

PRONUNCIAMIENTO N° 004-2025/OECE-DSAT

Entidad : Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima S.A.

Referencia : Concurso Público N° 1-2025-EMAPE/CS-1, convocado para la contratación del “*Servicio de mantenimiento de la estructura de la carpeta de rodadura del sistema vial metropolitano de Lima*”.

ANTECEDENTES

Mediante el formulario de solicitud de emisión de pronunciamiento recibido el 26¹ de marzo de 2025 y subsanado el 4² de abril de 2025, el presidente del comité de selección a cargo del procedimiento de selección de la referencia remitió a este Organismo Técnico Especializado, la solicitud de elevación de cuestionamientos al pliego absolutorio de consultas y observaciones presentada por el participante **VFV INVESTMENTS S.A.C.**, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en adelante la “Ley”, y el artículo 72 de su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 344-2018-EF, en adelante el “Reglamento” y conforme lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas.

Ahora bien, cabe precisar que en la emisión del presente pronunciamiento se utilizó el orden establecido por el comité de selección en el pliego absolutorio³ y los temas materia de cuestionamientos de los mencionados participantes, conforme al siguiente detalle:

- **Cuestionamiento Único:** Respecto a la absolución de las consultas y/u observaciones N° 18 y N° 21, referidas a la **“Ficha de registro como consumidor directo de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos”**.

CUESTIONAMIENTOS

De manera previa, cabe señalar que este Organismo Técnico Especializado no ostenta la calidad de perito técnico dirimente respecto a las posiciones de determinados aspectos del requerimiento (especificaciones técnicas, términos de referencia y expediente técnico de obra, según corresponda); sin embargo, puede requerir a la Entidad informes que contengan la posición técnica al respecto⁴, considerando que el área usuaria es la dependencia que cuenta con los conocimientos técnicos necesarios para definir las características técnicas de los bienes, servicios y obras que se habrán de contratar.

Cuestionamiento Único:

Respecto a la “Ficha de registro como consumidor directo de combustibles

¹ Mediante el Expediente N° 2025-0041944.

² Mediante el Expediente N° 2025-0047114.

³ Para la emisión del presente Pronunciamiento se utilizará la numeración establecida en el pliego absolutorio en versión PDF.

⁴ Ver el Comunicado N° 011-2013-OSCE/PRE.

líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos”

El participante **VFV INVESTMENTS S.A.C.** cuestionó la absolución de las consultas y/u observaciones N° 18 y N° 21 del pliego, alegando que la Entidad no está exigiendo la acreditación de una planta de asfalto, con lo cual no se está solicitando la verificación de la legalidad de la procedencia de la mezcla asfáltica a utilizarse en la prestación del servicio. Asimismo, refiere que, al margen de la denominación del servicio, y el bacheo superficial y profundo, el objetivo de la contratación consiste en el suministro y colocación de mezcla asfáltica en caliente, y los únicos insumos que se utilizan para la prestación del servicio son el riego de liga o imprimación asfáltica y la mezcla asfáltica en caliente (esta última triplica el valor de los primeros).

Así, el participante sostiene que a efectos de acreditar la planta de asfalto, la Entidad debe solicitar la acreditación de la aprobación de la Declaración de adecuación ambiental por el Ministerio de la Producción, así como de la Ficha de registro como consumidor directo de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos emitido por OSINERGMIN y la Licencia de funcionamiento de la planta que proveerá del asfalto, ello de acuerdo al Manual de Carreteras Especificaciones Técnicas Generales para la Construcción EG-2013 y el Reglamento para la comercialización de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 030-98-EM.

