

PRONUNCIAMIENTO N° 485-2023/OSCE-DGR

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

Referencia : Concurso Público N° 7-2023-EMAPE/CS-1, convocado para la contratación del “Servicio de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente para el mantenimiento de las vías administradas por EMAPE, vías encargadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima y otras vías.”

1. ANTECEDENTES:

Mediante el Formulario de Solicitud de Emisión de Pronunciamiento, recibido el 16 de octubre de 2023¹, el presidente del comité de selección a cargo del procedimiento de selección de la referencia remitió al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la solicitud de elevación de cuestionamientos al pliego absolutorio de consultas u observaciones y Bases integradas presentada por las empresas participantes **VFV INVESTMENTS S.A.C.** y **SEOING E.I.R.L.**, 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 sus modificatorias.

Cabe indicar que en la emisión del presente pronunciamiento se empleó la información remitida por la Entidad, mediante la Mesa de Partes de este Organismo Técnico Especializado, la cual tiene carácter de declaración jurada.

Asimismo, cabe precisar que en la emisión del presente pronunciamiento se utilizó el orden establecido por el Comité de Selección en el pliego absolutorio; y, el tema materia de los cuestionamientos de los mencionados participantes, conforme al siguiente detalle:

- | | |
|--------------------------------------|--|
| <u>Cuestionamiento N.º 1:</u> | Respecto a la absolución de la consulta u observación N.º 3, referida al “ <i>sistema de contratación</i> ” |
| <u>Cuestionamiento N.º 2:</u> | Respecto a la absolución de la consultas u observación N.º 14, referida al “ <i>requisito de calificación - experiencia del personal clave</i> ” |
| <u>Cuestionamiento N.º 3:</u> | Respecto a la absolución de la consulta u observación N.º 62, referida al “ <i>requisito de calificación - experiencia del postor en la especialidad</i> ” |
| <u>Cuestionamiento N.º 4:</u> | Respecto a la absolución de la consulta u observación N.º 16, referida a la “ <i>antigüedad de los equipos</i> ” |
| <u>Cuestionamiento N.º 5:</u> | Respecto a la absolución de la consulta u observación N.º |

¹ Mediante Trámite Documentario N.º 2023-25485986-LIMA

31, referida a la “*Base Legal*”

Cuestionamiento N.º 6: Respecto a la absolución de las consultas u observaciones N.º 27, N.º 35, N.º 36 y N.º 48 referidas al “*requisito de calificación - capacitación*”

2. CUESTIONAMIENTOS

Cuestionamiento N° 1: **Respecto al “sistema de contratación”**

La empresa participante VFV INVESTMENTS S.A.C., cuestionó la absolución de la consulta y/u observación N.º 3, señalando en su solicitud de elevación de cuestionamientos lo siguiente:

“(…)

La entidad no acoge el pedido del participante y responde que sólo se van a intervenir tres avenidas adjuntando el metraje del área de trabajo y que los planos serían entregados luego de suscrito el contrato, por lo tanto, el proceso permanece convocado bajo el sistema de SUMA ALZADA.

Objetamos los siguiente:

- *La entidad ha señalado los metros cuadrados a intervenir de las avenidas a trabajar, sin embargo, no señala los tramos de estas avenidas que formarán parte del servicio, por lo tanto, los participantes no podrán reconocer el estado de las zonas reales de trabajo con la finalidad de efectuar una oferta ajustada a la realidad.*
- *La entidad no se haya pronunciado respecto del hecho de intervenciones no previstas de empresas de servicio público que podrían elevar los costos de la prestación del servicio que no serían reconocidos por la entidad, y que estos sucesos podrían interrumpir el avance de los trabajos por parte del contratista elevando de igualmente los costos por paralizaciones forzadas.*
- *La entidad ofrece entregar los planos luego de suscrito el contrato, sin embargo, sería primordial contar con ellos para el análisis de las condiciones de las características reales de las vías a intervenir por parte de los postores, por lo tanto, no tiene sentido el ofrecimiento a destiempo.*

Todas estas condiciones están forzando la presentación de una propuesta que no se ajuste al costo real del servicio pudiendo presentarse complicaciones en el transcurso de la prestación”.

(El resaltado y subrayado es agregado)

Pronunciamiento

De la revisión del numeral 1.5. “Sistema de Contratación”, contenida en el Capítulo I de la Sección Específica de las Bases Administrativas, se aprecia que la Entidad consignó lo siguiente:

“1.5. SISTEMA DE CONTRATACIÓN

El presente procedimiento se rige por el sistema de SUMA ALZADA, de acuerdo con lo establecido en el expediente de contratación respectivo”.

Asimismo, de la revisión del numeral V. “Características y condiciones mínimas del servicio”, contenido en el numeral 3.1 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases, se aprecia que la Entidad consignó lo siguiente:

“V. CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES MÍNIMAS DEL SERVICIO

El Servicio de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente para el mantenimiento de las vías administradas por EMAPE, vías encargadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima y otras vías:

ITEM	DETALLES	UNIDADES	CANTIDAD
1	Servicio de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente	M2	39,000.00

Cuyo rendimiento diario mínimo será de 1000 m2 de fresado y asfaltado de las vías administradas por EMAPE, vías encargadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima y otras vías.”

Ahora bien, mediante la consulta u observación N.º 3, el participante FERP INGENIERIA S.A.C., observó el sistema de contratación establecido por la Entidad para el presente procedimiento de selección, debido a que, según el participante, las bases no mostraban cantidades, magnitudes, y calidades en cada una de las avenidas y vías que serían intervenidas a través de la ejecución del servicio; razón por la cual solicitó se modifique el sistema de contratación a precios unitarios.

Es así que, con ocasión de la publicación del pliego de absolución de consultas y observaciones e integración de las bases, se realizó la siguiente modificación en el numeral V.6.1, contenido en el numeral V. del numeral 3.1 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases integradas “No Definitivas”:

“V.6.1 Lugar

El servicio se ejecutará dentro del ámbito de Lima Metropolitana:

- Vías por encargo de la Municipalidad de Lima

Nº	VIA ENCARGADA (año 2023)	DISTRITO	M2
1	AV ISABEL LA CATÓLICA	LA VICTORIA	9 600
2	AV PERU	SAN MARTIN DE PORRES	18 800
3	AV LURIGANCHO	SAN JUAN DE LURIGANCHO	10 600
Total			39 000

Sobre el particular, en virtud del aspecto cuestionado por el recurrente mediante su solicitud de elevación, a través del Informe N.º

155-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA, de fecha 11 de octubre de 2023², el área usuaria de la Entidad señaló lo siguiente:

“Con respecto a la convocatoria bajo el sistema de Suma Alzada, es preciso indicar que de acuerdo a los Términos de Referencia el metrado a ejecutar (39 000 m2) en las siguientes vías:

9 600 m2 en AV. ISABEL LA CATOLICA (LA VICTORIA)

18 800 m2 en AV. LURIGANCHO (SAN JUAN DE LURIGANCHO)

10 600 m2 en AV. PERU (SAN MARTIN)

Asimismo, indicar que son vías urbanas que ya cuentan carpeta asfáltica existente, en mal estado, la cuales serán renovados con el contrato que surja del Concurso Público N°07-2023-EMAPE/CS-1, además de indicar estas vías que se encuentran en Lima metropolitana con una extensión moderada, lo cual permite hacer un recorrido de minutos para saber cual es su situación actual.

En cuanto a los planos, no son indispensables debido a que se tiene un metrado establecido por cada vía, además que podría modificarse levemente junto al postor ganador, de ser necesario.

No se acoge la Observación”.

(El subrayado es agregado)

Dicho lo anterior, y previo al análisis, cabe indicar que, el OSCE no tiene calidad de perito técnico para dirimir las características del requerimiento dispuesto por la Entidad; sin embargo, es posible requerir que la Entidad respalde su posición mediante informes, en virtud al Principio de Transparencia y el Comunicado N.º 011-2023-OSCE/PRE.

Ahora bien, en atención al tenor de lo cuestionado por el recurrente, corresponde señalar que, mediante Informe Técnico posterior y en atención al mejor conocimiento de la necesidad que desea satisfacer, la Entidad ratificó el sistema de contratación previsto en el requerimiento (suma alzada), bajo los siguientes argumentos: i) que el metrado a ejecutarse se encuentra definido por cada avenida en la que se ejecutará el presente servicio, ii) que los planos no son indispensables debido a que ya se cuenta con un metrado establecido para cada vía; lo cual tiene carácter de declaración jurada y se encuentra sujeta a rendición de cuentas.

