

La Liberalización del Transporte Terrestre Interprovincial de Pasajeros

Miguel Alemán Urteaga

Dentro de su política de apertura económica, dirigida a suprimir las restricciones que afectaban la libre competencia en la producción de bienes y la prestación de servicios, y a promover la inversión privada, el Gobierno ha iniciado la liberalización del servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros, a través de los Decretos Legislativos Nº 640 y Nº 642, que establecen la libertad de rutas o permisos de operación y la libertad de fijación tarifaria de este servicio -en adelante dejada al comportamiento de la oferta y la demanda-, respectivamente (1).

Durante años, el transporte terrestre interprovincial de pasajeros fue regulado por una variedad de normas (2) que, entre otras cosas, establecían un derecho de preferencia de los transportistas sobre las rutas en que prestaban el servicio y disponían la fijación tarifaria por un organismo estatal, lo cual, unido a otros factores -como el mal estado de las carreteras- ahuyentaba las inversiones en este campo de vital importancia para el desarrollo y la integración nacionales.

El derecho de preferencia sobre las rutas

El servicio público (3) de transporte interprovincial de pasajeros es prestado a través de concesiones de ruta (4), que la Autoridad competente -la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en las rutas de ámbito nacional, y la Dirección encargada de los asuntos de Transporte de cada Región, en las rutas de carácter regional- otorga a las empresas que solicitan la prestación del servicio en determinada ruta y cuentan con los requisitos. El solicitante de la concesión debía sortear el obstáculo legal que significaba el "derecho de preferencia" de que gozaban los transportistas que tenían concesiones en la ruta solicitada o en parte de ella, derecho que les permitía oponerse a dicha solicitud y, eventualmente -si su oposición

era amparada-, lograr que la concesión les fuese otorgada a ellos, y no al solicitante original (5).

Este derecho de preferencia atentaba contra el Art. 133º de la Constitución, pues al hacer uso de él impedía el acceso de nuevos transportistas a la prestación del servicio, lo cual permitía el monopolio del mercado. El D. Leg. Nº 640, cuyo Art. 1º establece la libertad de rutas o permisos de operación del servicio de transporte que estamos analizando y dispone la eliminación de todas las restricciones y obstáculos que impiden el libre acceso de nuevos concesionarios a las rutas, permite superar esta situación de privilegio.

La fijación tarifaria

Hasta antes del Decreto Legislativo Nº 642, las tarifas (6) del servicio de transporte terrestre interprovincial de pasajeros eran fijadas por un organismo del Sector Transportes, la recientemente extinguida Comisión Reguladora de Tarifas de Transporte -CRIT- (7); tenían como características el ser únicas -una sola tarifa para una misma ruta- y obligatorias para todos los transportadores.

Cierto sector de la doctrina señala que la fijación tarifaria por un organismo estatal garantiza la igualdad de trato que debe existir entre los usuarios de un servicio público (en nuestro caso, los pasajeros) y sobre todo, según BIELSA, tutela los intereses de los pasajeros, pues, en caso contrario, los transportadores podrían aprovechar el mayor poder de negociación que ostentan, fijando tarifas abusivas, que los pasajeros pagarían debido a la necesidad de viajar (8). Para nuestro parecer, este sistema de fijación tarifaria tiene mejor aplicación en el caso que la prestación del servicio sea monopolizada -de hecho o de derecho- por una sola empresa (como era el caso del suministro público de energía eléctrica, en la ciudad de Lima, monopolizado por ELECTROLIMA hasta la dación del Decreto Legislativo Nº 693), que no es el caso del servicio que estamos analizando, en

que por lo general, existen varias empresas en una misma ruta.

Por lo demás, en un sistema de libertad de fijación tarifaria, la igualdad de trato se garantizaría a través de una norma que establezca el cobro por el transportador de una misma tarifa a todos los pasajeros que viajen en una misma ruta en iguales condiciones (mismo vehículo, mismo horario de salida, misma clase de asiento, etc.). La existencia de tarifas -y otras condiciones de transporte- distintas ofrecidas por una empresa en una misma ruta no es violatoria de la igualdad de trato, si esas condiciones son aplicadas en paridad de tratamiento a todos los pasajeros que contraten bajo esas condiciones, tal y como lo establece el tercer párrafo del Art. 1679º del Código Civil italiano.