Por lo tanto, la pretensión del recurrente se encuentra orientada a que la Entidad admita **incorporar la condición de que los postores acrediten como parte del Equipamiento estratégico o Infraestructura estratégica, el contar con una planta de asfalto, que se acredite mediante la presentación de: i) Declaración de adecuación ambiental emitida por el Ministerio de la Producción, ii) Ficha de registro como consumidor directo de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos emitido por OSINERGMIN, y iii) Licencia de funcionamiento.**

Pronunciamiento

En el presente caso, de la revisión del acápite “05. *Suministro y colocación de mezcla asfáltica en caliente*” del numeral 3.1 Capítulo III de las Bases de la convocatoria, se aprecia lo siguiente:

05. Suministro y colocación de mezcla asfáltica en caliente

El postor deberá cumplir las presentes especificaciones técnicas las cuales deberán ser controladas con Certificado de Control emitido por un Laboratorio, certificado por INACAL. Así mismo se toma como referencia el Manual de Carreteras del MTC MC-01-13.

(El subrayado y resaltado es agregado)

Al respecto, de la revisión del pliego absolutorio, se aprecia lo siguiente:

- **Mediante la consulta y/u observación N° 18**, se solicitó que se incluya dentro del requerimiento, una planta de asfalto que cuente con Licencia de funcionamiento de 24 horas, la Ficha de registro como consumidor directo de combustible líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos - OSINERGMIN y la evaluación y

aprobación de la Declaración de adecuación ambiental (DAA), emitida por la Dirección general de asuntos ambientales de industrias del Ministerio de Producción.

Ante lo cual, la Entidad no acogió lo solicitado, señalando que el equipamiento estratégico ha sido seleccionado considerando el objetivo del servicio, que viene a ser la contratación de una persona natural o jurídica que realice el mantenimiento vial de las vías a cargo de EMAPE S.A., y no el suministro de asfalto.

- **Mediante la consulta y/u observación N° 21**, se solicitó que se incluya como requisito para los postores, que cuenten con Licencia de Funcionamiento, la aprobación de la Declaración de adecuación ambiental o Impacto ambiental por el Ministerio de la Producción y la Ficha de registro como consumidor directo de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos, emitido por OSINERGMIN, de la planta de asfalto que proveerá de la mezcla asfáltica necesaria para la prestación del servicio.

Ante lo cual, la Entidad no acogió lo solicitado, señalando que el Equipamiento estratégico ha sido seleccionado considerando el objetivo del servicio, que viene a ser la contratación de una persona natural o jurídica que realice el mantenimiento vial de las vías a cargo de EMAPE S.A. y no el suministro de asfalto. Asimismo, las pruebas y/o ensayos exigidos en los términos de referencia, obedecen al control de calidad, tanto de los insumos, trabajos derivados de la ejecución de las actividades contempladas en el numeral VI del requerimiento.

En relación con ello, y en atención al cuestionamiento formulado por el participante, mediante el INFORME N° 000589-2025-EMAPE/GMLVAV⁵, la Entidad señaló lo siguiente:

“(…) tanto el OBJETIVO como la FINALIDAD PÚBLICA del presente procedimiento de selección, busca contar con el servicio para la ejecución de trabajos de mantenimiento de las vías a cargo de EMAPE S.A., a fin de garantizar el óptimo nivel de servicio del público usuario; mas no, exclusivamente el suministro de asfalto en caliente, por lo que, los Términos de Referencia establecen requerimiento, ensayos, pruebas y controles para para garantizar la calidad de los insumos, y trabajos derivados de la ejecución de las actividades contempladas en el ítem 05. del numeral VI de dicho documento.

(…)

3.10 Ahora bien, es preciso señalar que en el numeral VI de los términos de referencia, señala que el servicio se realizará en el SISTEMA VIAL METROPOLITANO DE LIMA, quiere decir será en todo el ámbito territorial de LIMA METROPOLITANA, motivo por el cual al solicitar la planta de asfalto como equipamiento estratégico y este a su vez que cuente con permisos y licencia de un determinado distrito, se estaría limitando la participación de potenciales postores o en su defecto también podría encarecer el costo del servicio por el transporte y traslado del asfalto, vulnerando de esta manera los principios de Libertad de concurrencia, Igualdad de trato, Competencia, Eficacia y Eficiencia e Integridad, principios que rigen las contrataciones públicas.

