

**ABOGACÍA**

# **Abogacía de la competencia de la Licitación Pública 001-2012- MML-IMPL**

Comisión de Defensa de la Libre Competencia

Julio de 2015

---

En sesión del 24 de junio de 2015, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia aprobó la abogacía de la competencia formulada mediante Resolución 013-2015/ST-CLC-INDECOPI del 17 de junio de 2015. En ese sentido, solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo que traslade a la Municipalidad Metropolitana de Lima la implementación de las recomendaciones señaladas en el presente documento, de conformidad con el literal e) del artículo 14.2 del Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

Miembros de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia:

Ena Garland Hilbck – Presidenta  
Arturo Vásquez Cordano – Vice Presidente  
María del Pilar Cebrecos González – Comisionada  
Dante Mendoza Antonioli – Comisionado

Participaron en la elaboración de la Resolución 013-2015/ST-CLC-INDECOPI los siguientes miembros de la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia:

Jesús Eloy Espinoza Lozada – Secretario Técnico  
Humberto Ortiz Ruiz – Asesor  
Diego Reyna García – Especialista 1  
Héctor Palacios Fiestas – Analista económico

INDECOPI – Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia  
Calle de la Prosa 104, San Borja, Lima, Perú.  
Teléfono: (51-1) 2247800 anexo 3101  
Fax: (51-1) 2251096

## ÍNDICE

Resumen Ejecutivo .....	4
1. Introducción .....	7
2. Descripción del mercado.....	7
2.1 La reforma del servicio de transporte público de pasajeros en Lima Metropolitana .....	7
2.2 Características y reglas de la Licitación.....	11
2.3 Factores que facilitan la adopción de prácticas colusorias.....	19
a. Inelasticidad de la demanda .....	20
b. Reducido número de empresas .....	21
c. Barreras a la entrada.....	22
d. Existencia de asociaciones.....	24
e. Existencia de canales de información.....	24
3. Análisis de las condiciones de competencia existentes en la licitación .....	26
4. Conclusiones y recomendaciones.....	36

## Resumen Ejecutivo

En ejercicio de las facultades reconocidas en el Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Secretaría Técnica) aprobó la Resolución 013-2015/ST-CLC-INDECOPI, mediante la cual recomendó a la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Comisión) sugerir a la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi emitir una abogacía de la competencia relacionada con la Licitación Pública 001-2012-MML-IMPL (en adelante, la Licitación), licitación de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en los paquetes de rutas de los Corredores Complementarios pertenecientes al Sistema Integrado de Transporte de Lima. Cabe recordar que dicha licitación formó parte del proceso de reforma del sistema público de transporte emprendido por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el periodo de 2012 al 2014.

La abogacía de la competencia propuesta mediante Resolución 013-2015/ST-CLC-INDECOPI y aprobada por la Comisión identificó y analizó aquellas condiciones o restricciones que limitaron la competencia dentro de la Licitación Pública 001-2012-MML-IMP. Producto de este análisis, se realizaron recomendaciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con el fin de promover un resultado más competitivo y eficiente en las futuras licitaciones que convoque.

### **Descripción de las características y reglas de la licitación de los Corredores Complementarios**

La Licitación tuvo por objeto concesionar el derecho exclusivo para prestar el servicio de transporte urbano de pasajeros dividido en paquetes de rutas. Se licitaron en total cuarenta y nueve paquetes de rutas organizados en cinco corredores. El proceso se llevó a cabo en dos etapas: precalificación y postulación a los paquetes.

En la etapa de precalificación, los postores presentaron información sobre los consorcios que habían conformado, la elección del corredor al que postulaban y la posesión de un número específico de vehículos equivalentes<sup>1</sup> según el corredor escogido. Esta información, de acuerdo al cronograma de la licitación, correspondía a la presentación del Sobre 1. Luego de la presentación del Sobre 1, Protransporte evaluó la propuesta de cada consorcio y definió cuáles de éstos precalificaban para continuar a la siguiente etapa.

En la etapa de postulación a los paquetes, los consorcios señalaron los paquetes de rutas a los cuales postulaban. En ese sentido, en dicha etapa los consorcios presentaron sus propuestas técnicas (Sobre 2) y económicas (Sobre 3) respecto de cada paquete de rutas a los cuales habían postulado.

Dentro de la evaluación de la propuesta técnica se consideraron diversos criterios, tales como: (i) el porcentaje de sobreposición de recorridos actuales de la flota

---

<sup>1</sup> Para poder comparar los diversos tipos de vehículos (combi, coaster o bus) ofertados por los consorcios se utilizó una unidad estándar llamada "vehículo equivalente" que asignaba un valor según el tamaño de dichos vehículos. Así un microbús (combi) era igual a un vehículo equivalente, un minibús (coaster) era igual a dos vehículos equivalentes y un bus a tres vehículos equivalentes. Así, un consorcio con cincuenta (50) combis, veinte (20) coasters y diez (10) buses tendría un total de ciento veinte (120) vehículos equivalentes.

propuesta por cada consorcio respecto de las que conformaban el o los paquetes al que cada consorcio postuló; (ii) el kilometraje de la flota propuesta (índice correspondiente a la cantidad y capacidad de los vehículos ofertados en relación con la cantidad y capacidad óptimas previstas para el funcionamiento de cada corredor); (iii) la calidad de la flota propuesta, que incluía el plan de chatarreo para los vehículos obsoletos, el porcentaje de vehículos de la flota propuesta que cumplían con las normas de emisión de contaminantes Euro 2 o una mayor y la antigüedad promedio de la flota propuesta; y, (iv) la antigüedad de los vehículos que operaban en cada ruta. Dentro de los criterios técnicos evaluados, la sobreposición actual dentro del corredor aportaba el mayor puntaje de manera individual, ya que otorgaba hasta 30 puntos de un total de 100 en la calificación técnica.

Por otra parte, dentro de la evaluación de la propuesta económica se consideraron diversos criterios, tales como: (i) la tarifa por pasajero; (ii) el costo por kilómetro; y, (iii) el porcentaje de descuento para los pasajeros que integren su viaje en el tramo troncal y alimentador de un mismo paquete de rutas. Dentro de los criterios económicos evaluados, el costo por kilómetro aportaba el mayor puntaje de manera individual, ya que otorgaba hasta 85 puntos de un total de 100 en la calificación económica.

### **Análisis de las características y reglas de la licitación de los Corredores Complementarios**

De acuerdo al análisis desarrollado por la Secretaría Técnica en la Resolución 013-2015/ST-CLC-INDECOPI, las características del diseño de la Licitación generaron barreras a la entrada de nuevas empresas. Dichas barreras tenían como antecedentes los lineamientos de la política municipal de transporte público urbano dispuesto en la Ordenanza 954, emitida el 1 de julio de 2006 por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Las bases integradas de la Licitación replicaron dichos lineamientos, estableciéndolos como principios orientadores de dicho proceso de selección. Entre los principios orientadores figuraba la inclusión prioritaria de los operadores que ya prestaban el servicio de transporte público en las rutas que se encontraban en las áreas de influencia de los corredores.

En ese sentido, la voluntad de priorizar la participación de las empresas que ya brindaban el servicio de transporte se concretó mediante dos medidas: (i) el requisito de contar con un número mínimo de vehículos equivalentes en la etapa de precalificación, lo cual excluyó a empresas nuevas que no contaban con una flota inicial, pero que estaban en capacidad de adquirir la flota requerida en caso ganaran la licitación; y, (ii) la asignación de mayores puntajes en la evaluación de determinados criterios correspondientes a la propuesta técnica (como, por ejemplo, la sobreposición, la oferta de vehículos a chatarrear y la experiencia de operación en las rutas, criterios que brindaban más de la mitad del puntaje técnico total) a aquellos consorcios que tenían unidades vehiculares que ya operaban en las rutas a concesionar.

Estas barreras originadas por el diseño de la Licitación, que no favoreció a la competencia, causaron que el número de competidores se redujera. Así, mientras que en la etapa de adecuación -etapa previa al proceso de Licitación - se presentaron cincuenta y dos (52) consorcios, el número de consorcios que presentaron el Sobre 1 (etapa de precalificación) se redujo a treinta (30) y el número de consorcios precalificados se redujo a veintiuno (21).

Por otro lado, un factor que podría reducir la competencia en la Licitación fue el tipo de información entregada por Protransporte a los consorcios competidores luego de la etapa de precalificación. En un escenario de competencia, esta información<sup>2</sup> podría haber permitido a los consorcios reducir los costos de coordinación entre ellos, facilitando cualquier tipo de actuación coordinada entre éstos. Al respecto, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) menciona que, a pesar de que la transparencia es un requisito indispensable para reducir la corrupción en las licitaciones, ésta debe equilibrarse para no facilitar la colusión entre postores al difundir información más allá de los requisitos legales.

### **Recomendaciones para la promoción de la competencia**

En aras de promover la competencia en las licitaciones y considerando las características de la Licitación y su influencia en el resultado final, la presente abogacía de la competencia propone exhortar a la Municipalidad Metropolitana de Lima a evitar, en todo proceso de selección que realice, el establecimiento de restricciones a la participación de empresas entrantes favoreciendo a las empresas operadoras establecidas. Para ello se deberá evitar el uso de criterios que privilegien a los operadores establecidos asignándoles, por ejemplo, una ponderación alta en la propuesta técnica que desincentive el ingreso de otros operadores.

Por otra parte, con la finalidad de reducir la posible existencia de estrategias concertadas entre postores, la Municipalidad Metropolitana de Lima deberá evitar establecer reglas que faciliten el intercambio de información, tales como la difusión de información sobre las características de los competidores.

---

<sup>2</sup> Que correspondía a (i) los corredores a los que postulaban los consorcios; (ii) el número de vehículos que ofertaron y su equivalencia; y, (iii) el potencial promedio de paquetes a los que podía postular.

## 1. INTRODUCCIÓN

Mediante Acuerdo de Concejo N° 1531 del 28 de agosto de 2012, la Municipalidad Metropolitana de Lima encargó al Instituto Metropolitano Protransporte de Lima (en adelante, Protransporte) la convocatoria de una licitación con la finalidad de otorgar la concesión de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en los paquetes de rutas de los Corredores Complementarios pertenecientes al Sistema Integrado de Transporte de Lima. Dicho encargo se concretó en la convocatoria a la Licitación.

El 9 de enero de 2014, algunos consorcios participantes en la Licitación interpusieron una denuncia ante la Comisión por presuntas prácticas colusorias horizontales en la modalidad de concertación de ofertas por parte de dieciséis (16) consorcios que participaban en el proceso de selección antes mencionado.

A raíz de dicha denuncia, la Secretaría Técnica, al amparo de las atribuciones previstas en el Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (en adelante, el Decreto Legislativo 1034), llevó a cabo diversas actuaciones, las cuales le permitieron recabar información acerca de las condiciones en las que la Licitación fue llevada a cabo.

En ese sentido, en el presente documento se presenta el análisis realizado acerca de las condiciones de competencia en las que se realizó la Licitación, así como también las conclusiones y recomendaciones dirigidas a promover la competencia en este tipo de procesos de selección.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL MERCADO

### 2.1 La reforma del servicio de transporte público de pasajeros en Lima Metropolitana

Diversos estudios señalan que el servicio de transporte público de pasajeros adolece de una serie de problemas originados, en su mayoría, en los procesos de modernización institucional y de reformas económicas emprendidos por el Estado peruano a inicios de los años noventa<sup>3</sup>. La reforma del servicio de transporte público de pasajeros, materializada mediante el Decreto Legislativo 651, vigente desde 1991, estableció la libre competencia como principio rector, la libertad de fijación de tarifas, el libre ingreso de personas naturales o jurídicas como prestadores del servicio, y la promoción de la importación de vehículos usados.

Las medidas señaladas generaron un notable crecimiento de rutas y unidades vehiculares (en especial, de las llamadas “combis”), lo cual permitió que en Lima Metropolitana el sistema de transporte urbano alcance estándares altos en variables como (i) *cobertura territorial*, pues prácticamente todo el territorio metropolitano está cubierto por este servicio, (ii) *amplitud horaria*, que habitualmente se adapta a las necesidades de los usuarios, y (iii) elevada *frecuencia de paso*, que es inferior a los

---

<sup>3</sup> Para una revisión crítica de las principales reformas políticas y económicas -que incluyen la tributaria, financiera, comercial-aduanera, laboral, entre otras.- puede consultarse ABUSADA, Roberto; Du BOIS, Fritz; MORÓN, Eduardo y José VALDERRAMA (Ed.) *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía. Lima, 2000.

tres minutos en la mitad de las rutas. Estas características permiten al transporte público colectivo actuar como instrumento de integración y cohesión social<sup>4</sup>.

Sin embargo, diversos estudios señalan que los impactos negativos del marco normativo superan a los positivos<sup>5</sup>. El sector de transporte urbano enfrenta sobreoferta del servicio en ciertas horas de demanda, sobreposición de rutas, alta congestión vehicular, bajas velocidades de desplazamiento, y elevados niveles de contaminación, lo que lleva a considerar que el transporte urbano es ineficiente y de mala calidad<sup>6</sup>. Adicionalmente, se considera que el marco normativo ha incentivado el desorden y la comisión de conductas avezadas por parte de los choferes, lo cual ha incidido en la accidentalidad<sup>7</sup>.

Un aspecto a resaltar es la sobreposición de rutas que genera problemas de eficiencia en los servicios de transporte. A modo de ejemplo, de acuerdo con Protransporte, el Gráfico 1 ilustra diversas rutas de colores que se superponen o sobreponen en un tramo importante, generando efectos tales como la operación de empresas a escala ineficiente (micro-operación) y rutas excesivamente largas.

(Continúa en la siguiente página)

---

<sup>4</sup> AVELLANEDA, Paul G. *Movilidad cotidiana, pobreza y exclusión social*. En: Anales de Geografía Vol. 28, 05. Barcelona, 2008.

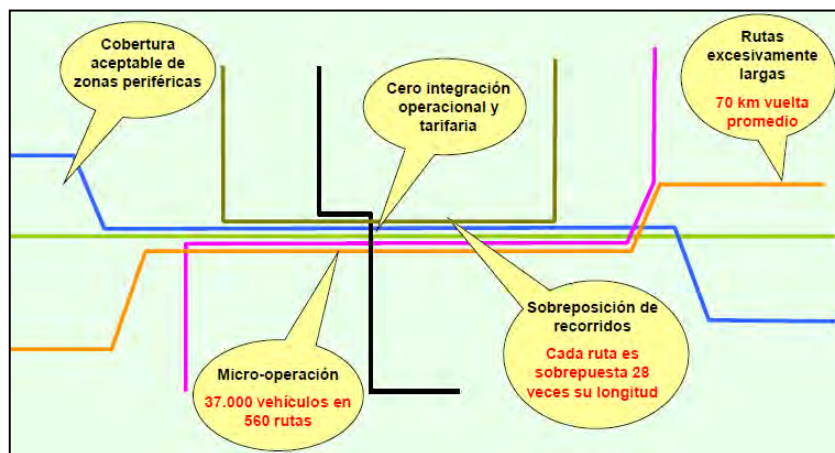
<sup>5</sup> En un contexto donde no están definidos los derechos de propiedad (*property rights*), por ejemplo de las vías públicas –que para el transporte público urbano son un factor de producción–, se originan problemas de *free riding* llegando a la llamada “tragedia de los comunes”. En efecto, en un escenario donde los recursos son de acceso libre (*open-access resources*), los individuos estarán incentivados a aprovechar únicamente los beneficios derivados de su explotación sin asumir directamente los costos externos que sus actividades generan (incluyendo su conservación o inversiones en mejoras). En este contexto, “*la libertad en los bienes comunes nos arruina a todos*” (Ver. HARDIN, Garrett. *The Tragedy of the Commons*. En: Science 162. 1968).

En el caso del transporte urbano, la liberalización del sector lo convirtió en un “recurso de libre acceso”, donde los transportistas podían ingresar y aprovecharlo sin asumir los costos provocados por sus actividades. La sobreexplotación del recurso común se traduce en mayor congestión física (tráfico vehicular) y de red (superposición de rutas).

<sup>6</sup> CONSORCIO ADVANCED LOGISTICS GROUP S.A. – INOCSA INGENIERÍA S.L. *Estudio de Corredores Complementarios*. Disponible en: [http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo\\_1.pdf](http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo_1.pdf) (último acceso 09/06/15)

<sup>7</sup> Sobre la causa del incremento radical (quiebre estructural) en el número de accidentes de tránsito a partir del año 1996, CHIÁ y HUAMANÍ sostienen que se debe al cambio de política. Concretamente, un conjunto de normas que promovieron y flexibilizaron la importación de vehículos, así como la liberalización del transporte público. Ver: CHIÁ RAMÍREZ, Luis y HUAMANÍ ANTONIO, Sandro. “Accidentes de Tránsito en el Perú: ¿Casualidad o Causalidad?”. Una aplicación de los modelos de cointegración y elección discreta” Serie: Cuadernos de Infraestructura y e Inclusión Social, Año I, N° 03. Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2010, página 19.