Y en cuanto al posible abuso de que puedan ser víctimas los pasajeros por el cobro de tarifas excesivas, la existencia de diversas empresas de transporte cubriendo el servicio en una misma ruta permitirá que los pasajeros, teniendo en cuenta el precio cobrado por cada una de ellas y la calidad del servicio que prestan, elijan con cuál de ellas contratar, para viajar a su lugar de destino.

El caso chileno

Desde mediados de la década del 70, en Chile se aplicó una política económica neoliberal que abarcó el transporte interurbano de pasajeros (en el Perú, el transporte interprovincial), pero, a diferencia de lo que está ocurriendo en el Perú, la liberalización del transporte se hizo por etapas, comenzando con el libre ingreso de los transportistas a las rutas, siguiendo con el cobro de valores tarifarios de un cierto porcentaje mayor o menor al calculado por el Estado para, finalmente, llegar a la liberación tarifaria total. Varios años después, podemos comprobar los buenos resultados que trajo consigo la aplicación de esta política, al haber elevado notablemente la calidad general del servicio. Guiada por la experiencia chilena, la CEPAL sugiere que otros países de la región pongan en marcha

programas paulatinos de desreglamentación y liberalización del servicio público de transporte interurbano de pasajeros, pues estos programas tienen la gran ventaja de estudiar los resultados de cada etapa antes de implantar la etapa siguiente (9) (10).

Aunque hubiera resultado interesante -teniendo en cuenta la positiva experiencia chilena- aplicar una política de liberalización paulatina en el transporte terrestre interprovincial de pasajeros en nuestro país, la política actualmente aplicada en el Perú en esta actividad está superando los temores de quienes profetizaron el caos en el corto plazo, pues las tarifas se han mantenido estables y la oferta de transporte, en vez de disminuir, ha aumentado debido al impulso de las nuevas inversiones, con innegables ventajas para los usuarios.

Estado actual y perspectivas

Las normas recientemente dictadas por el Gobierno en materia de transporte terrestre interprovincial de pasajeros han eliminado las más importantes restricciones que existían para la prestación del servicio, pues en la actualidad cualquier persona natural o jurídica que cuente con la suficiente capacidad técnica, económica y financiera, prestará el servicio, en la ruta de su conveniencia, cobrando las tarifas que considere más adecuadas. La competencia entre las diversas empresas de transporte que prestan servicio en una misma ruta hará que permanezcan en el mercado las más eficientes (por ejemplo, las que cobren tarifas adecuadas a la calidad de los servicios que prestan, las que garanticen mayor seguridad a los usuarios, etc.), todo lo cual beneficiará a los pasajeros, a quienes está dirigida la prestación del servicio.

La intervención del Estado en el transporte terrestre interprovincial de pasajeros ha disminuido notablemente, sin por eso descuidar el necesario control de la actividad, en lo que se refiere a sus condiciones de calidad y seguridad. Sin embargo, creemos que la labor del Estado no debe quedar aquí: es indispensable la promulgación de la Ley General del Transporte Terrestre y del Reglamento del Servicio Público de Transporte Interprovincial de Pasajeros, que dicten las normas rectoras de esta actividad, pues, como hemos visto -Nota 2-, el Art. 2º del D. Leg. Nº 640 derogó la Ley General y Reglamento que normaban esta actividad (el D. Leg. Nº 329 y el Reglamento aprobado por

Decreto Supremo Nº 034-83-TC, respectivamente); también es necesaria la aplicación de la Ley antimonopolio recientemente expedida (11), que evite las distorsiones en la prestación del servicio, sobre todo en lo que al ingreso de nuevas empresas de transporte se refiere; pero lo que es más importante, el Estado debe reparar nuestra red carretera -que en muchas partes sólo tiene de "carretera" el nombre-, labor descuidada durante los últimos años.

es "un acto de la Administración pública por el cual ésta encomienda a un tercero la organización y el funcionamiento de un servicio público... asumiendo dicha persona la prestación del servicio a su propia costa y riesgo, percibiendo por ello una retribución, que puede consistir en el precio pagado por los usuarios..., cumpliéndose el servicio público bajo la vigilancia y control de la autoridad administrativa".

