

PRONUNCIAMIENTO N° 083-2025/OECE-DSAT

Entidad : Ministerio de Energía y Minas

Referencia : Concurso Público N° 4-2025-MINEM-1, convocado para la contratación del “*Servicio de seguridad y vigilancia privada para el Ministerio de Energía y Minas*”

1. ANTECEDENTES

Mediante el formulario de solicitud de emisión de pronunciamiento, recibido el 7¹ de mayo del 2025, y subsanado el 15² de mayo 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 **EMPSEER SECURITY 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 con 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 la consulta y/u observación N° 2, referida a las “**Otras penalidades**”.

2. 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 respecto, 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.

¹ Mediante el Expediente N° 2025-0006924.

² Mediante el Expediente N° 2025-0011956.

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

- 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 se remitió para las adecuaciones realizadas en el presente documento.

Cuestionamiento Único:

Respecto a las “Otras penalidades”

El participante cuestionó la absolución de la consulta y/u observación N° 2 del pliego, alegando que el monto de las otras penalidades resulta desproporcionado e irracional para el servicio, toda vez que los montos establecidos, por ocurrencia, son iguales al 5% de la UIT, a pesar de que, a la fecha, el “*suelo mínimo vital*” asciende a S/1,130.00. En ese sentido, puede darse el caso de que el monto de las penalidades sea cercano al 50% del referido sueldo mínimo. Por lo expuesto, el recurrente afirma que los referidos montos afectan el equilibrio económico financiero del contrato, transgrediendo los Principios de Libertad de Concurrencia, Transparencia, Competencia y Eficacia y Eficiencia.

En ese sentido, la pretensión del recurrente se encuentra orientada a que la Entidad **reduzca el monto aplicable de las otras penalidades.**

Pronunciamiento

Al respecto, de la revisión del acápite 19 del numeral 3.1 del Capítulo III de las Bases de la convocatoria, se aprecia lo siguiente:

Nº	Supuestos de aplicación de penalidad	Forma de cálculo UIT*	Procedimiento
DE LOS AGENTES			
1	(...)	<u>10% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia.	Acta o informe suscrito por el responsable de Servicios de la Oficina de Abastecimiento y Servicios
2	(...)	<u>10% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia.	
3	(...)	<u>10% del valor de la UIT</u> por ocurrencia y/o personal	
4	(...)	<u>10% del valor de la UIT</u> por ocurrencia por cada vez que se identifica el hecho.	
5	(...)	<u>10% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia.	
6	(...)	<u>15% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia.	
7	(...)	<u>15% del valor de la UIT</u> por ocurrencia por cada vez que se identifica el hecho.	
8	(...)	<u>15% del valor de la UIT</u> por día y Agente	
9	(...)	<u>15% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia.	
10	(...)	<u>15% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia y/o personal.	

11	(...)	<u>25% del valor de la UIT</u> por ocurrencia por cada vez que se identifica el hecho.	
12	(...)	<u>50% del valor de la UIT</u> por día.	
13	(...)	<u>100% del valor de la UIT</u> por ocurrencia por cada vez que se identifica el hecho. Y cambio de agente.	
14	(...)	<u>5% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia.	

Nº	Supuestos de aplicación de penalidad	Forma de cálculo UIT*	Procedimiento
DE LA EMPRESA			
15	(...)	<u>5% del valor de la UIT</u> por ocurrencia	Acta o informe suscrito por el responsable de Servicios de la Oficina de Abastecimiento y Servicios
16	(...)	<u>10% del valor de la UIT</u> por ocurrencia	
17	(...)	<u>10% del valor de la UIT</u> por día.	
18	(...)	<u>10% del valor de la UIT</u> por día.	
19	(...)	<u>15% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia.	
20	(...)	<u>15% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia.	
21	(...)	<u>15% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia.	
22	(...)	<u>15% del valor de la UIT</u> por Ocurrencia.	
23	(...)	<u>20% del valor de la UIT</u> por día	
24	(...)	<u>25% del valor de la UIT</u> por ocurrencia	
25	(...)	<u>25% del valor de la UIT</u> por ocurrencia	
26	(...)	<u>25% del valor de la UIT</u> por ocurrencia	
27	(...)	<u>25% del valor de la UIT</u> por ocurrencia	
28	(...)	<u>50% del valor de la UIT</u> por ocurrencia	
29	(...)	<u>50% del valor de la UIT</u> por ocurrencia.	

En relación con lo anterior, de la revisión del pliego absolutorio, se aprecia que mediante la consulta y/u observación N° 2, se solicitó que reduzcan los montos de las otras penalidades hasta un máximo del 15% de la UIT, considerando que los montos de las penalidades descritos en las páginas N° 44 y N° 45, serían exageradamente altos; considerándose hasta un monto equivalente al 100% de la UIT, lo cual sería un “*monto inconcebible para una penalidad*”. Por lo que, solicita que dichos montos no deberían de exceder el 15% de la UIT.

Ante lo cual, la Entidad no acogió lo solicitado, señalando, entre otros, que reducir las penalidades al 15% de la UIT, en un caso de tan grave incumplimiento (violencia o ebriedad o no contar con el arma), podría enviar un mensaje de laxitud, en cuanto a la

responsabilidad y seriedad de los proveedores en el sector público, cuando la seguridad y el orden en el trabajo son fundamentales para el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado, y, por ende, las penalidades deben reflejar la gravedad de los actos.