Además de ello, en el numeral 4.2 del Formato “Resumen Ejecutivo de las Actuaciones Preparatorias (Servicios)”, la Entidad declaró que existiría pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con el requerimiento.

En esa misma línea, la Entidad, mediante Informe complementario al informe de indagación de mercado N° 008-2023-EMAPE-GCAF/GL³, ha declarado la existencia de pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con el requerimiento modificado con ocasión del pliego de absolución de consultas y/u observaciones mediante una revalidación de mercado.

² Remitido a través del Trámite Documentario N.º 2023-25509507-LIMA, en fecha 24 de octubre de 2023.

³ Remitido a través del Trámite Documentario N° 2023-25519635-LIMA, en fecha 27 de octubre de 2023.

Dicho lo anterior, cabe señalar que el literal f) del artículo 52 del Reglamento dispone que las ofertas incluyen todos los tributos, seguros, transporte, inspecciones, pruebas y, de ser el caso, los costos laborales conforme a la legislación vigente, así como cualquier otro concepto que pueda tener incidencia sobre el costo del bien, servicio en general, consultoría u obra a adquirir o contratar.

Asimismo, respecto de las posibles interrupciones que puedan darse durante la ejecución del servicio señaladas por el recurrente, es pertinente indicar que el contratista puede solicitar la ampliación de plazo por atrasos y/o paralizaciones no imputables al contratista, conforme al artículo 158 del Reglamento.

En ese sentido, considerando lo señalado precedentemente y que el recurrente estaría cuestionando la determinación del sistema de contratación del presente procedimiento de selección; este Organismo Técnico Especializado ha decidido **NO ACOGER** lo cuestionado.

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, 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.

Cuestionamiento N° 2:

Respecto al “requisito de calificación - experiencia del personal clave”

Las empresas participantes **VFV INVESTMENTS S.A.C.**, cuestionó la absolución de la consulta y/u observación N.º 14, señalando en su solicitud de elevación de cuestionamientos lo siguiente:

“El Postor solicitó que se incluya servicios y/u obras de asfalto en caliente y que estos incluyan servicios de fresado y colocación de mezcla asfáltica. Por un lado, el incluir el sustento de la partida de fresado como determinante para considerar la experiencia del profesional limita en gran porcentaje la participación de profesionales que se encuentran en capacidad de prestar un servicio eficaz y eficiente, ya que muchas obra y servicios de pavimentación no incluyen necesariamente el retiro de un pavimento pre existente o que este sea mediante fresado. El fresado no es la actividad que va a determinar la calidad final del trabajo ejecutado.

Por otro lado, el tipo de experiencia que la entidad establece para el Coordinador o Supervisor de servicio es la siguiente:

1. Trabajos de pavimentación con asfalto
En este punto no señala el cargo válido

2. Residente y/o Jefe y/o Responsable y/o Especialista en:
a) Ejecución de servicios y/o obras a nivel de asfalto en caliente y/o

b) (ejecución de) servicios y/u obras viales a nivel de asfalto en caliente y que estos servicios incluyan servicios de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente

En este ítem pareciera que el fresado sólo se aplica para los servicios mas no para las obras y si esta restricción es solo para el punto b o también para el punto a

3. Jefe de servicio en:

a) trabajos de mantenimiento de vías y/o

b) Obras de vías urbanas que tengan dentro de sus componentes actividades de pavimentación asfáltica.

En este ítem, en el punto a no se establece ninguna restricción respecto de los trabajos de mantenimiento de vías, es decir que podría ser válida la experiencia en carreteras y tampoco sería necesario que la intervención sea a nivel de asfalto en caliente.

Con respecto al punto b, la entidad genera una contradicción, pues establece que el cargo debería ser de Jefe de Servicio de obras urbanas, lo cual es imposible pues no existe el cargo de "Jefe de SERVICIO de una OBRA". Adicionalmente en este punto deja abierto el nivel de intervención de la pavimentación sin detallar que deba ser en caliente.

En conclusión, el tipo de experiencia que se ha establecido para el Coordinador o Supervisor es bastante ambigua, pues en unos casos solicitan intervención a nivel de asfalto en caliente y en otros no, tampoco se puede concluir que todas las intervenciones deben ser en zonas urbanas o si estas pueden ser en carreteras.

La entidad debería hacer el esfuerzo por que las bases puedan ser entendidas de manera clara y transparente por los postores de modo que no se preste a malas interpretaciones de pretender generar confusiones que permitan orientar a un postor en particular la adjudicación de la Buena Pro."

(El resaltado y subrayado es agregado)

Pronunciamiento

De la revisión del literal B.4 del numeral 3.2 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Administrativas, se aprecia que la Entidad estableció lo siguiente:

B.4	EXPERIENCIA DEL PERSONAL CLAVE
	<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none">● CINCO (5) AÑOS DE EXPERIENCIA MÍNIMO <u>en trabajos de mantenimiento de vías (pavimentación)</u>, como coordinador o supervisor o residente de obra del personal clave requerido como <u>COORDINADOR O SUPERVISOR.</u> <p>(...)</p>

(El resaltado y subrayado es agregado)

Es así que, mediante la consulta u observación N.º 14, el participante FERP INGENIERIA S.A.C., solicitó a la Entidad: i) reestructurar como servicios y/u obras viales a nivel de asfalto en caliente y que estos servicios incluyan servicios de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente; ii) aceptar los cargos de Jefe o

Responsable del Servicio o Actividad y; iii) reducir la experiencia requerida para el coordinador o supervisor a 36 meses.

Ahora bien, con ocasión de la publicación del pliego de absolución de consultas y observaciones e integración de las bases, se realizó la siguiente modificación en el literal B.4 del numeral 3.2 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases integradas “No Definitivas”:

B.4	EXPERIENCIA DEL PERSONAL CLAVE
	<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>TRES (3) AÑOS DE EXPERIENCIA MÍNIMO en trabajos de pavimentación con asfalto, residente y/o jefe y/o Responsable y/o Especialista en ejecución de servicios y/u obras a nivel de asfalto en caliente y/o servicios y/u obras viales a nivel de asfalto en caliente y que estos servicios incluyan servicios de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente y/o jefe de servicio en trabajos de mantenimiento de vías y/u obras de vías urbanas que tengan dentro de sus componentes actividades de pavimentación asfáltica del personal clave requerido como COORDINADOR O SUPERVISOR.</i> • <i>DOS (2) AÑOS DE EXPERIENCIA MÍNIMO en trabajos de pavimentación con asfalto, residente y/o asistente de residente y/o Jefe y/o Especialista y/o Responsable en ejecución de servicios y/u obras a nivel de asfalto en caliente y/o ingeniero y/o jefe de servicio en mantenimiento de vías y/o Ingeniero y/o Especialista y/o Jefe en/de Suelos y/o Pavimentos y/o Mecánica de Suelos en Servicios y/o Obras viales a nivel de asfalto en caliente y/u obras de vías urbanas que tengan dentro de sus componentes actividades de pavimentación asfáltica del personal clave requerido como ASISTENTE TÉCNICO DEL SERVICIO.</i> <p><u>De presentarse experiencia ejecutada paralelamente (traslape), para el cómputo del tiempo de dicha experiencia sólo se considerará una vez el periodo traslapado.</u></p>

En virtud del aspecto cuestionado por el recurrente mediante su solicitud de elevación, a través del Informe N.º 155-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA de fecha 11 de octubre de 2023⁴, el área usuaria de la Entidad señaló lo siguiente:

<p>“(…)</p> <p>Con respecto a esta observación se precisa lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En este ítem se solicita personal con experiencia como residente y/o jefe y/o Responsable y/o Especialista. 2. En este ítem si se incluye experiencia en obras como se puede leer en el pliego de absolución de consultas y observaciones. <p><i>"TRES (3) AÑOS DE EXPERIENCIA MÍNIMO en trabajos de pavimentación con asfalto, residente y/o jefe y/o Responsable y/o Especialista en ejecución de servicios y/u obras a nivel de asfalto en caliente y/o servicios y/u obras viales a nivel de asfalto en caliente y que estos servicios incluyan servicios de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente..."</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 3. En este ítem se solicita que el jefe de servicio tenga experiencias en mantenimiento de vías, dicho mantenimiento debe comprender dentro de sus componentes actividades de

⁴ Remitido a través del Trámite Documentario N.º 2023-25509507-LIMA, en fecha 24 de octubre de 2023.

pavimentación asfáltica.