(5) Art. 33º del D. Leg. Nº 329 y Art. 85º y ss. del Reglamento sustituido en vía de aclaración por el D.S. Nº 034-83-TC.

(6) La "tarifa" es la retribución que el transportador recibe por la prestación del servicio

"la política actualmente aplicada en el Perú... está superando los temores de quienes profetizaron el caos en el corto plazo..."

NOTAS

(1) Medidas similares fueron dictadas en octubre de 1988 con los Decretos Supremos Nº 043-88-TC (Libertad de fijación tarifaria) y Nº 044-88-TC (que autorizó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a establecer requisitos y procedimientos para el libre otorgamiento de nuevas concesiones de ruta). Estas normas no eran coherentes con la política controlista de la época; más bien, fueron medidas coyunturales para superar la paralización de los servicios de transporte terrestre que afectaba al país en esos momentos. Los efectos de estos Decretos de Urgencia (pues fueron dictados de conformidad con el inc. 20 del art. 211º de la Constitución) fueron suspendidos por mandato judicial, al acoger las acciones de amparo que fueron presentadas por un sector de transportistas.

(2) En orden cronológico: Reglamento del Servicio Público de Transporte Interprovincial de Pasajeros en Omnibus, sustituido en vía de aclaración por el D.S. Nº 034-83-TC; D. Leg. Nº 329- Ley General y de Promoción del Servicio Público de Transporte Terrestre; R.M. Nº 022-85-TC/TC; Ley Nº 24180; D.S. Nº 026-86-TC; D.S. Nº 028-86-TC; D.S. Nº 017-88-TC y D.S. Nº 044-89-TC, entre otras, todas ellas derogadas por los Arts. 2º y 5º del D. Leg. Nº 640 y por el Art. 3º del D. Leg. Nº 642.

(3) Se ha vertido muchas definiciones acerca de lo que se entiende por "Servicio público". Así, Rafael BIELSA (Derecho Administrativo, T.I, p. 462. Buenos Aires: La Ley, 1964) señala que servicio público es toda acción o prestación realizada por la administración pública, directa o indirectamente (este último es el caso del transporte terrestre de pasajeros), para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, asegurada esa acción o prestación por el poder de policía.

(4) Según Héctor ESCOLA (Tratado Integral de los Contratos Administrativos, Vol. II-Parte Especial, p. 15. Buenos Aires: Depalma, 1977), la "Concesión de servicio público"

público de transporte y consiste en el precio que paga el pasajero por trasladarse a su lugar de destino.

(7) La Comisión Reguladora de Tarifas de Transporte -CRTT- fue creada por el Decreto Legislativo Nº 166 y ha sido desactivada y extinguida por el Decreto Legislativo Nº 669.

(8) El Contrato de Transporte, por el cual el transportador se obliga a trasladar al pasajero a su lugar de destino a cambio de un precio -la tarifa-, se perfecciona por la adhesión de éste a las condiciones establecidas por el transportador, entre las cuales se encuentra la tarifa. Como señala Rafael BIELSA (op. cit., p. 515), "... el transportador fija las condiciones y la forma del transporte y el pasajero... se somete a ellas; las acepta en bloque; no puede discutir las; el contrato que se realiza asume un carácter especial: es un contrato de adhesión. De donde, pues, el transportador está colocado en situación privilegiada respecto del pasajero..., y podría prevalecerse de ella, y ejercer, en consecuencia, su industria en forma abusiva o arbitraria, si no mediara la intervención del Estado en favor del contratante más débil, esto es, del pasajero..."

(9) Comisión Económica para América Latina -CEPAL-. El Transporte Interurbano por Bus en Argentina, Brasil y Chile: un Análisis Comparativo. LC/G. 1662. 1 de junio de 1991, p. 7.

(10) La desreglamentación y la liberalización paulatinas del transporte de pasajeros por carretera están comenzando a ser aplicadas en Argentina, Brasil y Paraguay, según informes presentados por las delegaciones de dichos países a la XVIII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países del Cono Sur, realizada en Lima en Noviembre de 1991.

(11) Decreto Legislativo Nº 701- "Decreto Legislativo contra las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia".

D&S