**Gráfico 1**  
**Esquema de sobreposición de rutas y sus efectos**



Fuente: Elaborado por Protransporte

Otra característica del sector transporte es la prevalencia del llamado “sistema afiliador”, que puede describirse en los siguiente términos:

*“En la actualidad, el desorden en el Mercado de Transporte ha deteriorado la forma de gerenciar a las Empresas de Transporte, los cuales tienen como principal objetivo, el de obtener “el mayor número de unidades afiliadas”, implicando la desintegración progresiva de las auténticas empresas de transporte (propietarias de los vehículos). En realidad, el sector transporte está actualmente conformado mayormente por pseudo empresas (concesionarios comisionistas) cuyo único interés, es el cobro de una “cuota” por el uso de su principal activo (la autorización de transporte público o titularidad de las rutas) a sus vehículos afiliados, no uniéndoles vínculo empresarial alguno con ellos.”<sup>8</sup>*

Otro aspecto del sector transporte es la llamada “guerra por el centavo”; esto es, la violenta disputa de los choferes por los pasajeros, situación que deriva en “correteos” (carreras entre unidades de una misma empresa con la finalidad de conseguir el mayor número posible de pasajeros) y en una indiscriminada violación de normas de tránsito, lo cual aumenta el riesgo de choques y atropellos y, a la vez, reduce la calidad del servicio brindado<sup>9 10</sup>.

<sup>8</sup> CONSORCIO ALG e INOCSA, *Estudio de Corredores Complementarios* (2006), Cap. 5. Disponible en: [http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo\\_5.pdf](http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo_5.pdf) (último acceso 06/09/2015).

<sup>9</sup> Ver: BIELICH SALAZAR, Claudia. *La guerra del centavo. Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana*. Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, 2009, páginas 75-98.

<sup>10</sup> Entre otros costos sociales asociados al sistema de transporte urbano actual figuran: (i) Deseconomías de escala: Atomización de empresas y del tipo de unidades vehiculares que se emplean; (ii) Pasajes no son suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento, lo que impide a los transportistas invertir en la renovación de sus unidades; (iii) Trabajadores que obtienen ingresos de subsistencia; (iv) Incremento de los tiempos promedio de viaje, lo que implica pérdida de horas-hombre; (v) Pérdida de bienestar y deterioro de la calidad de vida; (vi) Gastos hospitalarios y de salud para recuperar la salud afectada por accidentes, la contaminación y el estrés; (vii) Desvalorización de la propiedad inmueble a causa de la contaminación del aire y el ruido. En: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Transporte urbano en Lima Metropolitana. Un desafío en defensa de la vida*. Informe Defensorial 137. Lima, 2008. Véase también: BANCO MUNDIAL, *Situación actual y problemática del transporte público en Lima*

Con la finalidad de hacer frente a los problemas del servicio de transporte urbano de pasajeros en Lima Metropolitana, señalados anteriormente, la Municipalidad Metropolitana de Lima emitió la Ordenanza 954, publicada el 1 de julio del 2006. Dicha norma dispuso que la política municipal de transporte público urbano debía seguir los siguientes lineamientos:

- Sostenibilidad (institucional, ambiental, económica y financiera),
- Eficiencia, mediante soluciones que tomen en cuenta la demanda, la integración y el máximo aprovechamiento de la infraestructura existente,
- La incorporación prioritaria de los actuales operadores locales,
- La participación prioritaria de la industria nacional dentro del sistema y
- La utilización obligatoria de Gas Natural Vehicular y otros combustibles limpios o menos contaminantes.

A modo de concretar estos lineamientos y en función a una serie de estudios realizados<sup>11</sup>, mediante Ordenanza 1613, publicada el 27 de junio del 2012, la Municipalidad Metropolitana de Lima creó el Sistema Integrado de Transporte Público (en adelante, SIT), que eliminaría gradualmente todas las rutas de transporte público actuales y las reemplazaría por las siguientes modalidades de servicio que operarían de manera integrada:

- Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad – COSAC (Metropolitano)<sup>12</sup>,
- Los sistemas ferroviarios de transporte de personas implantados por la Municipalidad Metropolitana de Lima (Líneas del Tren Eléctrico o “Metro de Lima”),
- El Sistema de Corredores Complementarios, que operarían en corredores exclusivos y mixtos,
- Los servicios de transporte regular de personas autorizados por la Gerencia de Transporte Urbano (en adelante, GTU) de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que comprenden:
  - Corredores de Integración, que unen los sistemas masivos (COSAC y Tren Eléctrico) con los Corredores Complementarios.
  - Corredores de Interconexión, que conectan Lima Metropolitana y áreas urbana continuas de otras provincias (Callao)

---

*Metropolitana*, 2003. Disponible en: [http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi2/situac\\_TPub\\_1-25.pdf](http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi2/situac_TPub_1-25.pdf) (último acceso 09/06/15).

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo: BANCO MUNDIAL, *Situación actual... Óp. cit.*, YACHIYO ENGINEERING CO. y PACIFIC CONSULTANTS INTL., *Plan Maestro de Transporte Urbano para el área Metropolitana de Lima y Callao* (2004); CONSORCIO ALG, INOCSA y REPSA INGENIEROS, *Estudio de Racionalización de rutas de transporte público de pasajeros en el área de influencia del COSAC I* (2005); CONSORCIO ALG e INOCSA, *Estudio de Corredores Complementarios* (2006); entre otros, relacionados con el impacto ambiental y las posibilidades técnicas del Corredor Segregado de Alta Capacidad (COSAC I). Todos los materiales están disponibles en: <http://www.protransporte.gob.pe/index.php/biblioteca-virtual> (último acceso 09/06/15).

<sup>12</sup> Cuyo reglamento fue aprobado mediante Ordenanza 873, publicada el 8 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial El Peruano.

- Rutas de Aproximación, que acercan a la población hacia los sistemas de transporte de mediana y alta capacidad.
- Otros servicios de transporte que se creen para satisfacer las necesidades de movilización de las personas (i.e. transporte no motorizado).

Como parte de la reforma del sistema de transporte se realizó la Licitación -convocada y conducida por Protransporte a través de un Comité Especial-, la cual tenía como objetivo implementar el Sistema de Corredores Complementarios.

## **2.2 Características y reglas de la Licitación**

Siguiendo los lineamientos previstos en la Ordenanza 954, las bases integradas de la Licitación<sup>13</sup> prescribieron como principios que orientan este proceso: (i) la racionalización de los niveles de oferta del servicio, (ii) la inclusión prioritaria de los operadores que prestan el servicio en las rutas que se encuentran en el área de influencia, (iii) la definición de servicios en función de las necesidades de viaje de los usuarios, (iv) el establecimiento de condiciones de acceso y permanencia en el servicio que fomenten la formalización y organización empresarial de los operadores, (v) la orientación hacia un sistema integrado de transporte, y (vi) la organización de las rutas del área de influencia en “paquetes de servicios”, asignándose a cada uno de dichos paquetes a un único titular.

La Licitación se centró en la concesión de distintas rutas que formaban parte del Sistema de Corredores Complementarios, el cual está compuesto por cinco (5) corredores complementarios que conectan distintos distritos de Lima Metropolitana, como se muestra en el siguiente gráfico.

(Continúa en la siguiente página)

---

<sup>13</sup> Las bases integradas se encuentran publicadas en el portal web de Protransporte. Disponible en: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/img-716205707-0001.pdf> (último acceso 09/06/15).

**Gráfico 2**  
**Rutas de los cinco (05) Corredores Complementarios del SIT**



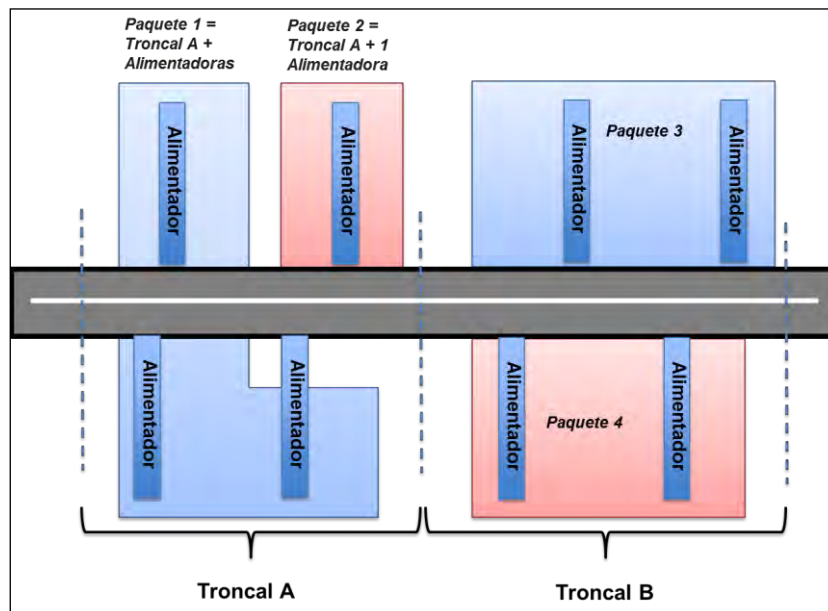
Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima  
 Elaboración: Diario La República

El diseño de las rutas del servicio de transporte en Lima Metropolitana agrupaba las rutas del Sistema de Corredores Complementarios en dos niveles: los corredores complementarios, y los paquetes de rutas. Las bases integradas de la Licitación previeron que cada corredor complementario (en adelante, corredor) esté compuesto por varios paquetes de rutas, los cuales a su vez estarían integrados por rutas troncales y rutas alimentadoras<sup>14</sup>. A manera de ejemplo, el Gráfico 3 ilustra un corredor complementario simplificado con sólo diez (10) rutas: dos (2) troncales, A y B; y ocho (8) alimentadoras. Asimismo, se muestran cuatro paquetes de rutas, del 1 al 4.

(Continúa en la siguiente página)

<sup>14</sup> El Anexo 1-A de las bases integradas indican la composición de rutas troncales y alimentadoras de paquetes de rutas que conformaban la Licitación.

**Gráfico 3**  
**Composición de un Corredor Complementario**



Elaboración: Secretaría Técnica

La Licitación tuvo por objeto concesionar, a favor de las empresas que resulten ganadoras, el derecho exclusivo a prestar el servicio de transporte urbano de pasajeros en los paquetes de rutas por el lapso de 10 años<sup>15</sup>. La Licitación buscó generar un proceso competencia por el mercado<sup>16</sup> mediante el cual se determine las empresas que brindarán el servicio de transporte de pasajeros en los diversos paquetes de rutas.

De acuerdo con las bases integradas de la Licitación, el Sistema de Corredores Complementarios consistía de cuarenta y nueve (49) paquetes de rutas organizados en cinco (5) corredores, tal como se indica en el Cuadro 1.

(Continúa en la siguiente página)

<sup>15</sup> Si bien en principio la concesión dura diez (10) años, las empresas podían incrementar el número de años de la concesión si adelantaban su plan de modernización de la flota (Ver Punto 5.9.2.1 de las bases integradas).

<sup>16</sup> Este concepto de "competencia por el mercado" se aplica frecuentemente a aquellos casos en los que el Estado – por razones de eficiencia- ha decidido reservar la participación de un mercado a favor de una o pocas empresas sometiendo a licitación el derecho a producir determinados bienes o servicios. En estos casos, la autoridad diseña un proceso de selección por el cual los postores compiten *ex ante* por entrar en el mercado. Generalmente, los ganadores de estos procesos de selección obtienen ese derecho en calidad de monopolio legal, por ejemplo la concesión para operar un aeropuerto. En MOUGEOT, Michel y NAEGELEN, Florence: *Designing market structure when firms compete for the right to serve the market*. En: The Journal of Industrial Economics, Vol. 53, No. 03, Septiembre 2005, páginas 393-416.

**Cuadro 1**  
**Distribución de las rutas y paquetes entre los Corredores Complementarios**

N°	Nombre del Corredor	Número de Paquetes
1	Panamericanas	17
2	Javier Prado	6
3	Tacna-Garcilaso-Arequipa	5
4	San Juan de Lurigancho-Brasil	10
5	Carretera Central	11
<b>Totales</b>		<b>49</b>

Fuente: Protransporte<sup>17</sup>  
Elaboración: Secretaría Técnica

Las bases integradas establecen las reglas para postular y competir en las cuarenta y nueve (49) concesiones. Al respecto, las bases determinaban dos etapas: precalificación, y de postulación a los paquetes.

En la etapa de precalificación, los postores presentaban el Sobre 1 donde se incluía información del consorcio conformado, la elección del corredor al que postularían, y la posesión de un número específico de vehículos equivalentes que cambiaba según del corredor escogido<sup>18</sup>. Protransporte evaluaba la propuesta del Sobre 1 y definiría a los consorcios que precalificaban para continuar con la etapa de postulación a los paquetes en cada corredor<sup>19</sup>.

En la etapa de postulación a los paquetes los consorcios debían señalar los paquetes de rutas a los cuales postularían considerando que podían postular como máximo al 60% del total del número de paquetes de rutas por corredor que fue establecida en las bases integradas<sup>20</sup>. Los consorcios debían presentar la propuesta técnica (Sobre 2) y económica (Sobre 3) a cada paquete de rutas a los cuales postularían.

<sup>17</sup> Anexo 1-A (Composición de Paquetes de Rutas) de las bases integradas de la Licitación. Disponible en: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/img-716205858-0001.pdf> (último acceso 09/06/15).

<sup>18</sup> "Vehículo equivalente" es la medida común que permite comparar y sumar los diversos tipos de vehículos ofertados. Para efectos de la Licitación, se tomó en cuenta la siguiente conversión:

- 1 Microbús (combi) = 1 vehículo equivalente.
- 1 Minibús (coaster) = 2 vehículos equivalentes.
- 1 Bus = 3 vehículos equivalente.

En este sentido, por ejemplo, cincuenta (50) camionetas rurales o combis, veinte (20) coasters y diez (10) buses constituyen una oferta de ciento veinte (120) vehículos equivalentes. De acuerdo con las bases integradas (Punto 5.4.2), los postores debían acreditar un mínimo de mil (1000) vehículos equivalentes para poder precalificarse en el Corredor Panamericanas, o seiscientos (600) vehículos equivalentes para los demás corredores.

<sup>19</sup> Los resultados detallados de la etapa de precalificación pueden consultarse en: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/presentacion-23oct13-final.pdf> (último acceso 09/06/15)

<sup>20</sup> Las bases integradas previeron que los consorcios precalificados solo puedan postular hasta el 60% de los paquetes de rutas existentes en cada corredor, de acuerdo al siguiente detalle:

Corredor	Paquetes	Número máximo de paquetes
Corredor Panamericanas	17	10
Corredor Javier Prado	6	4
Corredor Tacna-Garcilaso-Arequipa	5	3
Corredor San Juan de Lurigancho-Brasil	10	6
Corredor Carretera Central	11	7

Fuente: Protransporte

La propuesta técnica debía incluir la siguiente información:

- Porcentaje de sobreposición de recorridos actuales de la flota ofertada respecto de las rutas troncales y alimentadoras que conforman el paquete al que se postula. Este dato proviene de las matrices de sobreposición de rutas troncales y alimentadoras aprobada por Protransporte<sup>21</sup>.
- Kilometraje de la flota propuesta, que es un índice que muestra la cantidad y capacidad de los vehículos ofertados en relación con la cantidad y capacidad óptimas previstas en las bases integradas para cada paquete de rutas.
- Calidad de la flota propuesta, que se compone de tres (3) variables:
  - Plan de modernización que está relacionado con la propuesta de renovación de la flota propuesta durante los primeros cinco (05) años de operación de la concesión, así como el plan de chatarreo para los vehículos obsoletos.
  - Nivel de emisiones que corresponde al porcentaje de vehículos de la flota propuesta para el primer año de operación, que cumplan con las normas de emisión de contaminantes EURO 2 o una mayor.
  - Antigüedad de la flota propuesta que corresponde a la antigüedad promedio de la flota para la pre-operación y el primer año de operación de la concesión.
- Experiencia de operación en las rutas que indica la experiencia del consorcio postor en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en los corredores. Se compone de (i) antigüedad de vehículos operando en ruta y (ii) antigüedad de empresas operando en ruta.

Las propuestas técnicas de cada paquete debían corresponder tanto a las rutas troncales como a las alimentadoras. Estas propuestas eran calificadas siguiendo un esquema de puntos detallado en el Cuadro 2.

(Continúa en la siguiente página)

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, un microbús de la ruta EM37 recorría las rutas 151 y 152 del paquete 1 del corredor Panamericanas pero no recorría la ruta troncal de dicho corredor. Así, si un consorcio consideraba microbuses de la ruta EM37 en la propuesta de flota vehicular para el paquete 1 del corredor Panamericanas hubiera obtenido una sobreposición del troncal de 0% y una sobreposición en las rutas alimentadoras de 46,03% y 58,94% para la ruta 151 y 152 respectivamente. Este criterio de sobreposición implicaba que los vehículos nuevos o que no estén autorizados por la GTU o la Gerencia General de Transporte Urbano (GGTU) no tendrán sobreposición.