"...y/o jefe de servicio en trabajos de mantenimiento de vías y/o las obras de vías urbanas que tengan dentro de sus componentes actividades de pavimentación asfáltica..."

No se acoge la Observación".

Sobre el particular, las Bases Estándar objeto de la presente contratación, establecen como requisitos de calificación a los siguientes: (i) Habilitación, (ii) Equipamiento Estratégico, (iii) Infraestructura Estratégica, (iv) Formación Académica, (v) Capacitación, (vi) Experiencia del personal clave y (vii) Experiencia del postor en la especialidad.

Ahora bien, en atención al tenor de lo cuestionado por el recurrente, corresponde señalar, lo siguiente:

- Respecto de los cargos que se aceptarán para la acreditación de "trabajos de pavimentación con asfalto", se aprecia que la Entidad, mediante su informe técnico, ha señalado que aceptará los cargos de residente y/o jefe y/o responsable y/o especialista, lo cual también aplicaría para los referidos "trabajos de pavimentación con asfalto".

No obstante, cabe señalar que la Entidad, al absolver la consulta y/u observación materia de análisis, decidió suprimir los cargos de "coordinador" o "supervisor"; lo cual excede los alcances de la pretensión de la referida consulta y/u observación, siendo que no corresponde que hayan sido suprimidos.

- Respecto de la aclaración requerida por el recurrente sobre la acreditación del fresado, se aprecia que la Entidad, mediante el citado informe técnico, indicó que "si se incluye experiencia en obras". Asimismo, respecto de los trabajos de mantenimiento de vías, se aprecia que la Entidad, mediante el citado informe técnico, indicó que "dicho mantenimiento debe comprender dentro de sus componentes actividades de pavimentación asfáltica".

Sin embargo, es oportuno traer a colación que, conforme al criterio desarrollado mediante la Resolución N° 4221-2021-TCE-S3 y la Resolución N° 0015-2023- TCE-S3 del Tribunal de Contrataciones del Estado, se colige que requerir la acreditación de "*componentes y/o partidas específicas*" como parte de la definición de servicios similares, trae como consecuencia que, las formas de acreditar la experiencia del postor en la especialidad se vean afectadas, debido a que perjudicaría a aquellos postores que consideran idóneo acreditar la experiencia a través de contratos y documentos que no tengan detalle de componentes y/o partidas específicas, pues adicional a ello deberían presentar la relación de los componentes y/o partidas ejecutadas, lo cual limitaría la concurrencia, competencia e igualdad de trato de los postores.

En esa misma línea y teniendo en cuenta que las Bases Estándar no indican la posibilidad de agregar en la experiencia del personal la posibilidad de acreditar

“componentes y/o partidas”, resultaría razonable que los argumentos vertidos precedentemente también se hagan extensivos para la acreditación de la experiencia del personal clave.

Por tanto, considerando lo señalado previamente, no corresponde que se exija acreditar que determinados servicios similares *“incluyan servicios de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente”* o que determinados servicios de mantenimiento de vías y/u obras de vías urbanas comprendan *“componentes actividades de pavimentación asfáltica”*.

- Respecto de la posibilidad de acreditar un cargo de “Jefe de servicio de obras urbanas”, cabe señalar que, considerando la naturaleza de una obra y un servicio, no resultaría razonable que del extremo *“jefe de servicio en trabajos de mantenimiento de vías y/u obras de vías urbanas”* se desprenda que necesariamente se deba acreditar tal cargo.

No obstante lo anterior, cabe señalar que, de acuerdo a las Bases Estándar aplicables, al calificar la experiencia del personal, se debe valorar de manera integral los documentos presentados por el postor para acreditar dicha experiencia. En tal sentido, aun cuando en los documentos presentados la denominación del cargo o puesto no coincida literalmente con aquella prevista en las bases, se deberá validar la experiencia si las actividades que realizó el personal corresponden con la función propia del cargo o puesto requerido en las bases.

En ese sentido, considerando lo señalado previamente, y que la pretensión de los recurrentes se encuentra orientada a que se aclare los alcances del Requisito de Calificación - Experiencia del personal clave; este Organismo Técnico Especializado ha decidido **ACOGER** el presente cuestionamiento.

Por tanto, considerando el análisis realizado en el presente pronunciamiento, y con ocasión de la integración definitiva de las Bases, **se implementará** la siguiente disposición:

- **Se adecuará** el literal B.4 del numeral 3.2 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas, conforme el siguiente detalle:

B.4	EXPERIENCIA DEL PERSONAL CLAVE
	<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • TRES (3) AÑOS DE EXPERIENCIA MÍNIMO en trabajos de pavimentación con asfalto, como coordinador y/o supervisor y/o residente y/o jefe y/o Responsable y/o Especialista en trabajos de pavimentación con asfalto y/o en ejecución de servicios y/u obras a nivel de asfalto en caliente y/o servicios y/u obras viales a nivel de asfalto en caliente y que estos servicios incluyan servicios de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente y/o jefe de servicio en trabajos de mantenimiento de vías y/u obras de vías urbanas que tengan dentro de sus componentes actividades de pavimentación asfáltica del personal clave requerido como COORDINADOR O SUPERVISOR. • DOS (2) AÑOS DE EXPERIENCIA MÍNIMO en trabajos de pavimentación con asfalto,

	<p>residente y/o asistente de residente y/o Jefe y/o Especialista y/o Responsable en ejecución de servicios y/u obras a nivel de asfalto en caliente y/o ingeniero y/o jefe de servicio en mantenimiento de vías y/o Ingeniero y/o Especialista y/o Jefe en/de Suelos y/o Pavimentos y/o Mecánica de Suelos en Servicios y/o Obras viales a nivel de asfalto en caliente y/u obras de vías urbanas que tengan dentro de sus componentes actividades de pavimentación asfáltica del personal clave requerido como ASISTENTE TÉCNICO DEL SERVICIO.</p> <p><u>De presentarse experiencia ejecutada paralelamente (traslape), para el cómputo del tiempo de dicha experiencia sólo se considerará una vez el periodo traslapado.</u></p>
--	---

- **Se deberá tener en cuenta** que, de acuerdo a las Bases Estándar aplicables, al calificar la experiencia del personal, se debe valorar de manera integral los documentos presentados por el postor para acreditar dicha experiencia. En tal sentido, aun cuando en los documentos presentados la denominación del cargo o puesto no coincida literalmente con aquella prevista en las bases, se deberá validar la experiencia si las actividades que realizó el personal corresponden con la función propia del cargo o puesto requerido en las bases.
- Cabe precisar que, deberá **dejar sin efecto** toda disposición de las Bases o del Pliego Absolutorio que se oponga a lo establecido en la presente disposición.

Cuestionamiento N° 3:

Respecto al “*requisito de calificación - experiencia del postor en la especialidad*”

La empresa participante VFFV INVESTMENTS S.A.C., cuestionó la absolución de la consulta y/u observación N.º 62, señalando en su solicitud de elevación de cuestionamientos lo siguiente:

“El postor solicita a la entidad que sean válidos los servicios de mantenimiento de pavimentos en vías urbanas o interurbanas y/o carreteras y/o autopistas y/o vías de evitamiento. Sin embargo, sin ningún tipo de sustento, es decir, se niega la solicitud del postor de forma no motivada, pues su única respuesta es “se requiere que la experiencia del postor sea a nivel de asfalto en caliente debido a la naturaleza de las vías a ser intervenidas”.

*Esta respuesta no tiene relación con lo solicitado por el postor pues tanto vías urbanas, interurbanas, carreteras, autopistas y vías de evitamiento pueden ser intervenidas a nivel de asfalto en caliente, por lo que, **si el postor demuestra que este fue el nivel de intervención de la vía, esto debería ser válido para la experiencia requerida**”.*

(El resaltado y subrayado es agregado)

Pronunciamiento

De la revisión del literal C “Experiencia del postor en la especialidad”, contenido en el numeral 3.2 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Administrativas, se aprecia que la Entidad estableció lo siguiente:

C	EXPERIENCIA DEL POSTOR EN LA ESPECIALIDAD
	<p><u>Requisitos:</u> El postor debe acreditar un monto facturado acumulado equivalente a S/ 10 672 038,00 (Diez millones seiscientos setenta y dos mil treinta y ocho y 00/100 Soles), por la contratación de servicios iguales o similares al objeto de la convocatoria, durante los ocho (8) años anteriores a la fecha de la presentación de ofertas que se computarán desde la fecha de la conformidad o emisión del comprobante de pago, según corresponda.</p> <p>Se consideran servicios similares a los siguientes Asfaltado en caliente de vías urbanas o carreteras, fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente, y/o servicio de fresado e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o servicios de fresado, suministro e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o fresado y asfaltado y/o colocación de mezcla asfáltica en caliente y/o instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o suministro e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o imprimación y recubrimiento asfáltico.</p>

Es así que, mediante la consulta u observación N.º 62, el participante C & C AXEL E.I.R.L. solicitó que sean válidos los servicios de mantenimiento de pavimentos en vías urbanas o interurbanas y/o carreteras y/o autopistas y/o vías de evitamiento.