3.11. En ese sentido, tal como se detalló en los párrafos precedentes, se ha establecido en los Términos de Referencia, requerimientos, ensayos, pruebas y controles, para los insumos de la

⁵ Mediante el Expediente 2025-0041944, de fecha 26 de marzo de 2025.

mezcla asfáltica en caliente previo y durante su colocación; por lo que, de acuerdo con el objetivo y la finalidad pública del presente procedimiento de selección, esta Unidad Orgánica ratifica su posición de no exigir conformidad con el principio de libre concurrencia, establecido en el Reglamento, se promueva el libre acceso y participación de más postores.

3.12. Respecto a la presentación de la Ficha de Registro como Consumidor Directo de Combustibles Líquidos y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos emitido por OSINERGMIN, como ya mencionó anteriormente, la finalidad del presente proceso es realizar el mantenimiento de la estructura de la carpeta de rodadura a fin de garantizar la transitabilidad, el óptimo nivel de servicio; asimismo, la procedencia o la legalidad del asfalto así como la supervisión o fiscalización es responsabilidad de contratista, la entidad solo requiere documentación que asegure que el servicio se ejecute con las normas técnicas establecidas en los Términos de Referencia y del MTC y demás normas complementarias que aseguren la calidad en el proceso de mantenimiento requerido”.

(El subrayado y resaltado es agregado)

Asimismo, mediante el INFORME N° 000665-2025-EMAPE/GMLVAV⁶, la Entidad señaló lo siguiente:

“Considerando que, el objetivo y la finalidad pública de este proceso de selección no se limitan exclusivamente a la adquisición de asfalto en caliente u otros insumos, sino que abarcan una visión integral de mantenimiento, que incluye la evaluación continua de los procedimientos operativos, la calidad del proceso y los resultados finales. Los Términos de Referencia, en consecuencia, también especifican los ensayos, pruebas y controles que se deben realizar para garantizar que los trabajos ejecutados cumplan con los estándares requeridos. Estos aspectos están detallados en el ítem 05 del numeral VI de los TdR, donde se establecen los procedimientos técnicos para verificar la calidad tanto de los materiales como de los procesos de ejecución, asegurando que los resultados finales no solo sean funcionales, sino también duraderos y seguros para los usuarios de las vías.

Asimismo, la Licencia de Funcionamiento de la planta productora de asfalto es un requisito que corresponde a la propia planta, pero no necesariamente debe ser exigido directamente al postor que llevará a cabo el mantenimiento vial.

Aunado a ello, no podría solicitar la licencia de funcionamiento; toda vez que, en el presente procedimiento de selección no se solicitó como equipamiento estratégico la planta de asfalto.

Respecto a la Ficha de Registro como Consumidor Directo emitida por OSINERGMIN:

La Ficha de Registro como Consumidor Directo emitida por OSINERGMIN es un documento necesario para aquellas empresas que compran grandes cantidades de combustibles líquidos o productos derivados de hidrocarburos para consumo propio, como es el caso de las empresas de transporte de mercancías o de generación de energía.

Sin embargo, en este caso específico, no resulta necesario exigir este registro, ya que: El contrato no implica la compra directa de combustibles líquidos por parte de la empresa que ejecutará el mantenimiento vial. Asimismo, considerando que no se ha considerado como equipamiento estratégico la planta de asfalto, el asfalto en caliente que se utilizará en las actividades de mantenimiento es suministrado por un tercero (la planta productora de asfalto).

(...)

⁶ Mediante el Expediente 2025-0047114, de fecha 4 de abril de 2025.

Respecto a la razonabilidad de señalar que las pruebas y/o ensayos exigidos en los términos de referencia, obedece al control de calidad, tanto de los insumos, trabajos derivados de la ejecución de las actividades contempladas en el numeral VI; cabe indicar que la razón por la cual los ensayos y pruebas contemplados en los TdR es asegurar que tanto los insumos como los trabajos realizados cumplan con los estándares técnicos y de calidad necesarios para garantizar seguridad, durabilidad, cumplimiento normativo y optimización de recursos; por lo que, el control de calidad en este tipo de actividades no solo garantiza que se utilicen materiales adecuados, sino también que se ejecuten trabajos correctamente realizados, minimizando el riesgo de fallas estructurales, daños prematuros o costos adicionales debido a la necesidad de reparaciones inesperadas”.