**Cuadro 2**  
**Calificación para las rutas Troncales**

PARÁMETROS	RANGO	PUNTAJES		
		100		
<b>SOBREPOSICION DE RECORRIDOS</b>		50		
<b>Sobreposición actual dentro del Corredor</b>			30	
Porcentaje promedio de sobreposición de recorridos de la flota acreditada con el recorrido del tramo troncal (100% = longitud del corredor troncal)	Mayor a 40%			30
	26-40%			20
	21-25%			15
	13-20%			8
	Entre 7.5 y 12%			4
	Menor al 7.5%			0
<b>Propuesta de kilometraje de la flota propuesta</b>			20	
Cantidad de kilómetros ofertados en relación con los kilómetros requeridos (óptimos)	100% al postor que oferte la menor cantidad de kilómetros (no menor a los requeridos) y el resto en forma proporcional (1)			
<b>CALIDAD DE LA FLOTA PROPUESTA</b>		40		
<b>Plan de modernización</b>			15	
Oferta de vehículos a chatarrar en 5 años	100% al postor que ofrezca la mayor cantidad de vehículos a chatarrar (sobre mínimos establecidos) y el resto en forma proporcional (2)			15
<b>Nivel de Emisiones de flota propuesta</b>			15	
Porcentaje de la flota propuesta con motores de tecnología Euro 2 o mayor	Mayor al 50% de la flota			5
	26 a 50% de la flota			3
	entre 10 y 25% de la flota			1
Bonificación adicional por porcentaje de la flota propuesta con motores de tecnología GNV	Mayor al 20% de la flota			10
	11 a 20% de la flota			5
	entre 5 y 10% de la flota			2
<b>Antigüedad promedio de la flota propuesta</b>			10	
Promedio de antigüedad de la flota propuesta	0-5 años			10
	6-10 años			6
	11-15 años			2
	16-20 años			1
	>20 años			0
<b>EXPERIENCIA</b>		10		
<b>Experiencia de operación en las rutas</b>			10	
Tiempo promedio de antigüedad de la flota propuesta operando rutas autorizadas por la GTU o GGTU que se sobrepongan a rutas o zonas del paquete al que postule	Más de 10 años			10
	6-10 años			7
	4-5 años			5
	0-3 años			2

### Calificación para las rutas Alimentadoras

PARÁMETROS	RANGO	PUNTAJES	
		100	50
<b>SOBREPOSICION DE RECORRIDOS</b>		50	
<b>Sobreposición actual dentro del Corredor</b>			30
Porcentaje promedio de sobreposición de recorridos de la flota acreditada con el recorrido del tramo troncal (100% = longitud del corredor troncal)	Mayor a 76%		30
	51-75%		20
	26-50%		10
	10-25%		5
	Menor al 10%		0
<b>Propuesta de kilometraje de la flota propuesta</b>		20	
Cantidad de kilómetros ofertados en relación a los kilómetros requeridos (óptimos)	100% al postor que oferte la menor cantidad de kilómetros (no menor a los requeridos) y el resto en forma proporcional (1)		
<b>CALIDAD DE LA FLOTA PROPUESTA</b>		30	
<b>Plan de modernización</b>			10
Oferta de vehículos a chatarrar en 5 años	100% al postor que ofrezca la mayor cantidad de vehículos a chatarrar (sobre mínimos establecidos) y el resto en forma proporcional (2)		10
<b>Nivel de Emisiones de flota propuesta</b>			10
Porcentaje de la flota propuesta con motores de tecnología Euro 2 o mayor	Más del 20% de la flota		5
	6 a 20% de la flota		3
	entre 1 y 5% de la flota		1
Bonificación adicional por porcentaje de la flota propuesta con motores de tecnología GNV	Mayor al 20% de la flota		5
	11 a 20% de la flota		3
	entre 5 y 10% de la flota		1
<b>Antigüedad promedio de la flota propuesta</b>		10	
Promedio de antigüedad de la flota propuesta	0-10 años		10
	11-15años		6
	16-20 años		2
	21-25 años		1
	>25 años		0
<b>EXPERIENCIA</b>		20	
<b>Experiencia de operación en las rutas</b>			20
Tiempo promedio de antigüedad de la flota propuesta operando rutas autorizadas por la GTU o GGTU que se sobrepongan a rutas o zonas del paquete al que postule	Más de 10 años		20
	4-10 años		10
	0-3 años		5

(1) Puntaje del postor = (menor kilometraje propuesto x 100) / kilometraje del postor

(2) Puntaje del postor = (cantidad de vehículos a chatarrar propuestos por el postor x 100) / cantidad mayor de vehículos propuestos para chatarrar

Fuente: Elaborado por Protransporte

Adaptado por la Secretaría Técnica

Según las bases integradas, el puntaje técnico del paquete se obtendría de la siguiente fórmula:

Puntaje técnico del paquete	=	(Puntaje Técnico Troncal x 0.60)	+	(Puntaje Técnico Alimentador Ponderado x 0.40) <sup>22</sup>
-----------------------------	---	----------------------------------	---	--

Las bases integradas señalaban que en el mismo acto de presentación de la propuesta técnica, los consorcios postores debían presentar sus respectivas propuestas económicas para cada paquete de rutas. Las propuestas económicas debían incluir la siguiente información:

- Tarifa por pasajero, debiendo independizarse la tarifa en los tramos troncales y alimentadores dentro del mismo paquete.
- Costo por kilómetro, debiendo independizarse el costo según los tramos troncales y alimentadores dentro del mismo paquete.
- Descuento por integración, que corresponde al porcentaje de descuento para los pasajeros que integren su viaje en el tramo troncal y alimentador de un mismo paquete de rutas.

La calificación de propuestas económicas para el paquete de rutas, compuesta por rutas troncales y alimentadoras, se regía según la distribución de puntajes prevista en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Calificación para las rutas Troncales**

PARÁMETROS	RANGO	PUNTAJES	
		100	
<b>Tarifa al pasajero</b>			10
Por viaje en ruta troncal	100% al postor que ofrezca la menor tarifa dentro del rango referencial y el resto en forma proporcional (1)		
<b>Costo por kilómetro</b>			85
En ruta troncal	100% al postor que ofrezca el menor costo dentro del rango referencial y el resto en forma proporcional (1)		
<b>Tarifa integrada</b>			5
Porcentaje de descuento sobre la tarifa al pasajero en la ruta troncal	100% al postor que ofrezca el mayor descuento y el resto en forma proporcional (2)		

(1) Puntaje del postor = (menor tarifa o costo propuesto x 100) / tarifa o costo del postor

(2) Puntaje del postor = (descuento propuesto por el postor x 100) / mayor descuento propuesto

<sup>22</sup> El Puntaje Técnico Alimentador Ponderado (PTAP) se obtiene del promedio del puntaje técnico de las rutas alimentadoras que conforman el paquete, ajustado por la cantidad referencial de pasajeros asociada a cada una de ellas.

### Calificación para las rutas Alimentadoras

PARÁMETROS	RANGO	PUNTAJES	
		100	
<b>Tarifa al pasajero</b>			10
Por viaje en ruta troncal	100% al postor que ofrezca la menor tarifa dentro del rango referencial y el resto en forma proporcional (1)		
<b>Costo por kilometro</b>			85
En ruta troncal	100% al postor que ofrezca el menor costo dentro del rango referencial y el resto en forma proporcional (1)		
<b>Tarifa integrada</b>			5
Porcentaje de descuento sobre la tarifa al pasajero en la ruta troncal	100% al postor que ofrezca el mayor descuento y el resto en forma proporcional (2)		

(1) Puntaje del postor = (menor tarifa o costo propuesto x 100) / tarifa o costo del postor

(2) Puntaje del postor = (descuento propuesto por el postor x 100) / mayor descuento propuesto

Fuente: Elaborado por Protransporte

Adaptado por la Secretaría Técnica

Según las bases integradas, el puntaje económico del paquete se obtendría de la siguiente fórmula:

Puntaje económico del paquete	=	(Puntaje económico Troncal x 0.60)	+	(Puntaje Económico Alimentador Ponderado x 0.40) <sup>23</sup>
-------------------------------	---	------------------------------------	---	--

Finalmente, el puntaje total del postor, calculado sobre 100 puntos y asociado a cada paquete de rutas se obtendría ajustando el peso relativo de las propuestas técnicas y económicas de acuerdo con la siguiente fórmula:

Puntaje total del paquete	=	(Puntaje Técnico del paquete x 0.70)	+	(Puntaje Económico del paquete x 0.30)
---------------------------	---	--------------------------------------	---	--

Como se señaló, un consorcio obtenía la adjudicación de la buena pro del paquete de rutas si su propuesta acumulaba el mayor puntaje técnico y económico. De esta forma, el consorcio obtenía el derecho de prestar el servicio de transporte público de pasajero en un paquete.

### 2.3 Factores que facilitan la adopción de prácticas colusorias

Debido a que la denuncia interpuesta que motivó la presente abogacía de la competencia señalaba que determinados consorcios habían incurrido en prácticas colusorias horizontales, la Secretaría Técnica evaluó si las condiciones en las que se desarrolló la Licitación pudieron haber facilitado la adopción de este tipo de prácticas.

En el análisis de prácticas colusorias se suele evaluar qué características propias del mercado materia de investigación facilitarían la celebración de acuerdos anticompetitivos, así como su sostenibilidad en el tiempo. La presencia de dichas características en un mercado incrementa la probabilidad de que se haya realizado un

<sup>23</sup> El Puntaje Económico Alimentador Ponderado (PEAP) se obtiene es el promedio del puntaje técnico de las rutas alimentadoras que conforman el paquete, ajustado por la cantidad de vehículos-kilómetro asociada a cada una de ellas.

acuerdo colusorio<sup>24</sup>. Cabe destacar que ello no implica por sí misma la verificación de indicios de colusión, únicamente la presencia de condiciones que la favorecen.

La realización de prácticas colusorias en procesos de selección depende, por un lado, de los beneficios económicos que pueden derivarse de ellas y, por el otro, de los costos de coordinarlas y ejecutarlas. Existen mercados donde se presentan situaciones que típicamente reducen costos de transacción –i.e. información, negociación o coordinación, monitoreo y sanción- y, por lo tanto, facilitan la adopción de acuerdos anticompetitivos.

#### a. Inelasticidad de la demanda

La inelasticidad de la demanda del mercado<sup>25</sup> puede ser un factor que incentive la realización de una práctica colusoria, toda vez que reduce los costos de coordinación. Un cártel sería sostenible en mercados donde la elasticidad de demanda sea baja puesto que cambios en los precios no generarían variaciones considerables en las cantidades demandadas de los productos, permitiendo a las empresas que participan en el acuerdo obtener mayores beneficios<sup>26</sup>.

Existen factores que determinan la elasticidad precio de la demanda entre ellos, las preferencias de los consumidores y la disponibilidad de bienes o servicios sustitutos. Al respecto, se puede decir que el transporte en general es un servicio especialmente necesario por la dependencia que tiene la sociedad actual de la movilidad de las personas y bienes<sup>27</sup>. Además, el transporte público es un servicio que no tiene sustitutos cercanos razonables, considerando que casi el 80% de los limeños pertenecen a los sectores C, D y E, de los cuales, alrededor del 70% no es propietario de ningún vehículo privado<sup>28</sup>.

Sobre la base de los criterios mencionados, puede inferirse que la demanda por transporte público tiene una baja elasticidad. Ello es especialmente cierto si se considera que en Lima Metropolitana el 57% de los viajes son para trabajar y estudiar;

---

<sup>24</sup> En la literatura económica dicho enfoque se denomina estructural en la medida en que analiza las características de una industria que incrementa la probabilidad que se forme un cartel. GROUT, Paul A. y Silvia SONDEREGGER, *Structural approaches to cartel detection*. En: EHLERMANN, Claus-Dieter e Isabela ATANASIU (Ed.). *European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels*, Hart Publishing, 2007, páginas 83-104.

<sup>25</sup> La elasticidad permite explicar la sensibilidad que tiene la demanda a cambios en el precio del producto o de los demás determinantes que la condicionan. En ese sentido la elasticidad es un indicador que caracteriza los aspectos propios de la demanda sintetizando de esta manera el comportamiento de los consumidores en el mercado.

<sup>26</sup> IVALDI, Marc, Bruno JULLIEN, Patrick REY, Paul SEABRIGHT, y Jean TIROLE, *The economics of tacit collusion*, IDEI Toulouse, Marzo 2003. Reporte Final para la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea, 2003, página 50.

<sup>27</sup> RUS, CAMPOS y NOMBELA, *Economía del Transporte*, Antoni Bosch, editor. España, 2003; página 16.

<sup>28</sup> Asimismo, se ha señalado que: “se observa que Lima Metropolitana cuenta con un alto potencial de demanda para el sistema integrado de transporte masivo. El número de habitantes es importante y en crecimiento, existe una alta proporción de población joven, las familias predominantemente cuentan con niveles de ingreso bajo y medio, la tasa de motorización es baja, y la ubicación de la población de bajos ingresos se concentra en la periferia, en especial en el Norte. Ver: CONSORCIO MACROCONSULT – Booz, Allen, Hamilton. *Estudio Económico Financiero e Institucional para el desarrollo del Proyecto COSAC I*. Capítulo II. Informe preparado para Protransporte, 2005. Disponible en <http://www.protransporte.gob.pe/index.php/biblioteca-virtual/14/153>.

y que el transporte público representa el 69.1% del total de viajes motorizados, con tendencia a incrementarse<sup>29 30</sup>.

Por otro lado, dado que la Licitación otorgaba la concesión exclusiva de cuarenta y nueve (49) paquetes de rutas para prestar el servicio de transporte público al consorcio ganador, la demanda en cada paquete de rutas sería inelástica.

## **b. Reducido número de empresas**

Mientras menor sea el número de empresas postoras, menores serán los costos de transacción necesarios para coordinar estrategias conjuntas, será más fácil detectar desviaciones a los acuerdos, y los beneficios asignados a cada empresa coludida tenderían a ser mayores<sup>31</sup>.

Luego de la etapa de precalificación, Protransporte publicó información sobre los consorcios precalificados, la cantidad de vehículos equivalentes y el número máximo de paquetes a los que podrían postular los consorcios dada la capacidad de todos sus vehículos precalificados<sup>32</sup>.

Al respecto, se observa que el número de consorcios calificados para postular a los paquetes era inferior al número de paquetes a licitar dentro del corredor. Del Cuadro 4, se aprecia que si comparamos el número paquetes potenciales que todos los consorcios precalificados podían postular en un corredor y el número de paquetes de rutas disponibles en el corredor, obtenemos ratios de 1.65, 1, 1.2, 1.80 y 0.91 para los corredores Panamericanas, Javier Prado, Tacna Garcilaso Arequipa, San Juan de Lurigancho Brasil y Carretera Central respectivamente. De esta forma, el número de consorcios potenciales por paquete era reducido a nivel de corredor, siendo menor la rivalidad en los corredores Javier Prado y Carretera Central. En algunos corredores inclusive el nivel de competencia por paquete podría ser nulo. Por ejemplo, en el corredor Javier Prado había 6 paquetes disponibles y 2 consorcios que contaban con una capacidad de postular a tres paquetes como máximo cada uno, lo que podría generar que sólo postule un consorcio para cada paquete.

(Continúa en la siguiente página)

---

<sup>29</sup> Ver: Equipo de Estudio JICA, "Características de la demanda del Sistema de Transporte Urbano de Lima y Callao: Estudio de Movilidad Urbana EMU 2004" Disponible en: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi2/Estudio%20Movilidad%20Urbana%20-%20JICA%202004%2013-25.pdf> (Último acceso: 17 de agosto del 2014)

<sup>30</sup> Ver: Comparación de indicadores de transporte entre 1989 y 2004, en: CONSORCIO MACROCONSULT – Booz, Allen, Hamilton. «Estudio Económico Financiero e Institucional...», *Op. Cit.* Capítulo II, página 14.

<sup>31</sup> IVALDI, M. et. al., «The economics of tacit collusion», *Op. Cit.* página 50.

<sup>32</sup> Disponible en <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/presentacion-23oct13-final.pdf> (último acceso 09/06/15)

**Cuadro 4**  
**Resultados de la precalificación<sup>33</sup>**

Corredor	Consortios pre-calificados	Paquetes potenciales a postular	Paquetes disponibles
Panamericanas	Consortio Transport Rápido Express	4	17
	Consortio Norte Sur 2	5	
	Consortio Perú Bus	6	
	Consortio Corporación Empresarial Lima Norte Villa Express	4	
	Consortio Lima Norte Sur	4	
	Consortio Vial Sur	5	
Javier Prado	Consortio Empresarial Javier Prado Express	3	6
	Consortio Expreso Javier Prado	3	
Tacna Garcilaso Arequipa	Consortio Empresa de Transporte Arequipa	3	5
	Consortio TGA	3	
San Juan de Lurigancho Brasil	Consortio Masivo San Juan de Lurigancho	3	10
	Consortio Lima Perú	3	
	Consortio Santa Catalina	3	
	Consortio Nueva Alternativa	2	
	Consortio Inkabus San Juan de Lurigancho	2	
	Consortio Futuro Express	2	
	Consortio Integrado San Juan	3	
Carretera Central	Consortio Central Vías	2	11
	Consortio de Transportistas Carretera Central	3	
	Consortio Inkabus Carretera Central	2	
	Consortio Vías Carretera Central	3	
<b>TOTALES</b>	<b>21 Precalificados<sup>34</sup></b>		

Fuente: Elaborado por Protransporte  
Adaptado por la Secretaría Técnica

El número de consorcios que competían por los paquetes dentro de cada corredor era reducido lo que podría facilitar la adopción de acuerdos anticompetitivos entre los consorcios. Sin embargo, en algunos casos el nivel de competencia era tan bajo que un consorcio podía ser el único postor en los paquetes de rutas licitados.