Ahora bien, con ocasión de la publicación del pliego de absolución de consultas y observaciones e integración de las bases, se realizó la siguiente modificación en el literal C “Experiencia del postor en la especialidad”, contenido en el numeral 3.2 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases integradas “No Definitivas”:

C	EXPERIENCIA DEL POSTOR EN LA ESPECIALIDAD
	<p><u>Requisitos:</u> El postor debe acreditar un monto facturado acumulado equivalente a S/ 10 672 038,00 (Diez millones seiscientos setenta y dos mil treinta y ocho y 00/100 Soles), por la contratación de servicios iguales o similares al objeto de la convocatoria, durante los ocho (8) años anteriores a la fecha de la presentación de ofertas que se computarán desde la fecha de la conformidad o emisión del comprobante de pago, según corresponda.</p> <p>Se consideran servicios similares a los siguientes Asfaltado en caliente de vías urbanas o carreteras, fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente, y/o servicio de fresado e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o servicios de fresado, suministro e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o fresado y asfaltado <u>a nivel de asfalto en caliente</u> y/o colocación de mezcla asfáltica en caliente y/o instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o suministro e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o imprimación y recubrimiento asfáltico <u>en caliente y/o servicio de parchado de pavimento dentro del cual realizó trabajos de imprimación y colocación de carpeta asfáltica en caliente y/o servicio de parchado dentro del cual realizó trabajos (partidas) de riego de liga, fresado y asfaltado en caliente y/o servicio de parchado de pavimento dentro del cual realizó trabajos de imprimación y colocación de carpeta asfáltica en caliente.</u></p>

En virtud del aspecto cuestionado por el recurrente mediante su solicitud de elevación, a través del Informe N.º 155-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA de fecha 11 de octubre de 2023⁵, el área usuaria de la Entidad señaló lo siguiente:

“El postor solicito que sean válidos, como servicios similares, los servicios de mantenimiento de pavimentos en vías urbanas o interurbanas y/o carreteras y/o autopistas y/o vías de evitamiento, sin embargo, **estos servicios son muy generales, no indica el tipo**

⁵ Remitido a través del Trámite Documentario N.º 2023-25509507-LIMA, en fecha 24 de octubre de 2023.

de asfalto, los tipos de trabajos. En ese sentido y de acuerdo a la naturaleza del servicio se hace necesario contar con postores que tengan experiencia en trabajos con pavimento flexible (asfalto caliente), por ello se consideró lo siguiente.

"...Se consideran servicios similares a los siguientes: Asfaltado en caliente de vías urbanas o carreteras, fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente, y/o servicio de fresado e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o servicios de fresado, suministro e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o fresado y asfaltado a nivel de asfalto en caliente y/o colocación de mezcla asfáltica en caliente y/o instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o suministro e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o imprimación y recubrimiento asfáltico en caliente y/o servicio de parchado de pavimento dentro del cual realizó trabajos de imprimación y colocación de carpeta asfáltica en caliente y/o servicio de parchado dentro del cual realizó trabajos (partidas) de riego de liga, fresado y asfaltado en caliente y/o servicio de parchado de pavimento dentro del cual realizó trabajos de imprimación y colocación de carpeta asfáltica en caliente..."

No se acoge la Observación".

(El resaltado y subrayado es agregado)

Sobre el particular, cabe señalar que, en el artículo 16 de la Ley y el artículo 29 del Reglamento, se establece que el área usuaria es la responsable de la elaboración del requerimiento (términos de referencia en el caso de servicios), debiendo estos contener la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, y las condiciones en las que debe ejecutarse la contratación.

Aunado a ello, resulta necesario tener en cuenta que el OSCE no ostenta calidad de perito técnico dirimente respecto a las posiciones de determinadas características del servicio, conforme a lo descrito en el Comunicado N.º 011-2013-OSCE/PRE.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo cuestionado por el recurrente a través de su solicitud de elevación de cuestionamientos, la Entidad, como mejor conocedora de sus necesidades, mediante su informe ratificó su requerimiento argumentando que los servicios que fueron solicitados considerar como servicios similares, serían muy generales y que, de acuerdo a la naturaleza del servicio objeto de la convocatoria, resulta ser necesario que los postores cuenten con experiencia en trabajos con pavimento flexible o asfalto caliente.

Cabe señalar que, la Entidad bajo su exclusiva responsabilidad, declaró a través del numeral 4.2 del Formato "Resumen Ejecutivo de las Actuaciones Preparatorias (Servicios)" la existencia de pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con el requerimiento en virtud de la indagación de mercado que habría efectuado, lo cual tiene carácter de declaración jurada y se encuentra sujeta a rendición de cuentas.

Además de ello, la Entidad, mediante Informe complementario al informe de indagación de mercado N° 008-2023-EMAPE-GCAF/GL⁶, ha declarado la existencia de pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con el requerimiento modificado con ocasión del pliego de absolución de consultas y/u observaciones mediante una revalidación de mercado.

⁶ Remitido a través del Trámite Documentario N° 2023-25519635-LIMA, en fecha 27 de octubre de 2023.

En ese sentido, considerando lo señalado previamente, y que la pretensión de los recurrentes se encuentra orientada a que se amplíe la definición de servicios similares; este Organismo Técnico Especializado ha decidido **NO ACOGER** el presente cuestionamiento.

Sin perjuicio de lo expuesto, es oportuno traer a colación que, mediante la Resolución N° 4221-2021-TCE-S3, el Tribunal de Contrataciones del Estado, señaló lo siguiente:

“19. En atención a ello, este Colegiado advierte que el Requisito de calificación – “Experiencia del postor en la especialidad” requirió además de la obra similar, la acreditación de partidas; no obstante, las bases estándar no indican la posibilidad de agregar en las obras similares la posibilidad de especificar la acreditación de partidas; más aún si se considera que la mayoría de documentos con los que, de acuerdo a las bases estándar, se debe acreditar la experiencia, usualmente no contienen la descripción de partidas de una obra (como los contratos, actas de recepción de obras, resoluciones de liquidación, constancias de prestación), por lo que se incorpora una nueva exigencia acreditativa, esto es presentar documentos donde se consigne el detalle de las partidas (como es el caso de los presupuestos de obra).

Asimismo, en atención a lo manifestado por la Entidad en la absolución del traslado de posible vicio de nulidad, este Colegiado le precisa que la finalidad de establecer “obras similares” es para ampliar el espectro de actividades relacionadas a la obra, a efectos de promover la mayor participación de proveedores, con el objeto de permitir la participación de proveedores que cuenten con experiencia en la construcción de infraestructuras que, bajo cierta coherencia y su experiencia, puedan cumplir con el objeto de la convocatoria. Lo cual, en el presente caso, se agregó la acreditación de partidas, aspecto no contemplado en las bases estándar.

(...)

De lo expuesto, se advierte que la Entidad debe establecer de forma objetiva y precisa, además de las características y/o requisitos funcionales relevantes, los requisitos de calificación que resulten pertinentes para cautelar el cumplimiento de los fines y objetivos públicos que enmarca dicha contratación.

Aunado a lo anterior, cabe precisar que la normativa de contrataciones del Estado no ha establecido que en el apartado de las obras similares deban agregarse partidas específicas de acreditación, sino únicamente que la obra que se proponga para acreditar la experiencia tenga las características de aquella que se pretende realizar; en esa medida, es necesario que el comité de selección, atendiendo a la naturaleza de la obra objeto de la convocatoria, incluya dentro de las bases las características que serán consideradas a efectos de verificar la experiencia en obras similares”.