Sobre el particular, cabe señalar que el artículo 16 de la Ley y el artículo 29 del Reglamento establecen que el área usuaria es la responsable de la elaboración del requerimiento, debiendo éste contener la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación.

Ahora bien, en atención del tenor de lo cuestionado, se aprecia que la Entidad, como responsable de la formulación de su requerimiento y mejor conocedora de sus necesidades, mediante el citado informe, ha ratificado su decisión de no incluir la condición de que los postores acrediten contar con una planta de asfalto y, por ende, no admiten incorporar su acreditación mediante la presentación de la Declaración de adecuación ambiental emitida por el Ministerio de la Producción, la Ficha de registro como consumidor directo de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos emitido por OSINERGMIN y la Licencia de funcionamiento.

Así, de la revisión del citado informe técnico, se aprecia que la Entidad ha sustentado su decisión bajo los siguientes argumentos:

- La Entidad ha ratificado que no requerirá la acreditación de una planta de asfalto, teniendo en cuenta que el objetivo y la finalidad pública de la contratación, no se limitan exclusivamente a la adquisición de asfalto en caliente u otros insumos, sino que abarcan una visión integral de mantenimiento, que incluye la evaluación continua de los procedimientos operativos, la calidad del proceso y los resultados finales; siendo que, solicitar la planta de asfalto y que está a su vez cuenta con permisos y licencia de un determinado distrito, podría limitar la participación de potenciales postores, o en su defecto, también podría encarecer el costo del servicio.

Adicionalmente, agrega que la presente contratación de servicio de mantenimiento, no implica la compra directa de combustibles líquidos por parte de la empresa que ejecutará el mantenimiento vial, razón por la cual, no se requiere la presentación de la Ficha de registro como consumidor directo emitida por OSINERGMIN.

Así también, señaló que la procedencia o la legalidad del asfalto, así como su supervisión o fiscalización, es responsabilidad del contratista, por lo que, únicamente se está requiriendo documentación que asegure que el servicio se ejecute conforme a las normas técnicas establecidas en los Términos de Referencia, así como del MTC y demás normas complementarias que aseguren la calidad en el proceso de mantenimiento requerido.

Asimismo, señaló que en los Términos de Referencia se especifican ensayos, pruebas y controles cuya realización garantizará que los trabajos ejecutados cumplan con los estándares requeridos.

Por su parte, cabe señalar que, de la revisión del numeral 4.2 del formato de “Resumen ejecutivo de actuaciones preparatorias (servicios)” se aprecia que la Entidad declaró la existencia de pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con la totalidad del requerimiento; lo cual no incluyó la exigencia de contar con una planta de asfalto.

En ese sentido, considerando el análisis de los párrafos precedentes, y que la pretensión del recurrente está orientada a que se incorpore a las Bases, la condición de que los postores acrediten contar con una planta de asfalto, mediante la presentación de la Declaración de adecuación ambiental emitida por el Ministerio de la Producción, la Ficha de registro como consumidor directo de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos emitido por OSINERGMIN y la Licencia de funcionamiento, y en tanto que la Entidad ha denegado dicha petición bajo los argumentos expuestos; este Organismo Técnico Especializado ha decidido **NO ACOGER** el presente cuestionamiento.

Finalmente, cabe precisar que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley, los funcionarios y servidores que intervienen en el proceso de contratación encargados de elaborar el requerimiento, indagación de mercado, el pliego absolutorio y **el Informe Técnico, así como la atención de los pedidos de información requeridos**, en virtud a la emisión del presente pronunciamiento, con independencia del régimen jurídico que los vincule a la Entidad, son responsables de la información que obra en los actuados para la adecuada realización de la contratación.