### c. Barreras a la entrada

Cuando la entrada al mercado es costosa, difícil o lenta, las empresas establecidas gozan de cierta protección contra las presiones competitivas de los potenciales entrantes. Las barreras a la entrada son las condiciones de acceso al mercado investigado que, si son altas, pueden obstaculizar la entrada de nuevos competidores, permitiendo que las empresas establecidas puedan elevar los precios de manera

<sup>33</sup> Al final de la etapa de precalificación, Protransporte publicó un resumen de los resultados donde se presenta este cuadro. Ver: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/presentacion-23oct13-final.pdf> (último acceso 09/06/2015).

<sup>34</sup> Posteriormente, el Consorcio Próceres Internacional fue incorporado a esta lista como competidor precalificado, luego de que su descalificación contenida en la Resolución 001-2013 del Comité Especial fuese revocada por el Directorio de Protransporte. Tal como en los demás casos, se hizo público el corredor al que postulaba. Ver: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/circular-nro-39.pdf> (último acceso 09/06/2015).

sostenida, por encima de los niveles que regirían en un entorno más competitivo<sup>35</sup>. Por otra parte, Hovenkamp<sup>36</sup> señala que para fines de defensa de la libre competencia una barrera de entrada es una condición del mercado que disuade a nuevas empresas a ingresar al mercado y a la vez permite a las empresas establecidas fijar precios por encima a los que regirían en un entorno competitivo.

Las barreras a la entrada pueden ser legales, económicas o estratégicas. Las barreras legales son las restricciones impuestas por entidades gubernamentales y pueden incluir permisos, licencias, cuotas, estándares, entre otros. Por su parte, algunos economistas incluyen entre las principales barreras económicas las economías de escala, ventajas absolutas en costos, costos hundidos, diferenciación de productos, y requerimientos de capital. Por otro lado, entre las principales barreras estratégicas están los precios límite, los precios predatorios, la inversión para reducir costos, la inversión para aumentar costos, y las restricciones verticales.

En el caso de la Licitación, se observa que se daba prioridad a las empresas de transporte que ya venían operando mediante la Ordenanza 954 y de acuerdo con lo señalado en las bases integradas<sup>37</sup>. Esta prioridad se concretó mediante: (i) el requisito de contar con un mínimo número de vehículos equivalentes en la etapa de precalificación, lo que excluía de esta etapa a empresas nuevas que no contaban con una flota inicial, pero estaban en capacidad de adquirir la flota requerida en caso ganaran la Licitación; y (ii) las tablas de calificación previstas para la evaluación de propuestas técnicas descritas en la sección 2.2. Las tablas de la propuesta técnica muestran que un puntaje importante de la calificación técnica total podía ser obtenido por consorcios que tenían unidades vehiculares que venían operando en las rutas a concesionar. Al respecto, los criterios de calificación como la sobreposición de recorridos, la oferta de vehículos a chatarrar y la experiencia de operación en las rutas brindaban un puntaje de hasta 55 puntos sobre 100 en las rutas troncales y 60 puntos sobre 100 en las rutas alimentadoras. Así, un consorcio conformado por empresas con vehículos que operaban en las rutas licitadas podía obtener más de los 50 puntos del puntaje técnico.

Por lo señalado, las reglas de la Licitación ofrecían ventajas a los operadores establecidos sobre los potenciales entrantes<sup>38</sup>, lo que constituía una barrera a la entrada para consorcios que no venían operando en las rutas de los paquetes licitados.

---

<sup>35</sup> IVALDI, M. et. al., «The economics of tacit collusion», *Op. Cit.*, páginas 16-19.

<sup>36</sup> HOVENKAMP, Herbert, *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and its Practice*, 2da. Edición, West Group, Minnesota, 1999, página 39.

<sup>37</sup> Cabe mencionar que con la Licitación Pública para otorgar en concesión el servicio de transporte de pasajeros en el Sistema de Corredores Segregados de buses de Alta Capacidad (COSAC I) también se estipuló como requisito de precalificación que los postores (ya sea directamente o mediante sus socios calificados o técnicos) acrediten experiencia en la operación del servicio urbano de pasajeros en Lima Metropolitana y/o en la Provincia Constitucional del Callao de un mínimo de seiscientos (600) buses autorizados con capacidad de cincuenta (50) pasajeros, o buses equivalentes. Se exigía, además, que estos buses deberían haber estado acreditados ante la GTU de Lima o la GGTU de la Municipalidad Provincial del Callao.

<sup>38</sup> Al respecto, se pudo observar en los resultados de la etapa de precalificación que los consorcios se habían conformado mediante el agrupamiento de empresas que operaban rutas con una alta sobreposición en cada corredor, es decir, con empresas que operaban rutas similares, lo que demuestra que la barrera a la entrada creada por las bases se manifestó al momento de la licitación.

#### **d. Existencia de asociaciones**

Las asociaciones profesionales, sectoriales o gremiales pueden servir como mecanismos legítimos para la promoción de estándares de calidad, innovación y competitividad dentro de una industria. No obstante, sus estructuras organizativas y de poder pueden reducir sustancialmente los costos de información, coordinación y ejecución de acuerdos anticompetitivos, por lo que existe un riesgo de que puedan ser utilizadas para suprimir la rivalidad de sus miembros, entre ellos, los postores en un proceso de selección. Este riesgo de colusión está en función del tamaño de las asociaciones en relación con el número de agentes en el mercado, así como de la efectividad de sus reglas e influencia<sup>39</sup>.

Si bien el sistema afiliador<sup>40</sup> incentivó por muchos años la atomización de los agentes económicos, el sector de transporte urbano en Lima Metropolitana también ha experimentado la conformación de diversas asociaciones y gremios, formados en su mayoría por representantes de las actuales empresas operadoras. En el *Estudio de Corredores Complementarios* del 2006 se indicó que las funciones de estas agrupaciones se circunscribían a servir de coordinadoras entre las autoridades de transporte (MML, MTC) y los grupos involucrados en la provisión del servicio (empresas concesionarias, propietarios y choferes)<sup>41</sup>. En este sentido, en ocasiones han actuado conjuntamente para presionar a las autoridades, con la amenaza de paros o huelgas, en defensa de sus intereses<sup>42</sup>.

Además, los intentos de reforma del transporte a lo largo de las gestiones municipales en los últimos 15 años, así como la licitación del COSAC I (Metropolitano), motivaron la formación de asociaciones y gremios.

De este modo, la existencia de asociaciones de empresas de transportes podría facilitar la adopción de prácticas anticompetitivas.

#### **e. Existencia de canales de información**

La transparencia y el mayor flujo de información a través de canales directos o indirectos permiten que las empresas conozcan las características, fortalezas y debilidades de sus competidoras, lo que facilita la coordinación de estrategias colusorias y reduce el riesgo de conductas oportunistas en dichos escenarios; esto es, que se engañen entre sí. Por ejemplo, existe un canal de información desarrollado en aquellos mercados donde las empresas reportan diariamente los precios que cobran,

<sup>39</sup> *Organization for Economic Co-operation and Development – OECD, Competition Issues in Trade Associations*, Foro Latinoamericano de Competencia, 2011, página 19.

<sup>40</sup> Al respecto, revisar el numeral 37 de la presente resolución.

<sup>41</sup> CONSORCIO ADVANCED LOGISTICS GROUP S.A. – INOCSA INGENIERÍA S.L. *Estudio de Corredores Complementarios*. Capítulo 5. Disponible en: [http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo\\_5.pdf](http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo_5.pdf) (último acceso 09/06/15).

<sup>42</sup> Las principales asociaciones o gremios de empresas identificadas en el referido estudio fueron: CEMTU Perú, Corporación de Empresas de Transportistas Urbanos del Perú; ASETUP, Asociación de Empresas de Transporte Urbano de Perú; CGT Confederación General del Transporte; AMETUR, Asociación Metropolitana de Empresas de Transporte Urbano; Asociación Central de Empresas Constituidas; ASETRAP, Asociación de Empresas de Transporte; CONATRAP, Confederación General de Empresas de Transporte Público; Central Unitaria de Transportistas; ASETUM Asociación de Empresarios de Transporte Urbano Masivo del Perú; y Transportistas del Cono Este.

el nivel de sus ventas y/o sus clientes, y además esta información es accesible a sus competidores.<sup>43</sup> Así también, cuando los agentes económicos en un mismo nivel en la cadena productiva mantienen relaciones comerciales con los mismos agentes aguas arriba (proveedores) o aguas abajo (distribuidores), incluyendo organismos del Estado, y estas relaciones implican altos niveles de coordinación, la colusión resulta más fácil.

En el caso bajo análisis, en las etapas previas a la Licitación se crearon canales de comunicación que permitieron la identificación e interacción entre las distintas asociaciones y gremios que finalmente se unieron para conformar los consorcios. La realización de las mesas técnicas de transporte, entre julio y diciembre de 2011 y de la etapa de adecuación en diciembre de 2011, permitió que los consorcios conocieran las empresas y rutas asociadas, el número de vehículos, entre otras características relevantes de sus posibles competidores.

Por otro lado, como se señaló, el diseño de la Licitación incluyó distintas etapas. La etapa de precalificación habría permitido que los consorcios obtengan mayor información de sus competidores pues sus resultados fueron divulgados por Protransporte<sup>44</sup>. La información divulgada habría permitido a los postores la identificación de los consorcios que se presentaron a la Licitación, los corredores a los que postulaban, el número de vehículos que ofertaron, su equivalencia, el potencial promedio de paquetes a postular por cada consorcio, entre otros datos relevantes, lo que pudo facilitar coordinaciones entre ellos para las siguientes etapas de la Licitación<sup>45 46</sup>.

De esta forma, la división del proceso de licitación en dos etapas -la etapa de precalificación y postulación a los paquetes- y la publicación de los resultados de la etapa de precalificación podrían haber facilitado conductas coordinadas al interior de cada corredor por parte de los consorcios.

A modo de resumen, se observa que existían una serie de factores que podrían haber facilitado la adopción de acuerdos colusorios entre los consorcios postores de la Licitación: inelasticidad de la demanda, un número de empresas reducido en la mayoría de paquetes, barreras a la entrada que desincentivaron la participación de consorcios que no operaban en las rutas licitadas, existencia de asociaciones y la existencia de canales de información.

---

<sup>43</sup> Ver *American Column & Lumber Co. c. United States*, 257 U.S.377 (1921). En: GAVIL, A., KOVACIC, W. y J. BAKER. *Antitrust Law in perspective. Cases, concepts and problems in Competition Policy*. Thomson West, St. Paul, 2008, página. 267 y ss.

<sup>44</sup> Estos resultados fueron publicados en la página web de Protransporte. Disponible en: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/presentacion-23oct13-final.pdf> (último acceso 09/06/15).

<sup>45</sup> Véase: OCDE, "Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas", 2009, página 6. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42761715.pdf> (último acceso 09/06/15): "En la medida de lo posible, calificar a los licitadores durante el proceso de adquisición para evitar las prácticas de colusión entre el grupo calificado con antelación y aumentar el nivel de incertidumbre entre las empresas en cuanto al número y la identidad de los oferentes. Evitar que transcurran periodos largos entre la calificación y la adjudicación, pues esto podría facilitar la colusión".

<sup>46</sup> Por ejemplo, del Cuadro 4 se puede inferir que en el Corredor Javier Prado, el Consorcio Empresarial Javier Prado Express sabía que iba a competir con sólo un (1) consorcio, por la adjudicación de seis (6) paquetes. Además, dicho consorcio conocía quién era este competidor y el número de paquetes a los que podía postular.

### 3. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EXISTENTES EN LA LICITACIÓN

Luego de examinar aquellos factores que podrían haber incentivado la adopción de prácticas colusorias, la Secretaría Técnica analizó si efectivamente existían indicios razonables de una presunta práctica colusoria horizontal en la modalidad de concertación de ofertas por parte de dieciséis (16) consorcios que participaban en la Licitación.

En términos generales, en el caso de licitaciones colusorias se suelen presentar una serie de patrones de comportamiento, no excluyentes<sup>47</sup>. En el caso de licitaciones no repetitivas (o estáticas), como la Licitación bajo análisis, los patrones usuales son: el reparto de mercado, que consiste en la división del mercado por parte de los participantes del acuerdo con el objetivo de evitar la competencia; la postulación de ofertas encubiertas, que consiste en la presentación de ofertas que con anticipación se sabe que no calificarán como válidas; y la supresión de ofertas, que consiste en la inhibición de los participantes del acuerdo de presentar ofertas.

Como se señaló, las prácticas colusorias de concertación de ofertas pueden basarse en el reparto de mercado por parte de los participantes. Los participantes pueden repartirse el mercado de manera coordinada utilizando criterios geográficos, tipos de cliente, participación del mercado, entre otros con el objeto de restringir la competencia.

Al respecto, los denunciantes indicaron que habían advertido la predisposición de los miembros del Comité Especial de la Licitación para beneficiar a los consorcios denunciados<sup>48</sup> así como coincidencias en sus estrategias de postulación que se evidenciaron en la postulación de un único consorcio en la mayoría de paquetes. Este comportamiento se habría dado al momento de la presentación de los Sobres 2 y 3, lo que podría evidenciar un reparto de mercado. De esta manera, el reparto habría consistido en asignar a cada uno de los consorcios que participaron<sup>49</sup> un número de paquetes específico por cada corredor mediante la supresión de ofertas en dichos paquetes para evitar la competencia.

Según las empresas denunciadas, este posible reparto le habría permitido al consorcio ganador mantener sus precios elevados sin tener la obligación de reducirlos al no tener competidores. Ello se puede observar en el resultado de la propuesta económica donde la mayor parte de consorcios habría ofertado un valor en la tarifa por

---

<sup>47</sup> OECD (2010), "Guidelines for fighting bid rigging in public procurement". Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf> (último acceso 09/06/15).

<sup>48</sup> Al respecto, los denunciantes habían mencionado que el tiempo para aceptar propuestas finalizaba a las 4 p.m. del día 20 de diciembre de 2013, sin embargo se habían dado facilidades a los denunciados para que armen sus expedientes y cuenten con tiempo adicional para presentar sus propuestas.

<sup>49</sup> Las empresas denunciadas en cuestión son: Javier Prado Express, Expreso Javier Prado, TGA, Empresa de Transporte Arequipa, Central Vías, Inka Bus Carretera Central, Transportistas Carretera Central, Norte Sur 2, Perú Bus, Lima Norte Villa Express, Lima Perú, Santa Catalina, Nueva Alternativa, Inka Bus San Juan de Lurigancho, Futuro Express y Próceres Internacional.

pasajero y costo por kilómetro igual al valor máximo de la banda establecida por Protransporte<sup>50</sup>.

Por lo señalado, se consideró que la presunta práctica colusoria podría haberse dado en la etapa de postulación. Si se considera la postulación de los consorcios a los paquetes licitados, independientemente si la postulación fue rechazada o no por Protransporte, se observa que el nivel de competencia por paquete fue reducido. Como se muestra en el Cuadro 5 en treinta y seis (36) de los cuarenta y nueve (49) paquetes objeto de la Licitación sólo había 1 consorcio postor, mientras que en seis (6) paquetes no se presentó ningún consorcio.

**Cuadro 5**  
**Postulación de paquetes de la Licitación (Sobre 2)\***

Corredor	Paquete	Número de Consorcios
Panamericanas	1	2
	2	1
	3	2
	4	2
	5	2
	6	1
	7	1
	8	1
	9	1
	10	2
	11	1
	12	3
	13	1
	14	1
	15	0
	16	0
	17	1
Javier Prado	1	1
	2	1
	3	1
	4	1
	5	1
	6	1
Tacna Garcilaso Arequipa	1	1
	2	1
	3	1
	4	1
	5	1

<sup>50</sup> Este comportamiento no se observa en los consorcios Norte Sur 2, Perú Bus, Lima Norte Villa Express. En el resto de consorcios se ofertó un monto superior al 99% de la tarifa máxima permitida.

Corredor	Paquete	Número de Consorcios
San Juan de Lurigancho Brasil	1	0
	2	1
	3	2
	4	1
	5	1
	6	1
	7	1
	8	1
	9	1
	10	1
Carretera Central	1	0
	2	0
	3	1
	4	0
	5	1
	6	1
	7	1
	8	1
	9	1
	10	1
	11	1

\* Las celdas sombreadas corresponden a los paquetes donde postuló más de un consorcio

Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica

El reducido número de consorcios competidores en la etapa de postulación de paquetes de rutas reflejaría para los denunciantes una conducta colusoria. Sin embargo, existen razones alternativas vinculadas a las características del proceso de selección que explicarían lo observado. En particular, la reducida competencia observada en los paquetes licitados asociada al bajo número de consorcios precalificados.

El número de consorcios precalificados fue menor al número de consorcios que se conformaron en etapas previas a la Licitación. En el Cuadro 6 se observa que el número de consorcios pasó de 52 en la etapa de adecuación a 30 en la presentación del Sobre 1 y a 21 luego de la revisión sobre los requisitos exigidos por las bases de la Licitación por parte de Protransporte.