(El resaltado y subrayado es agregado)

En relación a ello, cabe traer a colación que mediante la Resolución N° 0015-2023-TCE-S3, donde el Tribunal de Contrataciones del Estado, señaló lo siguiente:

“(…) 16. Cabe tener en cuenta que, si bien la ficha de homologación aplicable al caso, no contempla el requisito de experiencia del postor en la especialidad, esta elude solicitar componentes en las obras en las que hayan participado los postores; precisamente, a efectos de no restringir el ámbito de proveedores que pueden proponer a tal plantel profesional.

Bajo la misma lógica, no se debería requerir para la experiencia del postor sustentar numerosos componentes, como es el caso (en las bases se solicita la acreditación de diez componentes); puesto que ya en la definición correspondiente se han detallado una serie de actividades e infraestructuras sobre las cuales debe efectuarse la obra, la cual reduce de manera justificada el número de proveedores, al referirse a procesos constructivos similares a la supervisión que se busca contratar.

*Llevar dicha precisión de similitud a un nivel muy estricto, **de tener que acreditar que en tales obras se han ejecutado un determinado número de componentes, dificulta que proveedores que puedan encontrarse aptos para ejecutar la supervisión participen**, pero que, al no haber tenido dentro de sus experiencias la totalidad de los componentes descritos se ven con el impedimento de hacerlo, o incluso habiendo tenido dicha experiencia no cuentan, en los documentos acreditativos del tipo exigido por las bases, con la información pertinente (es decir, que en los contratos, órdenes de servicio, constancias de prestación, conformidades, liquidaciones o comprobantes de pago, vouchers u otros documentos del sistema financiero se detallen los componentes exigidos); **a su vez, dicha práctica reduce la competencia de este tipo de procedimiento a un pequeño círculo de proveedores, y que, al mantenerse tales condiciones, no se podrá ampliar en un futuro, al ser estos siempre los que incrementarán su experiencia en rubros tan específicos como los solicitados.** (...)”.*

(El resaltado y subrayado es agregado)

Ahora bien, a criterio del Tribunal de Contrataciones del Estado, el requerir la acreditación de “componentes y/o partidas específicas” como parte de la definición de servicios similares, trae como consecuencia que, las formas de acreditar la experiencia del postor en la especialidad se vean afectadas, debido a que perjudicaría a aquellos postores que consideran idóneo acreditar la experiencia a través de contratos y documentos que no tengan detalle de componentes y/o partidas específicas, pues adicional a ello deberían presentar la relación de los componentes y/o partidas ejecutadas, lo cual limitaría la concurrencia, competencia e igualdad de trato de los postores.

Asimismo, de acuerdo con el referido Tribunal, las Bases Estándar no indican la posibilidad de agregar en los servicios similares la posibilidad de acreditar “componentes y/o partidas”.

De lo señalado precedentemente, no corresponde que en el requisito de calificación se incluyan nuevas condiciones (acreditación de partidas o componentes) no establecidas por las propias Bases Estándar. Por consiguiente, considerando dicho argumento, no resultaría válido incluir la acreditación de partidas o componentes como parte de la definición de servicios similares.

En ese sentido, considerando el análisis realizado en el presente pronunciamiento, y con ocasión de la integración definitiva de las Bases, **se implementará** la siguiente disposición:

- **Se adecuará** el literal C “Experiencia del postor en la especialidad”, contenido en el numeral 3.2 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas, conforme el siguiente detalle:

C	EXPERIENCIA DEL POSTOR EN LA ESPECIALIDAD
	<i><u>Requisitos:</u> El postor debe acreditar un monto facturado acumulado equivalente a S/ 10 672 038,00 (Diez millones seiscientos setenta y dos mil treinta y ocho y 00/100 Soles), por la contratación de servicios iguales o similares al objeto de la convocatoria, durante los ocho (8) años anteriores a la fecha de la presentación de ofertas que se computarán desde la fecha de la conformidad o emisión del comprobante de pago, según corresponda.</i>

	<p>Se consideran servicios similares a los siguientes Asfaltado en caliente de vías urbanas o carreteras, fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente, y/o servicio de fresado e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o servicios de fresado, suministro e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o fresado y asfaltado a nivel de asfalto en caliente y/o colocación de mezcla asfáltica en caliente y/o instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o suministro e instalación de carpeta asfáltica en caliente y/o imprimación y recubrimiento asfáltico en caliente y/o servicio de parchado de pavimento dentro del cual realizó trabajos de imprimación y colocación de carpeta asfáltica en caliente y/o servicio de parchado dentro del cual realizó trabajos (partidas) de riego de liga, fresado y asfaltado en caliente y/o servicio de parchado de pavimento dentro del cual realizó trabajos de imprimación y colocación de carpeta asfáltica en caliente.</p>
--	---

- **Se deja sin efecto** los extremos relacionados a la disposición anterior de la absolución de las consultas y/u observaciones N.º 39, N.º 63 y N.º 68.
- Cabe precisar que, deberá **dejar sin efecto** toda disposición de las Bases o del Pliego Absolutorio que se oponga a lo establecido en la presente disposición.

Cuestionamiento N° 4:

Respecto la “antigüedad de los equipos”

La empresa participante **VFV INVESTMENTS S.A.C.**, cuestionó la absolución de la consulta y/u observación N.º 16, señalando en su solicitud de elevación de cuestionamientos lo siguiente:

“El postor solicita el retiro del tiempo de antigüedad requerido para los equipos sustentando que la vida útil de los equipos requeridos es bastante amplia y depende del mantenimiento regular que se les realice. Adicionalmente expone un trato discriminatorio a aquellos que pueden prestar el servicio eficientemente con equipos que sobrepasen el tiempo establecido. También sustenta los principios de prohibición de exigencia y formalidades costosas e innecesarias que afecten la competencia.

El postor también solicitó el sustento técnico que justifica esta exigencia y la entidad no se refirió al respecto. Simplemente respondió que equipos muy antiguos (definición relativa) incrementan las probabilidades de deficiencia en su uso resultando en demoras y/o incumplimientos en la prestación del servicio.

Sin embargo, la entidad ha establecido como penalidad con el valor de un 25% de UIT a la falla o desperfecto de los equipos, vehículos o maquinarias durante la jornada de trabajo (por cada uno). Esta penalidad es suficiente incentivo para que el contratista se asegure de que la maquinaria a emplearse esté en óptimas condiciones de trabajo.

En ese sentido, una vez establecida dicha sanción, el requisito de equipos con un límite de antigüedad resulta desproporcionada dicha exigencia bajo los principios invocados por el participante, sobre todo considerando que el tiempo de prestación del servicio es de 45 días y en un área de 39,000 m2.

Por otro lado, la entidad está favoreciendo a empresas que tienen la capacidad de renovar frecuentemente sus equipos, yendo en contra del fomento de la libre participación de postores”.

(El resaltado y subrayado es agregado)

Pronunciamiento

De la revisión del subnumeral B.1 Equipamiento estratégico, contenido en el literal B. del numeral 3.2 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases integradas, se aprecia que la Entidad consignó, lo siguiente:

B	CAPACIDAD TÉCNICA Y PROFESIONAL																																												
B.1	EQUIPAMIENTO ESTRATÉGICO																																												
	<u>Requisitos:</u> <table><tr><th>Nº</th><th>Descripción</th><th>Cantidad</th><th>Antigüedad</th></tr><tr><td>1</td><td>Planta de Asfalto</td><td>1</td><td></td></tr><tr><td>2</td><td>Fresadora de 550 HP</td><td>1</td><td>7 años</td></tr><tr><td>3</td><td>Volquetes de 15 m3 330 HP</td><td>5</td><td>6 años</td></tr><tr><td>4</td><td>Esparcidora o pavimentadora de asfalto de 10 pies y 100 HP mín.</td><td>2</td><td>9 años</td></tr><tr><td>5</td><td>Camión imprimador 2000 glns -2,500 glns</td><td>2</td><td>9 años</td></tr><tr><td>7</td><td>Rodillo tándem vibratorio de 10 a 12 tn, 100 – 135 HP mínimo con compactometro incluido.</td><td>2</td><td>9 años</td></tr><tr><td>8</td><td>Rodillo neumático de 12-24 tn y 100 HP mínimo.</td><td>2</td><td>9 años</td></tr><tr><td>9</td><td>Compresora neumática mecánica de 180 PCM</td><td>2</td><td></td></tr><tr><td>10</td><td>Mini cargador 70 HP 0.5 yd3</td><td>2</td><td>9 años</td></tr><tr><td>11</td><td>Barredora mecánica 1.80m de ancho mínimo</td><td>2</td><td>9 años</td></tr></table>	Nº	Descripción	Cantidad	Antigüedad	1	Planta de Asfalto	1		2	Fresadora de 550 HP	1	7 años	3	Volquetes de 15 m3 330 HP	5	6 años	4	Esparcidora o pavimentadora de asfalto de 10 pies y 100 HP mín.	2	9 años	5	Camión imprimador 2000 glns -2,500 glns	2	9 años	7	Rodillo tándem vibratorio de 10 a 12 tn, 100 – 135 HP mínimo con compactometro incluido.	2	9 años	8	Rodillo neumático de 12-24 tn y 100 HP mínimo.	2	9 años	9	Compresora neumática mecánica de 180 PCM	2		10	Mini cargador 70 HP 0.5 yd3	2	9 años	11	Barredora mecánica 1.80m de ancho mínimo	2	9 años
Nº	Descripción	Cantidad	Antigüedad																																										
1	Planta de Asfalto	1																																											
2	Fresadora de 550 HP	1	7 años																																										
3	Volquetes de 15 m3 330 HP	5	6 años																																										
4	Esparcidora o pavimentadora de asfalto de 10 pies y 100 HP mín.	2	9 años																																										
5	Camión imprimador 2000 glns -2,500 glns	2	9 años																																										
7	Rodillo tándem vibratorio de 10 a 12 tn, 100 – 135 HP mínimo con compactometro incluido.	2	9 años																																										
8	Rodillo neumático de 12-24 tn y 100 HP mínimo.	2	9 años																																										
9	Compresora neumática mecánica de 180 PCM	2																																											
10	Mini cargador 70 HP 0.5 yd3	2	9 años																																										
11	Barredora mecánica 1.80m de ancho mínimo	2	9 años																																										
	<u>Acreditación:</u> Copia de documentos que sustenten la propiedad, la posesión, el compromiso de compra venta o alquiler u otro documento que acredite la disponibilidad del equipamiento estratégico requerido.																																												

Es así que, mediante la consulta u observación N.º 16, el participante FERP INGENIERIA S.A.C., solicitó, entre otros aspectos, se suprima el tiempo de antigüedad requerido para los equipos; ante lo cual, la Entidad señaló que contar con equipos muy antiguos incrementa las probabilidades de deficiencias en su uso lo que resulta en demoras y/o incumplimientos en la ejecución del servicio.

En virtud del aspecto cuestionado por el recurrente mediante su solicitud de elevación, a través del Informe N.º 155-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA de fecha 11 de octubre de 2023⁷, el área usuaria de la Entidad señaló lo siguiente:

“(…)
Con respecto a los equipos presentados por el postor, donde solicita que no haya restricción de antigüedad. EMAPE S.A. con el fin de prevenir inconvenientes que deriven del mal funcionamiento de los equipos a causa de su antigüedad y uso, así como, evitar contaminación ambiental a causa de equipos desgastados, se puso el límite 9 años de antigüedad, lo cual es razonable en vista que, con maquinaria más moderna, con tecnología de punta se podría ejecutar un mejor servicio.

⁷ Remitido a través del Trámite Documentario N.º 2023-25509507-LIMA, en fecha 24 de octubre de 2023.

No se acoge la observación”.

(El resaltado y subrayado es agregado)

Sobre el particular cabe señalar que, tanto del contenido del artículo 16 de la Ley, como del artículo 29 del Reglamento, se desprenden las facultades exclusivas que posee el Área Usuaria de la Entidad, para poder elaborar y modificar los presentes términos de referencia; siendo – por tanto – la única responsable de que los mismos sean adecuados y que se asegure la calidad técnica para la finalidad pública que se estaría persiguiendo.

De manera previa, cabe señalar que el OSCE no ostenta calidad de perito técnico dirimente respecto a las posiciones de determinadas características técnicas, conforme a lo descrito en el Comunicado N.º 011-2013-OSCE/PRE.

Ahora bien, en atención al tenor de lo cuestionado por el recurrente, la Entidad, como mejor conocedora de sus necesidades, mediante su informe ratificó su requerimiento de antigüedad del equipamiento solicitado en la presente convocatoria, añadiendo que este tiene como criterio que, además de asegurar la calidad de la ejecución de todas las actividades del servicio y prevenir inconvenientes que derivan del mal funcionamiento de dichos equipos; se evitaría la contaminación ambiental producida por equipos con mayor uso.

De esta manera, se puede colegir que el área usuaria de la Entidad brindó mayores detalles para no aceptar ampliar la antigüedad de los equipos requeridos, ratificando el requisito de antigüedad establecido en las bases; lo cual resultaría razonable en la medida que, el área usuaria cuenta con los conocimientos técnicos necesarios para definir las características técnicas de los servicios que se habrán de contratar, lo cual permitiría cumplir con sus objetivos y finalidad de la contratación.

Cabe señalar que, la Entidad bajo su exclusiva responsabilidad, declaró a través del numeral 4.2 del Formato “Resumen Ejecutivo de las Actuaciones Preparatorias (Servicios)” la existencia de pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con el requerimiento en virtud de la indagación de mercado que habría efectuado, lo cual tiene carácter de declaración jurada y se encuentra sujeta a rendición de cuentas.

Además de ello, la Entidad, mediante Informe complementario al informe de indagación de mercado N° 008-2023-EMAPE-GCAF/GL⁸, ha declarado la existencia de pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con el requerimiento modificado con ocasión del pliego de absolución de consultas y/u observaciones mediante una revalidación de mercado.

En ese sentido, considerando lo expuesto precedentemente y que la pretensión del recurrente estaría orientada a que necesariamente la Entidad suprima el tiempo de antigüedad requerido para los equipos que forman parte de la presente contratación; este Organismo Técnico Especializado ha decidido **NO ACOGER** el presente cuestionamiento.

⁸ Remitido a través del Trámite Documentario N° 2023-25519635-LIMA, en fecha 27 de octubre de 2023.

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, 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.

Cuestionamiento N° 5:

Respecto a la “base legal”

La empresa participante **SEOING E.I.R.L.**, cuestionó la absolución de la consulta y/u observación N.º 31, señalando en su solicitud de elevación de cuestionamientos lo siguiente: “(...) *Solo absuelve parte de la consulta y no la totalidad sin la fundamentación legal correspondiente*”.

Pronunciamiento

En el presente caso, mediante la consulta u observación N.º 31, el participante **SEOING E.I.R.L.**, observó, entre otros, que la Entidad no había considerado dentro de la base legal señalada en las bases del procedimiento de selección, la normativa del Ministerio de Vivienda para pavimentos urbanos, norma técnica CE.010; así como las normas del MTC a las que se hace referencia para los ensayos en el requerimiento; ante lo cual, la Entidad señaló que se incorporará la norma técnica: ASTM 3515 en los Términos de Referencia.

Es así que, con ocasión de la publicación del pliego de absolución de consultas y observaciones e integración de las bases, se realizó la siguiente modificación en el numeral 1.10 “Base Legal” del Capítulo I de la Sección Específica de las Bases integradas “No Definitivas”:

“1.10. BASE LEGAL

- Ley N°31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.
- Ley N°31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público del año fiscal 2023.
- Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público
- Ley N°27806, Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.
- Directiva N° 001-2019 OSCE/CD “Bases y Solicitud de expresión de Interés Estándar para los procedimientos de selección a convocar en el marco de la Ley N° 30225.
- Código Civil.
- Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, y modificatorias
- Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, y sus modificatorias vigentes.
- Decreto Supremo N° 005-2012-T, Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, y sus modificatorias vigentes.
- Resolución Directoral N° 016-2016-MTC/14, Manual de Dispositivos de Control de Tránsito Automotor para Calles y Carreteras, y sus modificatorias vigentes.
- ASTM 3515
- DECRETO SUPREMO N° 030-98-EM “Reglamento para la comercialización de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos”

- DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE “Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno”.

Las referidas normas incluyen sus respectivas modificaciones, de ser el caso”.

(El resaltado y subrayado es agregado)

En virtud del aspecto cuestionado por el recurrente mediante su solicitud de elevación, a través del Informe N.° 155-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA de fecha 11 de octubre de 2023⁹, el área usuaria de la Entidad señaló lo siguiente:

“(…)

Respecto a esta consulta, es preciso indicar que se acogió la observación, en el extremo que los postores deberán considerar la norma técnica vigente aplicable a la presente contratación: ASTM 3515, tal como nos recomienda el MANUAL DE CARRETERAS, Especificaciones Técnicas Generales para Construcción (MTC), en su SECCIÓN 423 PAVIMENTO DE CONCRETO ASFÁLTICO EN CALIENTE”.

