actas de las reuniones del Comité y del Grupo Mixto permiten observar que el Rol Integrado de Salida fue consecuencia de las disposiciones expresamente emitidas por las autoridades intervinientes en el Servicio Investigado de ambos países en ejercicio de sus funciones; y
- c) El Rol Integrado de Salida, desde la perspectiva de las autoridades y los operadores, tuvo un carácter ostensiblemente obligatorio, lo cual se refleja en las acciones de fiscalización realizadas, así como en el diseño de un sistema de infracciones y sancionables dirigido a garantizar su cumplimiento.

- iv. Debido al fallecimiento del administrado, corresponde declarar carente de objeto pronunciarse sobre la responsabilidad del señor Isaac Jiménez



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Huaquipa y concluir el procedimiento administrativo sancionador en su contra. Asimismo, acreditada la existencia de una condición eximente de responsabilidad, corresponde declarar carente de objeto suspender la emisión de un pronunciamiento en relación con los diecisiete (17) agentes investigados con relación a los cuales no pudo completarse la notificación de la Resolución de Inicio, debiendo en este supuesto concluirse el procedimiento también en relación con ellos.

- v. Aunque esta Comisión considera que no corresponde declarar responsables a los agentes investigados por su participación en la conducta imputada, ello no impide que se invoque a las autoridades sectoriales intervinientes a asumir todos los esfuerzos que sean necesarios para garantizar que la prestación del Servicio Investigado se realice en condiciones competitivas.

Estando a lo previsto en la Constitución Política del Perú, la Ley 27444 y la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia;

RESUELVE:

PRIMERO: Denegar el pedido de informe oral formulado por E.T. Yacos, E.T. Internacional Ciro, E.T. Incatur, E.T. Perú, E.T. San Antonio, E.T. Meribá, E.T. Oliver, E.T. Los Ángeles, E.T. Choferes Unidos, E.T. Perú Express, E.T. Yawar, E.T. Turismo Águila y E.T. Santa Rosa.

SEGUNDO: No corresponde declarar la existencia de responsabilidad de los agentes investigados por incurrir en la presunta realización de prácticas colusorias horizontales en la modalidad de fijación del precio y/o limitación en la prestación del servicio de transporte terrestre internacional de pasajeros en taxi – colectivo entre las ciudades de Tacna y Arica, en aplicación de la condición eximente de responsabilidad por orden obligatoria de autoridad competente contemplada en el artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, dando por concluido el presente procedimiento administrativo sancionador.

TERCERO: Recomendar a las autoridades competentes que se evalúen las mejores prácticas aplicadas a nivel comparado al tipo de servicios como el investigado, y que se apliquen para el presente caso en lo que resulten pertinentes, de tal manera que se introduzca una mayor competencia en el servicio en cuestión (sea a través de una competencia en el mercado o competencia por el mercado); y que, este se brinde de una manera más eficiente.

Con el voto favorable de los señores miembros de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia: Ena María Garland Hilbck, María del Pilar Cebrecos González, Dante Mendoza Antonioli y Mario Augusto Zúñiga Palomino.

Ena María Garland Hilbck
Presidenta