**Cuadro 6**  
**Número de consorcios por corredor según etapa de la licitación**

Corredor	Número de Paquetes	Número de consorcios		
		Adecuación	Presentación Sobre 1 <sup>1/</sup>	Precalificación <sup>2/</sup>
Panamericanas	17	16	8	6
Javier Prado	6	9	4	2
Tacna - Garcilaso - Arequipa	5	7	3	2
San Juan de Lurigancho Brasil	10	11	8	7
Carretera Central	11	9	7	4
Total	49	52	30	21

1/ Propuesta de consorcios

2/ Consorcios precalificados luego de la evaluación de Protransporte

Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica

Al respecto, ciertos criterios establecidos en las bases de la Licitación, en línea con las políticas municipales en materia de transporte público establecidas, podrían haber contribuido al bajo número de consorcios precalificados. En primer lugar, las reglas de Licitación incentivaban la participación de las empresas que operaban en las rutas licitadas. Como se señaló en la sección 5.9.1 de las Bases de la Licitación, las empresas que operaban en las rutas licitadas tenían ventajas sobre otros operadores debido a que podían obtener un alto puntaje de la calificación de la propuesta técnica del paquete<sup>51</sup>, siendo el mayor puntaje el obtenido por sobreposición.

En segundo lugar, el bajo número de consorcios precalificados también está asociado a la forma como las empresas de transportes se agruparon en la etapa de precalificación<sup>52</sup>. Los consorcios se habrían conformado considerando varios criterios, siendo uno de los más importantes la sobreposición que las empresas de transportes tenían en las rutas. Es decir, las empresas se agruparon con otras empresas que cubrían rutas similares en el corredor seleccionado antes de la Licitación.

La sobreposición actual dentro del corredor o sobreposición era un criterio importante permitiendo a los consorcios obtener hasta treinta 30% del total de los puntos de la calificación técnica, siendo el criterio que otorgaba de manera individual el mayor puntaje de dicha calificación<sup>53</sup>. Los puntos por sobreposición que obtenía un consorcio estaban determinados a su vez por la sobreposición que tenía en las rutas troncales y alimentadoras en el paquete de rutas seleccionado, donde destacaba la sobreposición en rutas troncales que otorgaba el 60% del puntaje total por sobreposición. La sobreposición de la ruta troncal resultaba relevante en la medida que los consorcios se conformaban para postular a un corredor determinado y la sobreposición en la ruta troncal era común a dicho corredor. Al respecto, en el Cuadro 7<sup>54</sup> se presenta la sobreposición de los consorcios en las rutas troncales considerando los vehículos precalificados por Protransporte. Se observa que en los cinco corredores los consorcios estaban conformados principalmente por vehículos que tenían una alta sobreposición en la ruta troncal. En efecto, en los cinco corredores más del 40% de vehículos de los consorcios tenían una sobreposición mayor al 40% en la ruta troncal; porcentaje de vehículos que se incrementa al 66% si no se considera el corredor Panamericanas<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> La Ordenanza N° 954 de la Municipalidad Metropolitana de Lima estableció los lineamientos de política municipal de transporte público urbano para el área de Lima Metropolitana.

<sup>52</sup> Como se indicó anteriormente, en la etapa de precalificación se estableció como uno de los requisitos para participar en la Licitación la conformación de consorcios por parte de las empresas de transporte.

<sup>53</sup> Las bases integradas señalaban, dentro de los criterios técnicos a evaluar, que la “sobreposición actual dentro del corredor” aportaba 30 de los 100 puntos de la calificación técnica tanto para el servicio troncal como para el servicio alimentador. Vale aclarar que las bases integradas agruparon a este factor junto con la propuesta de kilometraje de la flota en un solo gran rubro denominado “sobreposición de recorridos” como se puede ver en el Cuadro 2 de la presente Resolución. Sin embargo se analizará sólo el puntaje que entrega la sobreposición actual dentro del corredor pues es el criterio individual más importante. En adelante, cuando se mencione sobreposición se estará refiriendo solamente a la “sobreposición actual dentro del corredor”.

<sup>54</sup> Se consideran los rangos de sobreposición propuestos en las bases integradas. De acuerdo con las bases integradas una sobreposición mayor al 40% otorgaba el mayor puntaje. Así, una sobreposición mayor al 40% era considerada elevada.

<sup>55</sup> Todos los corredores exigían la presentación de un mínimo de 500 vehículos equivalentes excepto el corredor Panamericanas que pedía el doble de vehículos para poder postular. Esta situación habría incentivado la asociación con empresas que poseían menor sobreposición pero que permitían alcanzar la cuota exigida. Por otra parte, en el corredor Javier Prado se puede observar un 20% de vehículos con una sobreposición inferior a 7.5%,

**Cuadro 7**  
**Porcentaje del total de vehículos según corredor y porcentaje de sobreposición**

Corredor	Porcentaje de sobreposición en las rutas troncales					
	Menor a 7.5%	Entre 7.5% y 12%	Entre 12% y 20%	Entre 21% y 26%	Entre 26% y 40%	Mayor a 40%
Panamericanas	24.83%	1.40%	20.49%	.	12.62%	40.65%
Javier Prado	27.21%	3.59%	0.14%	2.15%	0.14%	66.76%
Tacna Garcilaso Arequipa	0.13%	.	.	.	7.10%	92.77%
San Juan de Lurigancho	3.08%	4.66%	2.62%	4.46%	13.62%	71.56%
Carretera Central	8.10%	0.46%	8.56%	1.37%	15.33%	66.19%

Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica

Las reglas de la Licitación incentivaron la conformación de consorcios con alta sobreposición. Como puede apreciarse en las consultas a las bases integradas de la Licitación, Protransporte buscaba premiar a los consorcios que poseían el mejor conocimiento de las rutas a la que postulan dándole un peso importante dentro de la calificación a la sobreposición que podían tener<sup>56</sup>.

En tercer lugar, la capacidad mínima de vehículos equivalentes requerida para la postulación en cada corredor también habría explicado la reducción de consorcios observada entre la etapa de adecuación y de precalificación. Así, en la etapa de adecuación se tenían consorcios que poseían menos de 200 vehículos equivalentes lo que les habría obligado a asociarse con otras empresas o consorcios para presentarse en la etapa de precalificación, en la medida que se requería un mínimo de 1000 vehículos equivalentes para el corredor Panamericanas y de 600 para el resto de corredores.

Por lo tanto, el número de consorcios precalificados por corredor y las restricciones de capacidad que éstos tenían habrían determinado el nivel de competencia observado en la postulación a los paquetes. De acuerdo a lo señalado en el Cuadro 4, el número potencial (promedio) de consorcios por paquete fluctuaba entre 0.91 y 1.80 en los cinco corredores, lo que refleja una reducida rivalidad entre consorcios por los paquetes de rutas de cada corredor. Asimismo, en la medida que la información de la precalificación era pública, los consorcios conocían la baja rivalidad esperada en cada uno de los corredores.

Por su parte, la elección de los consorcios sobre los paquetes a postular estuvo relacionada a la evaluación que cada consorcio realizó sobre las ventajas que tenían en la presentación de sus propuestas. Al respecto, la sobreposición era un criterio importante en la evaluación de los consorcios a la hora de determinar su postulación a los paquetes de rutas ya que, como se señaló, era el factor individual que otorgaba el mayor puntaje de la propuesta técnica.

En efecto, los consorcios habrían postulado a los paquetes donde tenían una mayor sobreposición en desmedro de los paquetes donde tenían una menor sobreposición.

---

sin embargo un 67% poseía una sobreposición por encima del 40% por lo que no se ve afectada la conclusión acerca de la importancia que la sobreposición tuvo al momento de decidir la conformación de los consorcios.

<sup>56</sup> Punto 47 de la absolución de consultas a las bases de la licitación. En <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/absolucion-consultas-bases.pdf> (último acceso 09/06/15).

Para evaluar lo señalado, se calculan las diferencias en la sobreposición de los paquetes de rutas donde los consorcios postularon y donde no lo hicieron. Se considera que los consorcios toman en cuenta los vehículos precalificados, el número de vehículos requeridos<sup>57</sup>, y la sobreposición en la ruta troncal y en las rutas alimentadoras. La sobreposición se estima tomando en cuenta que cada consorcio postula a un paquete de rutas asignando los vehículos que le permiten obtener el mayor valor de sobreposición, siguiendo el procedimiento descrito a continuación. En primer lugar, el consorcio asigna los vehículos con mayor sobreposición a la ruta troncal hasta alcanzar un valor por encima o por debajo del 5% de la capacidad estática requerida por el paquete de rutas al que se postule. En segundo lugar, el consorcio asigna los vehículos con mayor sobreposición a las rutas alimentadoras empezando por las rutas que poseían un mayor número de pasajeros<sup>58</sup>.

Se observa que el valor promedio de la sobreposición en los paquetes de rutas donde los consorcios postularon fue mayor a la sobreposición de los paquetes de rutas donde no postularon tanto en la ruta troncal como en las rutas alimentadoras. Asimismo, al realizar la prueba de diferencia de promedios entre sobreposición de los paquetes de rutas donde los consorcios postularon y donde no postularon se obtiene que dicha diferencia es estadísticamente significativa a un 95% de nivel confianza, tanto en la ruta troncal como en la alimentadora, siendo mayor la sobreposición en los paquetes donde los consorcios postularon, como se muestra en el Cuadro 8.

(Continúa en la siguiente página)

---

<sup>57</sup> Las bases integradas señalaban que para postular a un paquete determinado el consorcio requería tener un número de vehículos que obtengan una capacidad que se encuentre dentro del rango de 5% por encima o por debajo de la capacidad estática del paquete. La capacidad estática estaba definida como la capacidad de pasajeros del vehículo (parados y sentados) sin movimiento; es decir, sin considerar la cantidad de vueltas que realiza la ruta en operación durante un periodo determinado de tiempo.

<sup>58</sup> Esta forma de distribución de vehículos se sustenta en el puntaje que cada parte del paquete aportaba a la calificación total. El puntaje para el servicio troncal aportaba un 60% a la calificación técnica mientras que el puntaje ponderado de los alimentadores aportaba un 40%, por lo que resultaba importante asignar los vehículos con mayor sobreposición al servicio troncal. El ponderador para los alimentadores era el número de pasajeros por lo que resultaba más importante asignar una mayor sobreposición al alimentador que tenga más pasajeros dentro del paquete.

**Cuadro 8**  
**Promedio de sobreposición y puntaje en los paquetes en los que postularon y no los consorcios\***

<b>Categoría</b>	<b>N°</b>	<b>Promedio Alimentador</b>	<b>Promedio Troncal</b>
<b>Sobreposición</b>			
Postularon	51	48.3%	76.6%
No postularon	159	26.5%	69.6%
t-statistic		-6.5261	-2.4316
Pr(Postularon > No Postularon)		0	0.0159

<b>Puntaje</b>			
Postularon	51	14.50	30
No postularon	159	7.70	30
t-statistic		-6.2453	-
Pr(Postularon > No Postularon)		0	-

\*No se considera a los consorcios Vial Sur, Integrado San Juan y Vías Carretera Central pues no presentaron el Sobre 2.

Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica

El Cuadro 8 también indica la diferencia del puntaje que los consorcios habrían obtenido por sobreposición. El puntaje obtenido por sobreposición en las rutas alimentadoras era significativamente mayor en los paquetes de rutas donde los consorcios postularon que el obtenido en los paquetes de rutas donde no postularon, mientras que en la ruta troncal no se observa diferencias. Así, el puntaje total por sobreposición fue mayor en los paquetes donde los consorcios postularon respecto de los paquetes donde no postularon, diferencia que es estadísticamente significativa a un 95% de nivel confianza.

Adicionalmente, los consorcios contaban con información que permitía aproximar la sobreposición que tenían sus competidores. Como se señaló anteriormente, los consorcios contaban con la información proporcionada por Protransporte sobre los vehículos de los consorcios que participaron en el plan de adecuación<sup>59</sup>, consorcios que luego participarían en las etapas de precalificación y postulación.

Los consorcios también realizaban actividades de monitoreo y recopilación de la información de los vehículos de los consorcios competidores, lo cual fue corroborado por los representantes de algunos consorcios en las investigaciones realizadas por la Secretaría Técnica. Con el número de placa de cada vehículo, los consorcios podían acceder a la página web de la GTU para consultar la ruta que poseía, la información técnica del vehículo como la capacidad, combustible utilizado, entre otros. Dicha información permitía a los consorcios conocer la sobreposición de los vehículos de sus competidores, tanto para la ruta troncal como para la ruta alimentadora, utilizando la matriz de sobreposición proporcionada por Protransporte.

<sup>59</sup> Protransporte publicó en su página web la base de datos de placas presentadas por los 52 consorcios en el proceso de adecuación del año 2012, que fue una etapa de preparación y capacitación previa a la Licitación. La base de datos contenía la información del número de placa, la ruta, el año de fabricación y la longitud lo que permitiría obtener información sobre los años de circulación de cada vehículo en su ruta, el porcentaje de sobreposición para corredores troncales y alimentadores, la antigüedad de cada unidad y su capacidad, respectivamente.

Los consorcios habrían privilegiado postular a los paquetes de rutas donde tenían mayor sobreposición tomando en cuenta la sobreposición de los consorcios competidores. Al respecto, el Cuadro 9 muestra la posición relativa que tenían los consorcios en los paquetes de rutas que postularon, si se considera la sobreposición estimada anteriormente<sup>60</sup>. En la mayoría de casos los consorcios postularon a los paquetes donde tenían la primera o segunda mayor calificación por sobreposición, situación que ocurrió en el 77% de los paquetes de rutas evaluados.

**Cuadro 9**  
**Posición de los consorcios dentro de cada paquete de rutas postulado**

<b>Posición dentro del paquete</b>	<b>Número de Oferentes</b>	<b>Porcentaje Acumulado</b>
1	21	43.14
2	17	76.47
3	4	84.31
4	3	90.20
5	1	92.16
6	1	96.08
7	2	100.0

Fuente: Protransporte  
Elaboración: Secretaría Técnica

En resumen, el bajo nivel de competencia en los paquetes se explica por el reducido número de consorcios precalificados en cada corredor. El número de consorcios precalificados estuvo asociado a las reglas de la Licitación que privilegiaron la participación de empresas operadoras de las rutas licitadas, y la conformación de consorcios que tengan una alta sobreposición considerando las restricciones de capacidad. Asimismo, la sobreposición también tuvo un rol importante a la hora de determinar el paquete donde los consorcios postularían. En efecto, las estimaciones realizadas permiten observar que la sobreposición total de los consorcios en los paquetes donde postularon fue mayor en promedio que en los paquetes donde no postularon. Igualmente, la sobreposición permitió a los consorcios comparar la ventajas relativas que tenían respecto de sus competidores, observándose que en la mayoría de casos los consorcios eligieron postular a los paquetes de rutas donde tenían la mayor o la segunda mayor sobreposición relativa respecto de sus competidores.

En consecuencia, fue el diseño y ejecución de la Licitación un limitante de la competencia dentro de dicho proceso de selección.

Otra hipótesis analizada por la Secretaría Técnica fue que los consorcios pudieron coordinar sus estrategias a través de la presentación de ofertas encubiertas o no válidas. En el caso de varias subastas simultáneas, si una empresa presenta una oferta válida el resto de empresas coludidas deberían presentar ofertas no válidas, con

<sup>60</sup> Por ejemplo, en el paquete de rutas 5 del corredor Carretera Central habían cuatro consorcios compitiendo; el que obtendría el mayor puntaje en este paquete era el Consorcio de Transportistas Carretera Central, seguido del Consorcio Inkabus - Carretera Central, del Consorcio Vías Carretera Central y el Consorcio Central Vías. Al momento de la postulación se observó que el Consorcio Inkabus - Carretera Central, ocupaba el segundo lugar, fue el que postuló.

el objetivo de adjudicarse las distintas subastas entre las empresas coludidas. En este escenario, la presentación de ofertas no válidas permite el reparto de las licitaciones.

En el caso de la Licitación, la presentación de ofertas no válidas por parte de consorcios habría podido facilitar el reparto de los paquetes de rutas entre los consorcios presuntamente coludidos. La estrategia colusoria habría podido consistir en la presentación de ofertas no válidas en el Sobre 2. Al respecto, el Cuadro 10 muestra a los consorcios postores, los paquetes de rutas postulados con la presentación del Sobre 2, y los consorcios que finalmente fueron aceptados al concluir el proceso de verificación del Sobre 2 y 3 por parte de Protransporte. Como se puede apreciar, algunas propuestas fueron rechazadas debido a fallos en el contenido de la propuesta técnica o en la propuesta económica. Así se obtuvo que en treinta y nueve (39) de los cuarenta y nueve (49) paquetes objeto de la Licitación sólo había 1 consorcio postor al que finalmente se le adjudicó el paquete de rutas.