(El subrayado es agregado)

Aunado a ello, mediante Informe N.° 159-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA de fecha 27 de octubre de 2023¹⁰, el área usuaria de la Entidad señaló lo siguiente:

“(…)

La normativa del Ministerio de Vivienda para pavimentos urbanos, la norma técnica CE.10, principalmente habla de la parte constructiva mientras la que las normas del MTC y las que esta sugiere, nos hablan sobre el asfalto. Sus características y composición.

Este servicio es de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente, por ende, el MANUAL DE CARRETERAS, Especificaciones Técnicas Generales para Construcción (MTC), en su SECCIÓN 423 PAVIMENTO DE CONCRETO ASFÁLTICO EN CALIENTE, que recomienda a la norma ASTM 3515, sea la base legal del mismo”.

(El subrayado es agregado)

Sobre el particular, cabe señalar que, en el artículo 16 de la Ley y el artículo 29 del Reglamento, se establece que el área usuaria es la responsable de la elaboración del requerimiento (términos de referencia en el caso de servicios), debiendo estos contener la descripción objetiva y precisa de las características y/o requisitos funcionales relevantes para cumplir la finalidad pública de la contratación, y las condiciones en las que debe ejecutarse la contratación.

Aunado a ello, resulta necesario tener en cuenta que el OSCE no ostenta calidad de perito técnico dirimente respecto a las posiciones de determinadas características del servicio, conforme a lo descrito en el Comunicado N.° 011-2013-OSCE/PRE.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo cuestionado por el recurrente a través de su solicitud de elevación de cuestionamientos, la Entidad, como mejor conocedora de sus necesidades, mediante su informe ratificó la base legal establecida en las bases de la presente convocatoria, indicando que la normativa del Ministerio de Vivienda para

⁹ Remitido a través del Trámite Documentario N.° 2023-25509507-LIMA, en fecha 24 de octubre de 2023.

¹⁰ Remitido a través del Trámite Documentario N.° 2023-25509507-LIMA, en fecha 28 de octubre de 2023.

pavimentos urbanos, norma técnica CE.010, no sería aplicable al presente objeto de contratación.

Asimismo, indicó que las normas del MTC, a las que se hace referencia para los ensayos en el requerimiento, se encuentran referidas únicamente a características y composición del asfalto; por lo que, no correspondería ser considerado dentro del acápite de base legal.

En ese sentido, considerando lo expuesto precedentemente y que la pretensión del recurrente estaría orientada a que necesariamente la Entidad brinde alcances que fundamenten la absolución brindada ante la consulta y/u observación N° 31; este Organismo Técnico Especializado ha decidido **ACOGER PARCIALMENTE** el presente cuestionamiento; por lo que se emitirá la siguiente disposición:

- **Se deberá tener en cuenta** lo señalado en el Informe N.º 155-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA y el Informe N.º 159-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA.

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, 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.

Cuestionamiento N° 6:

Respecto al “requisito de calificación - capacitación”

La empresa participante **VFV INVESTMENTS S.A.C.**, cuestionó la absolución de la consulta y/u observación N.º 27, señalando en su solicitud de elevación de cuestionamientos lo siguiente:

“El postor solicitó el retiro del requisito de capacitación para el personal clave sustentando que la experiencia en ejecución de obras o prestación de servicios es suficiente para garantizar las capacidades de los profesionales especialmente cuando el tiempo de prestación de servicio es de sólo 45 días. También mencionó que, revisando el historial de convocatorias de la entidad, no se venía estableciendo este requisito prestándose a suspicacias de orientación del otorgamiento de la buena pro. Adicionalmente el postor detalló algunos temas incluidos en los principios que rigen las contrataciones del estado (...)

La Entidad señala que durante sus indagaciones de mercado hallaron tres proveedores del rubro que declararon cumplir con los Término de Referencia evidenciando, según la entidad, que dicho requerimiento no es una "exigencia desproporcionada".

Observamos que la entidad considere que encontrar tres empresas que cumplen con lo requerido garantiza una pluralidad de postores. Tres no es una cantidad representativa del mercado, al contrario, muestra lo limitado de la oferta.

Por otro lado, es evidente que un profesional Ingeniero CIVIL tiene los conocimientos académicos para la prestación de este servicio desde sus estudios de pre grado y se han afianzado a través de la práctica en el desarrollo de su profesión”

(El subrayado es agregado)

La empresa participante **SEOING E.I.R.L.**, cuestionó la absolución de las consultas y/u observaciones N.º 35, N.º 36 y N.º 48, señalando en su solicitud de elevación de cuestionamientos lo siguiente:

Respecto a la consulta y/u observación N.º 35:

“Cuestionamos y elevamos la CONSULTA N° 35 (según orden de la entidad) del participante **SEOING EIRL**, debido a que la respuesta planteada por el Comité de Selección no ha sido clara y precisa, y muchos menos ha sido motivada la absolución, tal como lo establece el art. 72.4 del reglamento (...).

(...)

Solo considera una reducción de las horas sin fundamentar dicha reducción”.

Respecto a la consulta y/u observación N.º 36:

“Cuestionamos y elevamos la CONSULTA N° 36 (según orden de la entidad) del participante **SEOING EIRL**, debido a que la respuesta planteada por el Comité de Selección no ha sido clara y precisa, y muchos menos ha sido motivada la absolución, tal como lo establece el art. 72.4 del reglamento (...).

(...)

No absuelve la consulta pues se está solicitando que se considere la capacitación de cátedra como cursos lectivos y no sobre la experiencia del Supervisor”.

Respecto a la consulta y/u observación N.º 48:

“Cuestionamos y elevamos la CONSULTA N° 48 (según orden de la entidad) del participante **SEOING EIRL**, debido a que la respuesta planteada por el Comité de Selección no ha sido clara y precisa, y muchos menos ha sido motivada la absolución, tal como lo establece el art. 72.4 del reglamento (...).

(...)

No absuelve la consulta pues se está solicitando que se considere la capacitación de cátedra como cursos lectivos y no sobre la experiencia del Coordinador o Supervisor”.

(El resaltado y subrayado es agregado)

Pronunciamiento

De la revisión del subnumeral B.3.2 Capacitación, contenido en el numeral B.3 del numeral 3.2 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Administrativas, se aprecia que la Entidad consignó, lo siguiente:

B.3	CALIFICACIONES DEL PERSONAL CLAVE
------------	--

(...)	
B.3.2	CAPACITACIÓN
	<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 120 HORAS lectivas, en cursos de tipo de pavimentos, mejoramiento de la pavimentación, mezclas asfálticas, resistencia del asfalto, del personal clave requerido como COORDINADOR O SUPERVISOR. • 120 HORAS lectivas, en cursos de tipo de pavimentos, mejoramiento de la pavimentación, mezclas asfálticas, resistencia del asfalto, del personal clave requerido como ASISTENTE TÉCNICO DEL SERVICIO. <p><u>Acreditación:</u> Para ambos casos, se acreditará con copia simple de CONSTANCIAS, CERTIFICADOS, U OTROS DOCUMENTOS, SEGÚN CORRESPONDA.</p>

Ahora bien, mediante el pliego de absolución de consultas y/u observaciones, se aprecia que el participante SEOING E.I.R.L., solicitó lo siguiente:

- Consulta y/u observación N.º 27: se solicitó a la Entidad suprimir el requisito de calificación - capacitación, bajo el argumento de que la experiencia que los profesionales tienen de manera certificada resultaría ser suficiente para acreditar su capacidad para la ejecución del presente servicio, ante lo cual la Entidad absolvió indicando que la indagación de mercado ha determinado pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con el requerimiento; sin embargo, con la finalidad de incentivar la pluralidad de participantes, se redujo las horas lectivas solicitadas en dicho requisito de calificación.
- Consulta y/u observación N.º 35: se solicitó a la Entidad que el nombre de la capacitación sea general como: “*en pavimentos o afines*”; bajo el argumento de que la capacitación establecida por la Entidad estaría siendo parámetro que solo un profesional podría tener, ante lo cual la Entidad absolvió indicando se incorporará los cursos de pavimentos en general.
- Consultas y/u observaciones N.º 36 y N.º 48: se solicitó a la Entidad otorgar un peso a la maestría de un mínimo de 80 horas lectivas y excluir a los catedráticos de pre y post grado de los cursos afines a los pavimentos de la acreditación de dicho requisito, ante lo cual la Entidad absolvió indicando que no se acoge lo solicitado por los participantes, toda vez que, se requiere personal con experiencia en trabajos de campo de forma continua.