3. ASPECTOS REVISADOS DE OFICIO

Si bien el procesamiento de la solicitud de pronunciamiento, por norma, versa sobre los supuestos cuestionamientos derivados de la absolución de consultas y/u observaciones, y no representa la convalidación de ningún extremo de las bases, este Organismo Técnico Especializado ha visto por conveniente hacer indicaciones puntuales a partir de la revisión de oficio, según el siguiente detalle:

3.1 Respecto del requisito de calificación “Equipamiento Estratégico”

De la revisión del acápite VIII.2.1 del numeral 3.1 del Capítulo III de las Bases Integradas, se aprecia que se requiere: *“01 esparcidora o pavimentadora de asfalto de 10 pies y 100 HP min”*. Sin embargo, en el numeral 3.2 del Capítulo III de las Bases Integradas se solicitó: *“01 pavimentadora de asfalto de 10 pies y 100 HP min”*.

En relación con ello, mediante el INFORME N° 000665-2025-EMAPE/GMLVAV⁷, la Entidad señaló lo siguiente:

“Al respecto, tanto la esparcidora como la pavimentadora se utilizan para la construcción y mantenimiento de carreteras, con funciones ligeramente diferentes, para lo cual, en el presente

⁷ Mediante el Expediente 2025-0047114, de fecha 4 de abril de 2025.

procedimiento de selección, se requiere considerar como parte del equipamiento: “01 Pavimentadora de asfalto de 10 pies y 100 HP min”.

(El subrayado y resaltado es agregado)

En ese sentido, considerando la aclaración realizada por la Entidad, mediante informe técnico, es que, con ocasión de la integración definitiva de las Bases, se implementará la siguiente disposición:

- **Se adecuará** el acápite VIII.2.1 del numeral 3.1 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas, conforme al siguiente detalle:

*“VIII.2.1 Equipamiento Estratégico
(...)”*

01 ~~espareidora o~~ pavimentadora de asfalto de 10 pies y 100 HP min.

- **Se dejará sin efecto y/o ajustará** todo extremo del pliego absolutorio, las bases o Informe Técnico que se oponga a la disposición prevista en el párrafo anterior.

3.2 Respecto de la duplicidad en los Requisitos de Calificación:

De la revisión de las Bases integradas, se advierte que, en el numeral 3.1 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases, se encuentran consignados los “Requisitos de Calificación”, los cuales ya se encuentran reiterados en el numeral 3.2 “Requisitos de Calificación” del mismo capítulo; siendo éste un aspecto que podría generar confusión entre los participantes.

En ese sentido, en virtud de lo dispuesto en el Principio de Transparencia, es que, con ocasión de la integración definitiva de las Bases, se implementarán las disposiciones siguientes:

- **Se suprimirá** el acápite “Requisitos de calificación” del numeral 3.1 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas.
- **Se dejará sin efecto y/o ajustará** todo extremo del Pliego Absolutorio, las Bases e Informe Técnico que se oponga a las disposiciones previstas en los párrafos anteriores.

4. CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, este Organismo Técnico Especializado ha dispuesto:

- 4.1** Se procederá a la integración definitiva de las Bases a través del SEACE, en atención a lo establecido en el artículo 72 del Reglamento.
- 4.2** Es preciso indicar que contra el pronunciamiento emitido no cabe interposición de recurso administrativo alguno, siendo de obligatorio cumplimiento para la Entidad y los proveedores que participan en el procedimiento de selección.

Adicionalmente, cabe señalar que, las disposiciones vertidas en el pliego absolutorio que generen aclaraciones, modificaciones o precisiones, priman sobre los aspectos relacionados con las Bases integradas, salvo aquellos que fueron materia del presente pronunciamiento.

- 4.3** Una vez emitido el pronunciamiento y registrada la integración de Bases definitivas, corresponderá al comité de selección **modificar** en el cronograma del procedimiento, las fechas del registro de participantes, presentación de ofertas y otorgamiento de la buena pro, teniendo en cuenta que, entre la integración de Bases y la presentación de propuestas no podrá mediar menos de siete (7) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la publicación de las Bases integradas en el SEACE, conforme a lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento.
- 4.4** Finalmente, se recuerda al Titular de la Entidad que el presente pronunciamiento no convalida extremo alguno del procedimiento de selección.

Jesús María, 23 de abril de 2025

Código: 6.1