**Cuadro 10**  
**Paquetes a los que postularon los consorcios y resultado\***

Corredor	Consortios	Sobre 2	Aceptada
Panamericanas	Transport Rápido Express	1	No
		5	No
		12	No
	Norte Sur 2	3	Si
		4	Si
		9	Si
		10	Si
	Perú Bus	12	Si
		6	Si
		7	Si
		8	Si
		13	Si
	Corporación Lima Norte - Villa Express	14	Si
		17	No
		2	Si
		5	Si
		11	Si
	Lima Norte Sur	12	Si
		1	No
		3	No
4		No	
Javier Prado	Empresarial Javier Prado Express	10	No
		2	Si
		3	Si
	Expreso Javier Prado	6	Si
		1	Si
4		Si	
Tacna Garcilaso Arequipa	Empresa de Transporte Arequipa	5	Si
		2	Si
		4	Si
	TGA	5	Si
		1	Si
		3	Si

Corredor	Consortios	Sobre 2	Aceptada
San Juan de Lurigancho Brasil	Masivo San Juan de Lurigancho	3	No
	Lima Perú	5	Si
	Santa Catalina	2	Si
		10	Si
	Nueva Alternativa	7	Si
	Inkabus - San Juan de Lurigancho	8	Si
	Próceres Internacional	3	Si
		9	Si
	Futuro Express	4	Si
		6	Si
Carretera Central	Central Vías	7	No
		9	Si
		11	Si
	Transportistas Carretera Central	3	No
		8	Si
		10	Si
	Inkabus - Carretera Central	5	Si
		6	Si

\* Las celdas sombreadas corresponden a los paquetes donde postuló más de un consorcio

Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica

Sin embargo, la descalificación de ofertas no afectó el nivel de competencia en algunos paquetes en la medida que en algunos casos sólo existía un competidor en la etapa de postulación<sup>61</sup>.

Por otro lado, la descalificación de ofertas generó una reducción de la competencia existente en la etapa de postulación en los paquetes de rutas 3, 4, 5, 10 y 12 del corredor Panamericanas<sup>62</sup> y en el paquete de rutas 3 del corredor San Juan de Lurigancho Brasil. De esta forma, la descalificación de ofertas podría haber encubierto la presentación de ofertas válidas reduciendo la competencia, lo que permitiría el reparto de los paquetes de rutas por parte de los consorcios.

Sin embargo, se observa que la descalificación de ofertas generó la exclusión de los competidores de la Licitación. En el corredor Panamericanas los consorcios Lima Norte Sur y Transport Rápido Express fueron descalificados en todos los paquetes de rutas a los que postularon, mientras que en el corredor San Juan de Lurigancho Brasil la propuesta del consorcio Masivo San Juan de Lurigancho fue descalificada en el único paquete de rutas donde postuló. La descalificación de ofertas no podía tener como objetivo el reparto de los paquetes de rutas ya que generó la exclusión de los consorcios descalificados de la Licitación.

Como se puede ver, el comportamiento de las empresas no coincide con lo esperado de un acuerdo colusorio de reparto de mercado mediante la presentación de ofertas no validas, puesto que la descalificación de algunas propuestas terminó por eliminar a los consorcios de la Licitación. De esta manera se concluyó, al igual que en la hipótesis anterior, que fue el diseño y ejecución de la Licitación la que limitó la competencia dentro de dicho proceso de selección.

<sup>61</sup> Son los casos de los paquetes de rutas 3 y 7 del corredor de Carretera Central y el paquete de rutas 17 del corredor Panamericanas.

<sup>62</sup> El paquete de rutas 1 del corredor Panamericanas se descalificaron a todos los consorcios.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la base de la información recabada y el análisis desarrollado previamente, se exponen las siguientes conclusiones y recomendaciones, con el propósito de promover la competencia en cualquier tipo de proceso de selección que la Municipalidad Metropolitana de Lima convoque en relación al mercado de servicio de transporte público de pasajeros:

- Como se señaló en las secciones anteriores, ciertos factores habrían generado que no exista una gran rivalidad entre los consorcios que postularon a los paquetes de rutas en la Licitación. En particular, las reglas de la Licitación redujeron el número potencial de consorcios precalificados debido a que privilegiaba la participación de los consorcios conformados por empresas que operaban en las rutas licitadas, es decir a las empresas establecidas. Las reglas de la Licitación desincentivaron la participación de empresas de transporte entrantes.
- Al respecto, tanto la Comisión como la Secretaría Técnica consideran importante que en los procesos de licitación se eliminen reglas que impidan la participación de competidores. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OECD) menciona la importancia de la maximización del número de participantes dentro de una licitación para garantizar una genuina competencia<sup>63</sup>. De esta manera, resulta importante que los procesos de licitación se diseñen de manera que reduzcan los costos de la presentación de ofertas y que no se establezcan requisitos de participación que restrinjan la competencia de manera injustificada.
- En esta línea, se recomienda evitar las restricciones a la participación de empresas entrantes favoreciendo a las empresas operadoras o establecidas. En particular, se debe restringir el uso de criterios en las licitaciones que privilegien a los operadores establecidos asignándoles, por ejemplo, una ponderación alta en la propuesta técnica que desincentive el ingreso de otros operadores afectando negativamente la competencia.
- Adicionalmente, como se señaló en las secciones anteriores, el procedimiento previo a la Licitación y las reglas establecidas en la misma pudieron favorecer el intercambio de información que en un contexto de competencia intensa habría facilitado la adopción de una práctica concertada por parte de los consorcios.
- En efecto, las bases integradas establecieron la división de la Licitación en dos etapas: precalificación y postulación a los paquetes de rutas. En la etapa de precalificación Protransporte divulgó información sobre los consorcios precalificados y las características de los vehículos que poseían, aspecto que pudo haber facilitado la adopción de una práctica concertada. En efecto, la información divulgada por Protransporte habría permitido, en un escenario de competencia, reducir los costos de coordinación por parte de los consorcios, facilitando la actuación coordinada por parte de éstos. Al respecto, la OECD

---

<sup>63</sup> Véase: OCDE, "Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas", 2009, página 6. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42761715.pdf> (último acceso: 09/06/15).

menciona que a pesar de que la transparencia es un requisito indispensable para reducir la corrupción en las licitaciones, ésta debe equilibrarse para no facilitar la colusión al difundir información más allá de los requisitos legales. En particular, se deben buscar calificar mecanismos que aumenten la incertidumbre entre los postores respecto al número y la identidad de los competidores<sup>64</sup>.

- Al respecto, resulta especialmente importante que los procesos de licitación se diseñen de manera que eviten la divulgación de información que podría facilitar la colusión. Especialmente, se recomienda evitar la revelación de información sobre las características de los competidores ya que esto podría facilitar el intercambio de información y la adopción de prácticas anticompetitivas.
- En esta línea, se recomienda evitar establecer reglas en procesos de licitación que faciliten el intercambio de información como la difusión de la información sobre las características de los competidores.
- En atención a lo expuesto, se recomienda adoptar las siguientes medidas que favorecerán la competencia en cualquier tipo de proceso de selección que se convoque en relación al mercado de servicio de transporte público de pasajeros en Lima Metropolitana:
  - Evitar las restricciones a la participación de empresas entrantes favoreciendo a las empresas operadoras o establecidas. En particular, se debe restringir el uso de criterios en las licitaciones que privilegien a los operadores establecidos asignándoles, por ejemplo, una ponderación alta en la propuesta técnica que desincentive el ingreso de otros operadores.
  - Evitar establecer reglas en procesos de licitación que faciliten el intercambio de información como la difusión de la información sobre las características de los competidores.

---

<sup>64</sup> OECD, «Lineamientos para combatir...», Op. Cit. página 6.

# **OFICIOS SOBRE TRASLADO DE ABOGACÍAS**



PERÚ

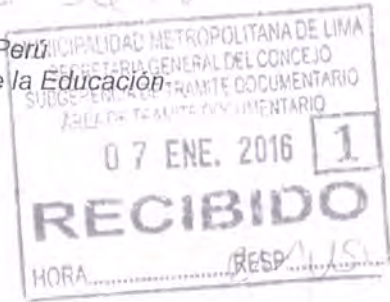
Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

CARGO

OS 3676-9016

Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú  
Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación



Presidencia  
Anexo: 1101

CARTA 788-2015/PRE-INDECOPI

Lima, 31 de diciembre de 2015

Señor  
**Luis Castañeda Lossio**  
**Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima**  
Jirón de la Unión 300 – Jirón Conde de Superunda 141  
Cercado de Lima.-

URGENT  
05 ENE 2016

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de remitirle el informe denominado "Abogacía de la Competencia en la Licitación Pública 001-2012-MML-IMPL", aprobado por la Comisión de Defensa de la Competencia del Indecopi (en adelante, la Comisión) en la sesión del 24 de junio de 2015.

El referido documento analiza las condiciones de competencia existentes en la Licitación Pública 001-2012-MML-IMPL e identifica aquellas restricciones que podrían haber dificultado el adecuado desarrollo de dicho proceso de selección, para luego formular una serie de recomendaciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima con el fin de que adopte medidas favorables a la competencia en futuros procesos de selección similares.

De otro lado, corresponde indicar que el 24 de setiembre de 2015 entró en vigencia el Decreto Legislativo 1205, mediante el cual se modificó el literal e) del artículo 14.2 del Decreto Legislativo N° 1034<sup>1</sup>, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, y se otorgó al Indecopi la atribución para solicitar a las entidades de la Administración Pública que, en un plazo de noventa (90) días hábiles, expliquen su posición en relación con las

<sup>1</sup> Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas

Artículo 14.- La Comisión

(...)

14.2. Son atribuciones de la Comisión:

(...)

e) Sugerir, exhortar o recomendar a las entidades de la Administración Pública señaladas en el Artículo I de la Ley N° 27444 sobre la implementación de medidas que restablezcan o promuevan la libre competencia, tales como la eliminación de barreras a la entrada o la aplicación de regulación económica a un mercado donde la competencia no es posible, entre otros. La Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI deberá remitir las recomendaciones de la Comisión a las entidades de la Administración Pública correspondientes, las cuales deberán responder explicando su posición en relación con las propuestas planteadas en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles desde su notificación, bajo responsabilidad. Las recomendaciones también serán comunicadas a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas; y (...)"



M-CLC-03/1A

INDECOPI-UCI



2016-PRE-000003



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

**CARTA 783-2015/PRE-INDECOPI**

Página 2 de 2

recomendaciones planteadas en las abogacías de la competencia que realice. Asimismo, se estableció que las recomendaciones que proponga la Comisión en sus abogacías también serán comunicadas a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas.

En ese sentido, considerando el nuevo marco normativo aplicable a las abogacías de la competencia de la Comisión, volvemos a poner en su conocimiento el referido informe y su resumen ejecutivo para que, en un plazo de noventa (90) días hábiles, expliquen su posición en relación con las recomendaciones planteadas y, de ser el caso, indiquen cómo se aplicarán dichas recomendaciones en las próximas licitaciones, en el ámbito de sus facultades. En particular, deberá informar sobre las actividades que realizará a fin de evitar las restricciones identificadas en la mencionada abogacía en los nuevos paquetes de rutas del corredor vial complementario Panamericana Norte – Vía de Evitamiento – Panamericana Sur que se pondrá en licitación.

Finalmente, en caso tuviera alguna consulta o inquietud adicional sobre el documento, puede comunicarse conmigo o con el señor Jesús Eloy Espinoza Lozada, Secretario Técnico de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia al teléfono 2247800 (anexos 3100 y 3101) o al correo [jespinozal@indecopi.gob.pe](mailto:jespinozal@indecopi.gob.pe).

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para agradecer su gentil atención a la presente y reiterarle los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente,

**Hebert Tassano Velaochaga**  
Presidente del Consejo Directivo



M-CLC-03/1A



# CARGO

Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú  
Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación

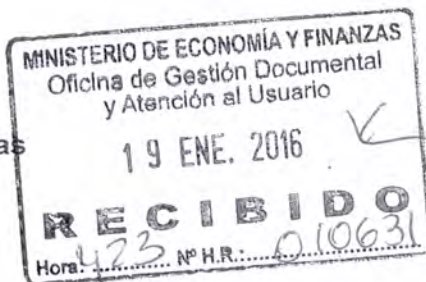
Presidencia  
Anexo: 1101

**URGENTE**

**CARTA 789-2015/PRE-INDECOPI**

Lima, 31 de diciembre de 2015

Señor  
**Alonso Arturo Segura Vasi**  
**Ministro de Economía y Finanzas**  
Jirón Junín 319  
Cercado de Lima.-



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de remitirle el informe denominado "Abogacía de la Competencia en la Licitación Pública 001-2012-MML-IMPL", aprobado por la Comisión de Defensa de la Competencia del Indecopi (en adelante, la Comisión) en la sesión del 24 de junio de 2015.

El referido documento analiza las condiciones de competencia existentes en la Licitación Pública 001-2012-MML-IMPL e identifica aquellas restricciones que podrían haber dificultado el adecuado desarrollo de dicho proceso de selección, para luego formular una serie de recomendaciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima con el fin de que adopte medidas favorables a la competencia en futuros procesos de selección similares.

De otro lado, corresponde indicar que el 24 de setiembre de 2015 entró en vigencia el Decreto Legislativo 1205, mediante el cual se modificó el literal e) del artículo 14.2 del Decreto Legislativo N° 1034<sup>1</sup>, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, y se otorgó al Indecopi la atribución para solicitar a las entidades de la Administración Pública que, en un plazo de noventa (90) días hábiles, expliquen su posición en relación con las

<sup>1</sup> Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas  
Artículo 14.- La Comisión

(...)  
14.2. Son atribuciones de la Comisión:  
(...)

e) Sugerir, exhortar o recomendar a las entidades de la Administración Pública señaladas en el Artículo I de la Ley N° 27444 sobre la implementación de medidas que restablezcan o promuevan la libre competencia, tales como la eliminación de barreras a la entrada o la aplicación de regulación económica a un mercado donde la competencia no es posible, entre otros. La Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI deberá remitir las recomendaciones de la Comisión a las entidades de la Administración Pública correspondientes, las cuales deberán responder explicando su posición en relación con las propuestas planteadas en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles desde su notificación, bajo responsabilidad. Las recomendaciones también serán comunicadas a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas; y (...).



M-CLC-03/1A

INDECOPI-UCI



2016-PRI-0000002



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

**CARTA 789-2015/PRE-INDECOPI**

Página 2 de 2

recomendaciones planteadas en las abogacías de la competencia que realice. Asimismo, se estableció que las recomendaciones que proponga la Comisión en sus abogacías también serán comunicadas a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas.

En ese sentido, considerando el nuevo marco normativo aplicable a las abogacías de la competencia de la Comisión, ponemos en conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas el referido informe y su resumen ejecutivo de conformidad con lo establecido en el literal e) del artículo 14.2 del Decreto Legislativo 1034, modificado mediante el Decreto Legislativo 1205.

Finalmente, en caso tuviera alguna consulta o inquietud adicional sobre el documento, puede comunicarse conmigo o con el señor Jesús Eloy Espinoza Lozada, Secretario Técnico de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia al teléfono 2247800 (anexos 3100 y 3101) o al correo [jespinozal@indecopi.gob.pe](mailto:jespinozal@indecopi.gob.pe).

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para agradecer su gentil atención a la presente y reiterarle los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente,

**Hebert Tassano Velaochaga**  
Presidente del Consejo Directivo



M-CLC-03/1A

# **RESPUESTA DE LAS ENTIDADES**



Municipalidad Metropolitana de Lima  
Gerencia Municipal Metropolitana

Lima, 09 MAY 2016

OFICIO N° 489 -2016-MML/GMM

003262

Señor  
**HEBERT TASSANO VELAOCHAGA**  
Presidente del Consejo Directivo  
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la  
Protección de la Propiedad Intelectual  
Calle de la Prosa 104  
San Borja.-



Asunto : Recomendaciones en Informe de Abogacía.  
Referencia : a) Informe N° 386-2016-MML-GAJ  
b) Oficio N° 305-2016-MML/IMPL/GG (D/S 91901-2016)  
c) Informe N° 236-2016-MML/IMP/PECC  
d) Carta N° 788-2015/PRE-INDECOPI (D/S 3676-2016)

Estimado señor:

Me dirijo a usted para saludarlo y en atención al documento d) de la referencia, remitir copia de los documentos a), b) y c) citados, emitidos por la Gerencia de Asuntos Jurídicos de esta Corporación Municipal y el Instituto Metropolitano Protransporte de Lima, respectivamente, relacionado a las recomendaciones emitidas por su representada en el Informe denominado "Abogacía de la Competencia en la Licitación Pública 001-2012-IMPL".

Es propicia la oportunidad para expresarle mi consideración y estima.

Atentamente  
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

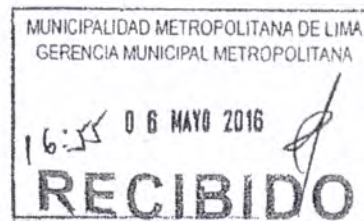
ADA CONSTANTINO FERNANDEZ  
GERENTE MUNICIPAL METROPOLITANO



ACF/map



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA



INFORME N° 386-2016-MML-GAJ

A : **ADA CONSTANTINO FERNÁNDEZ**  
Gerente Municipal Metropolitana

Asunto : Informe de Abogacía de INDECOPI

Referencia : Oficio N° 305-2016-MML/IMPL/GG

Fecha : Lima, **06 MAYO 2016**

Con el documento de la referencia, la Gerencia General de PROTRANSPORTE se dirige a su despacho, haciendo de conocimiento el contenido del Informe N° 236-2016-MML/IMPL/PECC de la Jefatura del Proyecto Especial Corredores Complementarios con el cual se responde a las medidas dispuestas por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia de INDECOPI a través de la Resolución N° 013-2015/ST-CLC-INDECOPI del 17 de junio de 2015, comunicadas con la Carta N° 788-2015/PRE-INDECOPI del Presidente del Consejo Directivo de INDECOPI.