Sobre el particular, en virtud del aspecto cuestionado por los recurrentes mediante su solicitud de elevación, a través del Informe N.º 155-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA de fecha 11 de octubre¹¹ de 2023, el área usuaria de la Entidad señaló lo siguiente:

Respecto a la consulta y/u observación N.º 27:

¹¹ Remitido a través del Trámite Documentario N.º 2023-25509507-LIMA, en fecha 24 de octubre de 2023.

“Con respecto al personal clave, se solicito personal con experiencia en:

"...trabajos de pavimentación con asfalto, residente y/o jefe y/o Responsable y/o Especialista en ejecución de servicios y/u obras a nivel de asfalto en caliente y/o servicios y/u obras viales a nivel de asfalto en caliente y que estos servicios incluyan servicios de fresado y colocación de mezcla asfáltica en caliente..."

Esto es debido a la naturaleza del servicio convocado, con el fin de ejecutar servicios de calidad en favor de la ciudadanía, asimismo, dentro de sus competencias como área usuaria encargada de elaborar los términos de referencia, los cuales contemplan requisitos mínimos para este tipo de servicios, todo ello, con el fin de promover el libre acceso y participación de proveedores.

No se acoge la Observación”.

Respecto a la consulta y/u observación N.º 35:

“El postor solicito que sean válidos, como capacitación de 120 horas lectivas del personal clave lo siguiente

"...LA CAPACITACIÓN SEA DE FORMA GENERAL EN PAVIMENTOS O AFINES YA QUE LOS MENCIONADOS NOMBRES ESTÁN SIENDO PARÁMETROS QUE SOLO UN PROFESIONAL LOS PUEDE TENER.

POR EJEMPLO, EL CURSO DE MEJORAMIENTO DE LA PAVIMENTACIÓN SE PUEDE DAR CON OTROS NOMBRES COMO REHABILITACIÓN DE PAVIMENTOS, RECICLADO DE PAVIMENTOS PARA LA MEJORA EN LOS PAVIMENTOS, MANTENIMIENTO VIAL ETC ASÍ COMO EL DE MEZCLAS ASFÁLTICAS QUE PODRÍA SER DISEÑO DE MEZCLAS ASFÁLTICAS, MEZCLAS ASFÁLTICAS CON EL USO DE POLÍMEROS, MEZCLAS ASFÁLTICAS CON TECNOLOGÍA SUPERPAVE ETC.

En ese sentido, se acogió parcialmente la consulta, incluyendo cursos de pavimentos en general, el cual contempla todo tipo de servicios con pavimentos.

Respecto a las horas lectivas, se redujo a 80 horas lectivas a fin de fomentar la participación de postores en concordancia con el principio de libertad de concurrencia, sin disminuir la capacidad técnica del personal clave que se solicita.

No se acoge la Consulta”.

Respecto a la consulta y/u observación N.º 36:

“(..."

Con respecto a la solicitud que se incluya a los catedráticos de pre y posgrado de los cursos afines a los pavimentos y que a dicho profesional no se le solicite horas lectivas.

El servicio de fresado y colocación de mezcla asfáltica se realiza en las vías, las cuales necesitan de un plan de seguridad y salud, desvío de tráfico, etc., el ser un catedrático de pavimentos no da la capacidad para implementar todos los componentes anexos (cierre de vía, desvíos, etc.) al servicio de fresado y asfaltado.

No se acoge la Consulta”.

Respecto a la consulta y/u observación N.º 48:

“(…)

Con respecto a la solicitud que se incluya a los catedráticos de pre y posgrado de los cursos afines a los pavimentos y que a dicho profesional no se le solicite horas lectivas.

En ese sentido se tendría de eliminar el requisito de capacitación del personal clave y solo pedir título profesional, esto sería en desmedro de la calidad, seguridad y fluidez del servicio de fresado y colocación de mezcla asfáltica.

No se acoge la Consulta”.

Aunado a ello, mediante Informe N.º 159-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA de fecha 27 de octubre de 2023¹², el área usuaria de la Entidad señaló lo siguiente:

“(…)

Esto es debido a la naturaleza del servicio convocado. Se requiere personal capacitado, aunado a su experiencia, que pueda resolver correctamente incidencias que puedan surgir durante la prestación, por ello se solicita:

Coordinador o Supervisor del Servicio, 80 horas lectivas

Asistente Técnico del Servicio, 40 horas lectivas

Cabe mencionar, no se está pidiendo el tiempo máximo de capacitación, 120 horas lectivas”.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo cuestionado por los recurrentes a través de su solicitud de elevación de cuestionamientos, la Entidad ha ratificado el requisito de calificación - capacitación establecido en las bases del presente procedimiento de selección y, como mejor conocedora de las necesidades que desea satisfacer, mediante sus informes técnicos, argumentó lo siguiente:

- La reducción de las horas lectivas tuvo el objetivo de fomentar la participación de los postores, sin que ello implique una disminución en el requerimiento de capacidad técnica.
- El contar con experiencia en cátedra de pavimentos, de acuerdo a la Entidad, no aseguraría que dicho profesional cuente con la capacidad para implementar el servicio objeto de la convocatoria.
- En la misma línea de lo expuesto anteriormente, se indica que suprimir el requisito de calificación materia de análisis significaría un “*desmedro de la calidad, seguridad y fluidez del servicio de fresado y colocación de mezcla asfáltica*”.

Cabe señalar que, la Entidad bajo su exclusiva responsabilidad, declaró a través del numeral 4.2 del Formato “Resumen Ejecutivo de las Actuaciones Preparatorias (Servicios)” la existencia de pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con

¹² Remitido a través del Trámite Documentario N.º 2023-25509507-LIMA, en fecha 28 de octubre de 2023.

el requerimiento en virtud de la indagación de mercado que habría efectuado, lo cual tiene carácter de declaración jurada y se encuentra sujeta a rendición de cuentas.

Además de ello, la Entidad, mediante Informe complementario al informe de indagación de mercado N° 008-2023-EMAPE-GCAF/GL¹³, ha declarado la existencia de pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con el requerimiento modificado con ocasión del pliego de absolución de consultas y/u observaciones mediante una revalidación de mercado.

En ese sentido, considerando lo expuesto precedentemente y que la pretensión de los recurrentes estaría orientada a que la Entidad: i) suprima el requisito de calificación - capacitación; ii) aclare las razones de la reducción de horas lectivas para las capacitaciones solicitadas con ocasión del pliego absolutorio; y iii) se considere la capacitación de cátedra como cursos lectivos; este Organismo Técnico Especializado ha decidido **ACOGER PARCIALMENTE** el presente cuestionamiento.

Por lo tanto, **se emitirán** las siguientes disposiciones:

- **Se deberá tener en cuenta** lo señalado por la Entidad mediante el Informe N.º 155-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA e Informe N.º 159-2023-EMAPE/GCM-GMLVAV.AJMA.

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, 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 procedimiento 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 Respetto a la integración de la consulta y/u observación N.º 28:

De la revisión de la absolución de la consulta y/u observación N.º 28, se aprecia que la Entidad aclara que el equipamiento requerido para la presente contratación es: 1 planta de asfalto, 1 fresadora, 5 volquetes, 1 esparcidora, 2 camión imprimador, 1 rodillo tándem vibratorio, 1 rodillo neumático, 1 compresora, 1 minicargador y 1 barredora mecánica.

Al respecto, se advierte que mediante se habría integrado dicha absolución en el requisito de calificación - equipamiento estratégico, ubicado en el literal B.1 del

¹³ Remitido a través del Trámite Documentario N° 2023-25519635-LIMA, en fecha 27 de octubre de 2023.

numeral 3.2 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases; sin embargo, lo mismo no habría sido implementado en el numeral 3.1 del mismo Capítulo.

En ese sentido, con ocasión de la integración definitiva de las Bases, se implementará la disposición siguiente:

- **Se adecuará** el numeral 3.1 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas, conforme lo señalado en la absolución de la consulta y/u observación N.º 28.

Cabe precisar que, **deberá dejarse sin efecto** toda disposición de las Bases o del Pliego Absolutorio que se oponga a lo establecido en la presente disposición.

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 por el OSCE 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 Un vez emitido el pronunciamiento y registrada la integración de Bases Definitiva por el OSCE, corresponderá al comité de selección **modificar** en el cronograma del procedimiento, las fechas de 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, 2 de noviembre de 2023.