Al respecto, cumplimos con informar lo siguiente:

1. A través del Decreto Legislativo N° 1034, se aprobó la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. La norma prohíbe y sanciona las conductas anticompetitivas con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores (artículo 1°). La Ley contempla tres tipos de conductas anticompetitivas (i) el abuso de posición de dominio; (ii) las prácticas colusorias horizontales y (iii) las prácticas colusorias verticales.
2. Respecto a las autoridades de defensa de la libre competencia, la norma establece dos instancias de naturaleza administrativa (a) la Comisión de Defensa de la Libre Competencia de INDECOPI y (b) el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de INDECOPI. Dentro de las atribuciones de la primera, se le ha conferido la facultad de *sugerir, exhortar o recomendar a las entidades de la Administración, sobre la implementación de medidas que restablezcan o promuevan la libre competencia.*
3. Respecto al procedimiento, el literal e) del numeral 14.2 de la Ley, precisa que la Comisión remite sus recomendaciones a la Presidencia del Consejo Directivo de





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

INDECOPI, quien hace lo propio a las entidades públicas. Estas últimas en un plazo de noventa (90) días hábiles dan respuesta explicando su posición al respecto. Dichas recomendaciones también son remitidas a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas.

4. En el caso que nos ocupa, a través del Oficio N° 305-2016-MML/IMPL/GG, la Gerencia General de PROTRANSPORTE, hizo de conocimiento el Informe N° 236-2016-MML/IMPL/PEEC del Jefe del Proyecto Especial Corredores Complementarios, con el cual se da respuesta a las medidas dispuestas por la Comisión a través de la Resolución N° 013-2015/ST-CLC-INDECOPI del 17 de junio de 2015, comunicadas con la Carta N° 788-2015/PRE-INDECOPI del Presidente del Consejo Directivo de INDECOPI.
5. Conforme al marco legal antes descrito, se tiene que en el caso objeto de análisis, las instancias administrativas de INDECOPI, han dado cumplimiento a las normas de procedimiento del Decreto Legislativo N° 1034. Siendo esto así y habiendo sido recibida la Carta N° 788-2015/PRE-INDECOPI el 07 de enero de 2016, el plazo de noventa (90) días a que se refiere la norma para presentar la posición institucional respecto de las medidas que se detallan en la Resolución N° 013-2015/ST-CLC-INDECOPI vence el 16 de mayo de 2016.
6. Ahora bien, respecto a las medidas que se describen en la referida Resolución N° 013-2015/ST-CLC-INDECOPI, estas son las siguientes:
  - i. Evitar restricciones a la participación de empresas favoreciendo a las empresas operadoras o establecidas. En particular, se debe restringir el uso de criterios en las licitaciones que privilegien a los operadores establecidos asignándoles, por ejemplo, una ponderación alta en la propuesta técnica que desincentive el ingreso de otros operadores.
  - ii. Evitar establecer reglas en procesos de licitación que faciliten el intercambio de información como la difusión de la información sobre las características de los competidores.

Atendiendo a que las medidas descritas, surgen de la denuncia presentada por Consorcio Vial Sur por una supuesta colisión horizontal de diez y seis (16) empresas de transportes en la Licitación Pública N° 001-2012-MML-IMPL, la que no fue acogida por la Comisión conforme a los fundamentos de la Resolución N° 013-2015/ST-CLC-INDECOPI, se tiene que la finalidad de las medidas antes descritas se orientan a (a) propiciar una mayor participación de empresas en futuras licitaciones a través de la confección de criterios de calificación que permita a los participantes concursar en las mismas condiciones y (b) restringir las disposiciones





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

que puedan suscitar que los competidores concierten sus ofertas perjudicando los concursos.

7. En esta línea, la Jefatura del Proyecto Especial Corredores Complementarios a través del Informe N° 236-2016-MML/IMPL/PECC, ha señalado:
  - i. La sobreposición de recorridos contemplada en los documentos que sustentaron la Licitación Pública N° 001-2012-MML-IMPL aplicable a los operadores ya establecidos, no se tomará en cuenta en la elaboración de bases de los próximos concursos a realizarse.
  - ii. Las características de flota propuesta y experiencia del postor como operador de transporte, constituyen aportes indispensables para la reforma del transporte, en la medida que la primera contribuirá a la preservación del medio ambiente permitiendo el retiro de unidades obsoletas, renovando el parque automotor. Respecto a la segunda, se busca la participación de postores con experiencia en el manejo y operación del transporte en la Ciudad de Lima.
  - iii. En lo que se refiere al intercambio de información, se tendrá en cuenta en los futuros concursos, en el marco de las disposiciones vigentes sobre reserva y confidencialidad de información en el desarrollo de los procesos.

Cabe acotar que el análisis contenido en el Informe N° 236-2016-MML/IMPL/PECC, cuyas conclusiones se reproducen, contempla la respuesta a las dos medidas que se describen en la referida Resolución N° 013-2015/ST-CLC-INDECOPI y que se glosan en el numeral 6) de este documento,

8. Como puede apreciarse, respecto de las medidas que se describen en la Resolución N° 013-2015/ST-CLC-INDECOPI, el órgano especializado de PROTRANSPORTE ha emitido opinión luego del análisis del sustento de orden técnico que fundamenta la Carta N° 788-2015/PRE-INDECOPI, con lo cual se ha dado cumplimiento a lo que dispone el literal e) del numeral 14.2 de la Ley, encontrándose expedita la respuesta para ser remitida a la Presidencia del Consejo Directivo de INDECOPI.

Atentamente,



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA  
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS

FERNANDO ROJAS PATINO  
Gerente

*Construyendo*



"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Lima, 28 ABR 2016

OFICIO N° 305 - 2016- MML/IMPL/GG

Doctora  
**Ada Constantino Fernández**  
Gerente Municipal  
Municipalidad Metropolitana de Lima  
Presente.-

*D.S. 91901-2016*

Asunto : Informe de Abogacía - INDECOPI  
Ref. : D/S 3676-2016  
Carta N° 788-2015/PRE-INDECOPI

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA  
SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO  
SUBGERENCIA DE TRAMITE DOCUMENTARIO  
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO

29 ABR. 2016 **1**

**RECIBIDO**

HORA: *10:03* RESP: *[Signature]*

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual el Presidente del Consejo Directivo de Instituto nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, comunica el Informe de Abogacía emitido por la Comisión de defensa de la Libre Competencia de INDECOPI, solicitando que en el plazo de 90 días hábiles se explique nuestra posición en relación con las recomendaciones planteadas y, de ser el caso, indiquen como se aplicarán dichas recomendaciones en las próximas licitaciones, en el ámbito de sus facultades. Debiendo a la vez, informar sobre las actividades que se realizarán a fin de evitar las restricciones identificadas en la mencionada abogacía en los nuevos paquetes de rutas del corredor vial complementario Panamericana Norte – Vía de Evitamiento – Panamericana Sur que se pondrá en licitación.

Al respecto, remito a su despacho el Informe N° 236-2016-MML/IMPL/PECC de fecha 22 de Abril de 2016 y acompañados, emitido por la Oficina de Proyectos Especiales Corredores Complementarios, el mismo que por si solo se explica.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima personal.

Atentamente;



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA  
INSTITUTO METROPOLITANO PROTRANSPORTE DE LIMA  
Gerencia General

*[Signature]*

LUIS ANTONIO ROBLES RECAVARREN  
GERENTE GENERAL

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA  
GERENCIA MUNICIPAL METROPOLITANA

29 ABR. 2016

**RECIBIDO**

*[Signature]*



07

INFORME N° 236 -2016-MML/IMPL/PECC

INSTITUTO METROPOLITANO  
 PROTRANSPORTE DE LIMA  
 GERENCIA GENERAL

25 ABR 2016

**RECIBIDO**

Hora 16:45 Firma *WLD*

**A :** LUIS ROBLES RECAVARREN  
Gerente General

**DE :** RAUL FERNANDEZ OLIVARES  
Jefe del Proyecto Especial Corredores Complementarios ( e)

**ASUNTO :** Recomendaciones de INDECOPI en los Procesos de  
Selección para la Concesión del Servicio de Transporte  
Público

**REF. :** D/S 3676-2016  
Carta N° 788-2015/PRE-INDECOPI

**FECHA :** Lima, 22 de Abril de 2016

HE: 5919

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al asunto de la referencia, a fin de plantear las acciones a realizarse respecto a las recomendaciones emitidas por Comisión de Defensa de la Libre Competencia de INDECOPI, en la Abogacía de la Competencia realizada a la Licitación Pública 001-2012-MML-IMPL.

**I. ANTECEDENTES:**

1. Con escrito de fecha 09 de enero de 2014, el Consorcio Vial Sur, Consorcio Integrado San Juan de Lurigancho y Consorcio Vías Carretera Central denunciaron ante INDECOPI, por una presunta práctica colusoria horizontal en la modalidad de concertación de ofertas por parte de dieciséis consorcios (Javier Prado Express, Expreso Javier Prado, TGA, Empresa de Transporte Arequipa, Central Vías, Inka Bus Carretera central, Transportistas carretera central, Norte Sur 2, Perú Bus, Lima Norte Villa Express, Lima Perú, Santa Catalina, Nueva Alternativa, Inka Bus San Juan de Lurigancho, Futuro Express y Próceres Internacional), que participaban en la Licitación Pública N° 001-2012-MML-IMPL "Concesión del Servicio Público de Transporte de Pasajeros en los Corredores Complementarios del Sistema integrado de Transporte de Lima"; incluyendo a los miembros del Comité Especial (Fernando Perera Díaz, Iván Yoni Villegas Flores, Raúl Regalado Tamayo, Héctor Elber Rubio Guerrero y Carlos Calvo Ríos) encargado de llevar a cabo la citada Licitación Pública.
2. Como consecuencia de la denuncia antes señalada, la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, en virtud del Decreto Legislativo N° 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, emitió la Resolución N° 013-2015/ST-CLC-INDECOPI, recomendó a la Comisión de Defensa de la Libre Competencia sugerir a la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI emitir una abogacía de la competencia relacionada con la Licitación antes mencionada.



*Construyendo*



3. Luego de la evaluación realizada, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia concluye lo siguiente:

**Respecto a la denuncia por Prácticas Colusorias Horizontales interpuesta contra 16 empresas que participaron en la Licitación Pública N° 001-2012-MML-IMPL:**

En este punto, el bajo nivel de competencia en los paquetes se explica por el reducido número de consorcios precalificados en cada corredor, lo que está asociado directamente a las reglas de la licitación que privilegiaron la participación de empresas operadoras de las rutas licitadas, y la conformación de consorcios que tengan una alta sobreposición considerando las restricciones de capacidad.

En consecuencia, siendo que las indicadas reglas se encuentran previstas en las Bases de la licitación, no se han identificado indicios razonables sobre la ocurrencia de una práctica concertada, por parte de los consorcios.

**Respecto a la denuncia por Prácticas Colusorias Horizontales interpuesta contra los Miembros del Comité Especial:**

En relación a este punto, debemos señalar que de conformidad al inciso 11.1 del artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas; 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. Encontrándose dichas conductas detalladas en los literales a) al k) del citado inciso.

En tal sentido, en el presente caso, la presunta afectación de la competencia al interior de la Licitación habría sido ocasionada por los miembros del Comité Especial y, al no tener estos dentro de la Licitación la calidad de competidores no podrían haber sido parte de una práctica colusoria horizontal.

4. No obstante, la Secretaría Técnica somete a consideración de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia que sugiera a la Presidencia del Consejo Directivo de INDECOPI, que exhorte a la Municipalidad Metropolitana de Lima adoptar las siguientes medidas:

- Evitar las restricciones a la participación de empresas entrantes favoreciendo a las empresas operadoras o establecidas. En particular, se debe restringir el uso de criterios en las licitaciones que privilegien a los operadores establecidos asignándoles, por ejemplo, una ponderación alta en la propuesta técnica que desincentive el ingreso de otros operadores.
- Evitar establecer reglas en procesos de licitación que faciliten el intercambio de información como la difusión de la información sobre las características de los competidores.

Cabe precisar, que dichas recomendaciones deberán tomarse en cuenta para la realización de futuras Licitaciones Públicas.





5. Asimismo, sin llegar a ser una recomendación la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, señala lo siguiente:
- Las Bases Integradas de la Licitación Pública N° 001-2012-MML-IMPL, dividieron la misma en dos etapas: precalificación y postulación a los paquetes de rutas. En la etapa de precalificación PROTRANSPORTE divulgó información sobre los consorcios precalificados y las características de los vehículos que poseían, aspecto que pudo haber facilitado la adopción de una práctica concertada. En efecto, la información divulgada por PROTRANSPORTE habría permitido, en un escenario de competencia, reducir los costos de coordinación por parte de los consorcios, facilitando la actuación coordinada por parte de éstos.
  - Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE, menciona que a pesar de que la transparencia es un requisito indispensable para reducir la corrupción en las licitaciones, ésta debe equilibrarse para no facilitar la colusión al difundir información más allá de los requisitos legales. En particular, se deben buscar calificar mecanismos que aumenten la incertidumbre entre los postores respecto al número y la identidad de los competidores.
  - Resulta especialmente importante que los procesos de licitación se diseñen de manera que eviten la divulgación de información que podría facilitar la colusión, impidiendo la revelación de información sobre las características de los competidores ya que esto podría facilitar el intercambio de información y la adopción de prácticas anticompetitivas.
6. Del mismo modo, solicita que en un plazo de 90 días hábiles se explique nuestra posición en relación con las recomendaciones planteadas y, de ser el caso, indiquen como se aplicarán dichas recomendaciones en las próximas licitaciones, en el ámbito de sus facultades. Debiendo a la vez, informar sobre las actividades que se realizarán a fin de evitar las restricciones identificadas en la mencionada abogacía en los nuevos paquetes de rutas del corredor vial complementario Panamericana Norte – Vía de Evitamiento – Panamericana Sur que se pondrá en licitación.

## II. ANALISIS:

1. El literal e) del inciso 14.2 del artículo 14° Decreto Legislativo N° 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, establece lo siguiente:

**"Artículo 14.- La Comisión.-**

(...)

14.2. Son atribuciones de la Comisión:

(...)

e) Sugerir, exhortar o recomendar a las entidades de la Administración Pública señaladas en el Artículo I de la Ley N° 27444 sobre la implementación de medidas que restablezcan o promuevan la libre competencia, tales como la eliminación de barreras a la entrada o la aplicación de regulación económica a un mercado donde la competencia no es posible, entre otros. La Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI deberá remitir las recomendaciones de la Comisión a las entidades de la Administración Pública correspondientes, las cuales deberán responder explicando su posición en relación con las propuestas planteadas en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles desde su notificación, bajo responsabilidad. Las recomendaciones también serán comunicadas a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas; y (...).  
(el subrayado es nuestro)





2. Cabe precisar, que de conformidad a lo señalado en el acápite 27 de la Resolución N° 013-2015/ST-CLC-INDECOPI, "Las decisiones tienen carácter vinculante, en virtud de las normas de la asociación o gremio involucrado. Las recomendaciones no tienen carácter vinculante pero tienen la capacidad para influir en el comportamiento de los agentes económicos a las que van dirigidas, debido a las características particulares de la asociación o gremio involucrado<sup>1</sup>". (el subrayado es nuestro)
3. En el mismo marco, el Decreto Supremo N° 077-2016-EF que "Aprueba la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos"; establece en el numeral 6.1 como uno de sus Principios Rectores el de Competencia, el mismo que señala lo siguiente:

**6.1 Competencia**

*Los procesos de promoción de la inversión privada promueven la búsqueda de la competencia, igualdad de trato entre los postores y evitan las conductas anticompetitivas o colusorias. Para ello, las entidades públicas fomentarán la competencia en los procesos de promoción de proyectos de Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.*

*(...)*

*En un mercado competitivo, como el de los mecanismos del proceso de promoción (Licitación Pública Especial, Concurso de Proyectos Integrales, u otro mecanismo competitivo) de proyectos de Asociación Público Privada, es esencial la amplia participación de postores que generen ofertas más competitivas. Por ello, es beneficioso mantener un ambiente de inversión que sea abierto y no discriminatorio, y deben tomarse las medidas para asegurar que las empresas locales y extranjeras puedan competir en igualdad de condiciones.*

4. No obstante, lo expuesto debemos señalar que conforme al artículo 81° y el inciso 7 del artículo 161° de la Ley N° 27972 "Ley Orgánica de Municipalidades", la Municipalidad Metropolitana de Lima, tiene entre sus competencias y funciones en materia de tránsito, viabilidad y transporte público, la de Normar y regular el transporte público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros, así como regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto; asimismo, Planifica, regula y gestiona el transporte público, el tránsito urbano de peatones y vehículos; organizar y mantener la red vial metropolitana, los sistemas de señalización y semáforos; y, otorgar las concesiones, autorizaciones y permisos de operación para la prestación de las distintas modalidades de servicios públicos de transporte de pasajeros y carga, de ámbito urbano e interurbano, así como de las instalaciones conexas; rigiéndose por sus propias ordenanzas, las mismas que tienen rango de Ley.

5. En tal sentido, en uso de su competencia la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante la Ordenanza N° 1613 crea el Sistema Integrado de Transporte Público de Lima Metropolitana, en adelante SIT, el mismo que se encuentra conformado entre otros, por los Corredores Segregados de Alta Capacidad – COSAC (Metropolitano) y los Corredores Complementarios (5 corredores); cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de la población y la movilidad urbana, a través de la implementación de servicios de transporte



<sup>1</sup> Resolución N° 085-2009/CLC-INDECOPI del 22 de diciembre de 2009, sobre prácticas colusorias horizontales en la modalidad de recomendaciones en el servicio de transporte urbano de pasajeros en Lima Metropolitana.



público accesibles, seguros, eficaces, eficientes y respetuosos con el ambiente. Ordenanza que en el literal a) del artículo 9° señala entre otros que "Protransporte se encuentra a cargo de la implementación, administración y control del Sistema de COSAC y del Sistema de Corredores Complementarios (...). Asimismo, se encuentra a cargo de la implementación, administración y control de los sistemas de transporte ferroviarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima".

- 6. Del mismo modo, el Sistema de Corredores Complementarios, se encuentra regulado en el literal c) del numeral 7.2 del artículo 7° del Anexo I "Norma que regula el Sistema de Corredores Complementarios del SIT" aprobada por la Ordenanza N° 1769; que dispone que Protransporte es la entidad competente para "otorgar concesiones para la prestación del servicio de transporte público de personas en los corredores complementarios, mediante procesos de Licitación Pública". Siendo que en el artículo 40° señala lo siguiente:

**Artículo 40°.- Marco aplicable**

Los procesos de licitación pública se rigen por lo dispuesto en la Ordenanza N° 1613, la presente norma, así como por lo establecido en las bases correspondientes.

Supletoriamente, es de aplicación la Ordenanza N° 867 que aprueba el Reglamento para la Promoción de la Inversión Privada en Lima Metropolitana o la norma que la sustituya; el Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, aprobado por Decreto Supremo N° 059-96-PCM, así como su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 060-96-PCM y normas que los sustituyan; y, la Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada - Ley N° 28059 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2004-PCM y disposiciones modificatorias.

- 7. Bajo esa premisa, pasamos a evaluar las recomendaciones efectuadas por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia; observándose de la lectura de la Abogacía, que dichas recomendaciones se derivan de las Bases Integradas de la Licitación Pública N° 001-2012-MML-IMPL, toda vez que la misma fija los términos y criterios (objeto, características, requisitos y lineamientos) en virtud de los cuales se desarrollará el proceso de Licitación Pública.

**RECOMENDACIÓN 1**

- Evitar las restricciones a la participación de empresas entrantes favoreciendo a las empresas operadoras o establecidas. En particular, se debe restringir el uso de criterios en las licitaciones que privilegien a los operadores establecidos asignándoles, por ejemplo, una ponderación alta en la propuesta técnica que desincentive el ingreso de otros operadores.

Las citadas Bases en el numeral 5.9 "Requisitos de la Propuesta Técnica para cada Paquete" señala entre los aspectos que deberá de considerarse para evaluar cada propuesta técnica (troncal + alimentadora) los siguientes:

- Sobreposición de recorridos.- En el cual se consideraron los siguientes parámetros:
  - Porcentaje de sobreposición de recorridos actuales de los vehículos relacionados a la ruta troncal (mayor al 40%) o ruta alimentadora (mayor al 76%), otorgándoles un puntaje de 30 por cada ruta.



*Construyendo*



- Kilometraje de la Flota Propuesta.

Tenemos así, que la sobreposición de recorridos, estaba dirigida a los operadores ya establecidos, aquellos que tienen a cargo las rutas de los paquetes a ser licitados y por lo tanto un conocimiento previo de las mismas, lo que podría entenderse como una condición de ventaja ante los demás competidores; situación que podría variarse no tomando en cuenta dicho aspecto en la elaboración de las bases de las futuras licitaciones.

➤ Características de la Flota Propuesta.- Cuenta con cuatro elementos:

- Plan de Modernización de la Flota.
- Plan de Chatarreo de Vehículos Obsoletos
- Nivel de Emisiones de los vehículos incluidos en la Flota Propuesta.
- Antigüedad de los Vehículos incluidos en la Flota Propuesta.

Respecto a este punto, la Ordenanza N° 1595 que "Aprueba las Disposiciones Aplicables a los Programas de Chatarreo de vehículos de Transporte de Personas que implemente la Municipalidad Metropolitana de Lima" en el artículo 19° establece lo siguiente:

**Artículo 19°.- Bonificación de puntaje por Chatarreo de vehículos**

*El Chatarreo de vehículos promovidos por la MML permitirá gozar a sus respectivos Beneficiarios de bonificaciones de puntaje en los procesos de concesión para la prestación del servicio de transporte de personas, que lleve adelante la MML.*

CAPACIDAD DE VEHICULOS	PUNTAJE PARA LOS COMPROMISOS DE CHATARREO	PUNTAJE POR CERTIFICADO DE BONIFICACIÓN	PUNTAJE POR CERTIFICADO DE CHATARREO
DE HASTA 16 ASIENTOS	UN (1) VEHICULO	3 VEHICULOS	2 VEHICULOS
DE 17 A 33 ASIENTOS	DOS (2) VEHICULOS	4 VEHICULOS	3 VEHICULOS
DE 34 A MÁS ASIENTOS	TRES (3) VEHICULOS	6 VEHICULOS	4 VEHICULOS

(\*) Numeral 6.1 del artículo 6° de la Ordenanza N° 1595  
 (\*\*) Numeral 6.2 del Artículo 6° de la Ordenanza N° 1595



En tal sentido, se debe entender que de esta manera la MML promueve el chatarreo entre los participantes en la Licitación, motivando la competencia y otorgándoles para dicho fin, una bonificación de puntaje que más haya de constituir un incentivo para el postor, repercute directamente y de manera progresiva en promover la modernización del parque automotor, eliminando los vehículos antiguos y obsoletos, lo que permite contar con un sistema de transporte que genere la menor emisión de contaminantes, contribuyendo de esta manera con los objetivos establecidos en las citadas Ordenanzas.

Del mismo modo, el inciso 9.3 del Artículo 9° del Anexo I de la Ordenanza N° 1769, señala que el Sistema de Corredores Complementarios se encuentra vinculado con el resto de componentes del SIT, en los siguientes niveles de integración:

*Construyendo*



- a) Integración Física: a través del desarrollo de infraestructura o mecanismos destinados a facilitar los transbordos de manera segura, coordinada, rápida, informada y utilizando un mismo sistema de validación de pasajes.
- b) Integración Operacional: integración con el resto de componentes del SIT (Sistema COSAC, Sistemas Ferroviarios de Transporte de personas, Servicios en los Corredores de Integración, Servicios en los Corredores de Interconexión, Servicios en las Rutas de Aproximación, servicios en zonas no atendidas) así como el transporte no motorizado y desplazamientos peatonales.

Dichos componentes deben operar en armonía con los Principios que rigen el SIT y, que están conformados por:

- a) Movilidad sostenible, mediante la cual el SIT busca la eficiencia ambiental y social, minimizando sus impactos negativos y reduciendo sus costos.
- b) Intersectorialidad, en virtud de la cual las políticas de movilidad que rigen el SIT, deben interrelacionarse y complementarse entre otras con las políticas de salud y ambientales.
- c) Seguridad vial, por la cual el SIT debe orientarse a la reducción de accidentes de tránsito y de sus consecuencias.

Al respecto, los aspectos previstos como requisitos en la propuesta técnica denominada "Características de la Flota Propuesta", están contemplados en el Eje de Política N° 3: **GESTIÓN INTEGRAL DE LA CALIDAD AMBIENTAL** de "La Política Metropolitana del Ambiente" aprobada por la Ordenanza N° 1682<sup>2</sup>. En ese sentido, la MML actúa con respeto y acorde a las políticas ambientales instauradas, fomentando de esta manera el Plan de Chatarreo entre los participantes a los procesos de concesión para la prestación del servicio de transporte de personas.

- Experiencia del Postor como Operador de Transporte.- En este punto se valora el nivel de experiencia que tiene el postor, prestando el servicio público de transporte, evaluándose los siguientes aspectos:
- Antigüedad de Operación de los Vehículos o empresas operando en las rutas autorizadas por la GTU o GGTU al 29 de febrero de 2012.



### 8.3 EJE DE POLÍTICA 3: GESTIÓN INTEGRAL DE LA CALIDAD AMBIENTAL

#### 8.3.2 Lineamientos de la Política en materia de Gestión de Calidad del Aire y del Control de Ruido y las Vibraciones:

- b) Establecer e implementar medidas para prevenir y mitigar los efectos de los contaminantes del aire sobre la salud de las personas, mediante la prevención, reducción o mitigación de emisiones gaseosas y material particulado por las actividades industriales, domésticas, comerciales y de servicios, incluyendo el transporte.
- e) Promover sistemas de transporte que permitan generar la menor emisión de contaminantes del aire por Kilometro/pasajero transportado.
- f) Promover la modernización del parque automotor con mayores niveles de exigencia tecnológica, a través de incentivos tributarios, programas de chatarrización de la flota obsoleta contaminante y otros incentivos.
- h) Fomentar el uso de combustibles menos contaminantes y "amigables" con el ambiente, promoviendo la migración progresiva de la matriz energética del sector transporte e industrial hacia combustibles más limpios y de costo beneficio para la ciudad.



Se debe indicar que la "experiencia" es la destreza adquirida por la reiteración de determinada conducta o actividad en el tiempo; es decir, por el habitual ejercicio del servicio que constituye el desarrollo del postor en el mercado. Dicha experiencia genera valor agregado para su titular, incrementando sus posibilidades de acceso a los contratos con el Estado.

De esta manera, la experiencia constituye un elemento fundamental en la evaluación de los postores, debido a que le permite a las Entidades determinar, de manera objetiva, la idoneidad de los mismos para ejecutar las prestaciones requeridas, al comprobarse que estos han ejecutado previamente prestaciones iguales o similares a las que se requiere contratar.

Es necesario, que las empresas o consorcios que van a operar las rutas a licitarse, tengan un conocimiento previo de los aspectos técnicos requeridos, que solo se obtiene con la experiencia

## RECOMENDACIÓN 2

- Evitar establecer reglas en procesos de licitación que faciliten el intercambio de información como la difusión de la información sobre las características de los competidores.

Sobre este aspecto, el Decreto Legislativo N° 1224 "Del Marco de Promoción de la Inversión Privada Mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos" y el Decreto Supremo N° 077-2016-EF que "Aprueba la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos", señalan, que toda información cuantitativa y cualitativa que se utilice para la toma de decisiones durante la evaluación, desarrollo implementación y rendición de cuentas de un proyecto llevado a cabo en el marco del Decreto Legislativo N° 1224 es de conocimiento público, bajo el principio de publicidad establecido en el artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. Asimismo, pone énfasis en la transparencia y divulgación de los procesos y resultados.

No obstante, reconoce la necesidad de proteger la confidencialidad conforme a la normativa aplicable, como lo dispuesto en:

### Decreto Legislativo N° 1224

#### Segunda Disposición Complementaria Final

La información vinculada a las evaluaciones económico financieras que sirvan para determinar las variables de competencia utilizadas en el diseño y estructuración de los procesos de Promoción de la Inversión Privada que forme parte del Registro Nacional de Contratos de Asociaciones Público Privadas, se encuentra sujeto a la excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información, por calificar como información confidencial de acuerdo a lo estipulado por el numeral 1 del artículo 17° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### Decreto Supremo N° 410-2015-EF

#### Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224

#### Artículo 26°.- Sobre la Reserva de la Información

26.1 En tanto no es convocada la Licitación Pública Especial, Concurso de Proyectos Integrales u otro mecanismo competitivo, los funcionarios y servidores públicos, los miembros de los Comités Especiales, los funcionarios que tengan acceso, están obligados, bajo responsabilidad, a guardar reserva de la información a la que tengan





"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

*acceso sobre el contenido de las bases y el proyecto de contrato de asociación Público Privada; o, luego de la respectiva convocatoria sobre el contenido de las propuestas presentadas por los inversionistas privados.*

*26.2 La información que se produzca durante el diseño y Estructuración que no haya sido expuesta a los postores, goza del tratamiento de reserva.*

*26.3 El postor adjudicatario puede solicitar a la OPI, la reserva de la información prevista en el numeral 22.2 del artículo 22° de la presente norma.*

Por lo expuesto, de acuerdo a la normativa vigente relacionada al acceso y reserva de la información en los procesos de Promoción de la Inversión Privada, si bien es cierto se establece que la información debe ser pública, bajo el principio de publicidad previsto en el artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública", aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, también es cierto que se establecen ciertas restricciones en la difusión de dicha información, estableciendo cierta información con el carácter de confidencial o reservada, como el contenido de las propuestas presentadas por los inversionistas privados. En tal sentido, se tendrá en consideración dichas disposiciones en el desarrollo de los procesos de las futuras licitaciones.

### III. CONCLUSIONES:

Se debe tomar en cuenta las siguientes precisiones:

1. De conformidad a lo señalado en el acápite 27 de la Resolución N° 013-2015/ST-CLC-INDECOPI, las recomendaciones emitidas por INDECOPI, no tienen carácter vinculante pero tienen la capacidad para influir en el comportamiento de los agentes económicos a las que van dirigidas.
2. La Municipalidad Metropolitana de Lima se rige por la Constitución, la Ley N° 27972 "Ley Orgánica de Municipalidades", y sus ordenanzas, las mismas que tienen rango de Ley; debiendo de actuar bajo sus normas especiales en armonía con las políticas de Estado.
3. El inciso 7 del artículo 161° de la Ley Orgánica de Municipalidades, establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima es competente en materia de transporte público.
4. La Municipalidad Metropolitana de Lima, de acuerdo a su competencia en materia de transporte público se rige por sus diversas Ordenanzas, mediante las cuales se establecen los lineamientos, disposiciones, políticas y regulación sobre el Transporte Público Regular y Masivo de Personas en Lima Metropolitana.

Por lo expuesto, debemos señalar lo siguiente:

1. Con respecto al uso de restricciones a la participación de empresas entrantes favoreciendo a las empresas operadoras o establecidas, como el caso de la sobreposición de recorridos, estaba dirigida a los operadores ya establecidos, aquellos que tienen a cargo las rutas de los paquetes a ser licitados y por lo tanto un conocimiento previo de las mismas, lo que podría entenderse como una condición de ventaja ante los demás competidores; a futuro no se tomará en cuenta dicho aspecto en la elaboración de las bases. (recomendación N° 1)

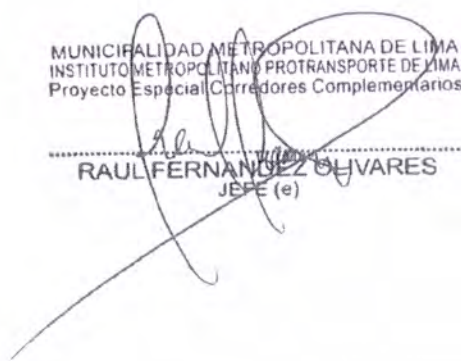




2. En cuanto, a los dos requisitos posteriores como las Características de la Flota Propuesta y la Experiencia del Postor como Operador de Transporte; ambos lejos de ser un privilegio para los operadores, constituyen aportes indispensables para la reforma del transporte; toda vez que con el primero se contribuye a la conservación del medio ambiente retirar del mercado los vehículos obsoletos y contaminantes, medida que permite la renovación del parque automotor; respecto al segundo, se debe entender que lo que se busca es la participación de postores que tengan experiencia en la prestación del servicio de transporte público en Lima Metropolitana; este factor permite que el postor tenga el conocimiento necesario sobre el manejo y la operación del transporte en la ciudad de Lima, constituyendo un aporte importante, que garantiza que la reforma del transporte tenga un sustento técnico, que abarque todos los aspectos necesarios, para que sea no solo eficiente, sino también eficaz. (recomendación N° 1)
3. En relación, a evitar establecer reglas en procesos de licitación que faciliten el intercambio de información como la difusión de la información sobre las características de los competidores; se tendrá en consideración en las futuras licitaciones públicas, la recomendación en el marco de las disposiciones previstas en la normativa vigente, respecto a la reserva y confidencialidad de la información que se derive del desarrollo de los citados procesos. (recomendación N° 2)
4. Cabe precisar, que el plazo para que la Municipalidad Metropolitana de Lima informe a INDECOPI, vence el 17 de mayo de 2016.

Atentamente;

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA  
INSTITUTO METROPOLITANO PROTRANSPORTE DE LIMA  
Proyecto Especial Corredores Complementarios

  
RAUL FERNANDEZ OLIVARES  
JEFE (e)

C.c.: Presidencia Ejecutiva  
Oficina de Asuntos Jurídicos

RFO/