En relación con ello, y en atención al cuestionamiento formulado por el participante, mediante el Informe Técnico N°194-2025-MINEM/SG-OGA-OAS.SSGG⁴, la Entidad señaló lo siguiente:

“(…)

2.1.1. Clasificación de las penalidades según la gravedad del incumplimiento

Las penalidades han sido estructuradas considerando tres niveles de afectación, de acuerdo con la gravedad del incumplimiento y el riesgo que representan para el cumplimiento del contrato, la seguridad de las instalaciones y del personal del MINEM:

-Faltas leves (5% - 10% de la UIT):

Se aplican a incumplimientos formales, documentarios o administrativos que no comprometen directamente la seguridad operativa ni el cumplimiento esencial del servicio, pero que afectan la trazabilidad, la planificación o el control del contrato.

“(…)

-Faltas moderadas (15% — 25% de la UIT):

Son aquellas que comprometen la calidad del servicio de forma directa, como el incumplimiento de funciones operativas, el uso indebido de bienes del MINEM, errores logísticos, personal sin documentación adecuada, o agentes que incumplen normas mínimas de presencia y conducta. Estas penalidades buscan desincentivar la improvisación, el desorden logístico y la falta de control interno por parte del contratista, que afectan el desarrollo eficiente del servicio.

Faltas graves (50% — 100% de la UIT):

Se imponen en casos donde la conducta del contratista o su personal constituye una amenaza real o potencial para la seguridad física, institucional o administrativa del MINEM.

Estas penalidades tienen un efecto disuasivo y son compatibles con la función esencial del contrato:

“(…)

Cabe precisar que, dada la naturaleza del servicio, existen agentes de vigilancia autorizados para portar armas de fuego durante su jornada laboral. En ese sentido, la concurrencia de un agente en estado de ebriedad representa un riesgo crítico no sólo para la seguridad personal de los trabajadores y usuarios de las sedes del MINEM, sino también para el público en general que transite por los alrededores del MINEM, además de la integridad de los bienes públicos y la continuidad operativa de la entidad. Esta circunstancia justifica la aplicación de penalidades severas, ya que un agente armado bajo los efectos del alcohol constituye una amenaza latente que debe ser neutralizada mediante medidas estrictas de control y sanción.

2.1.2. Criterios de proporcionalidad aplicados

Se ha aplicado el principio de proporcionalidad según tres variables principales:

⁴ Mediante el Expediente N° 2025-0011448, de fecha 15 de mayo de 2025.

- Impacto del incumplimiento: Las penalidades son más altas en los casos donde el incumplimiento afecta directamente la seguridad, la integridad física o institucional del MINEM, o compromete el funcionamiento regular del servicio contratado.

-Recurrencia esperada y posibilidad de control: Para conductas que pueden repetirse con facilidad si no hay medidas disuasivas (como llegar tarde, dejar un puesto sin cubrir, o usar personal no autorizado), se establece un nivel intermedio (10%-25%) que no resulta desproporcionado, pero sí suficiente para promover el cumplimiento.

-Capacidad del proveedor para corregir el hecho: En casos donde la empresa contratista tiene la posibilidad real y rápida de corregir el incumplimiento (por ejemplo, remitir un documento), las penalidades son menores (5%-10%). En cambio, cuando se trata de condiciones de ejecución que no pueden revertirse de inmediato (como ausencia de armamento o ebriedad), se asignan penalidades mayores.

2.1.3. Razonabilidad frente al valor del contrato

En términos económicos, las penalidades propuestas no suponen un riesgo de afectación desmedida al equilibrio económico-financiero del contrato. Dado que se trata de un servicio continuo y con múltiples agentes, los montos equivalentes a un porcentaje de la UIT por ocurrencia no superan, en conjunto, el 3% del valor mensual del servicio en promedio estimado, y sólo en casos de extrema gravedad (como violencia o ebriedad), alcanzan el 100% de la UIT por ocurrencia.

Además, se trata de montos referenciales de carácter disuasivo y correctivo, no sancionador en sí mismo, que se activan únicamente en caso de incumplimiento, siempre con verificación formal.

(El subrayado y resaltado es agregado)

Sobre el particular, cabe señalar que el numeral 161.2 del artículo 161 del Reglamento, señala que la Entidad prevé en los documentos del procedimiento de selección la aplicación de la penalidad por mora y otras penalidades; asimismo, señala que éstos dos (2) tipos de penalidades pueden alcanzar -cada una- un monto máximo equivalente al diez por ciento (10%) del monto del contrato vigente, o de ser el caso, del ítem que debió ejecutarse.

Asimismo, el artículo 163 del Reglamento, señala que los documentos del procedimiento de selección pueden establecer penalidades distintas a la penalidad por mora, siempre que sean objetivas, razonables, congruentes y proporcionales con el objeto de la contratación. Para estos efectos, incluyen los supuestos de aplicación de penalidad, distintas al retraso o mora, la forma de cálculo de la penalidad para cada supuesto y el procedimiento mediante el cual se verifica el supuesto a penalizar.

En relación a ello, debe tenerse en cuenta que el objeto de una penalidad es disuadir al Contratista del incumplimiento o del cumplimiento defectuoso de las prestaciones a las que se comprometió al momento de presentar su oferta. Por tanto, los supuestos bajo los cuales se configura su aplicación deben estar directamente relacionados con la prestación del Contratista, siendo potestad de la Entidad definir las “otras penalidades” – distintas a la penalidad por mora- que estime necesarias, siempre y cuando reúnan las siguientes características: objetivas, razonables, congruentes y proporcionales con el objeto de la contratación.

Ahora bien, en atención del tenor de lo cuestionado, se aprecia que la Entidad, como responsable y mejor conocedora de sus necesidades, mediante el citado informe, ha ratificado los montos de las otras penalidades, bajo los siguientes argumentos:

- Las penalidades han sido estructuradas considerando tres niveles de afectación, de acuerdo con la gravedad del incumplimiento y el riesgo que representan para el cumplimiento del contrato. Siendo dichos niveles, los siguientes: Faltas leves (5%-10% de la UIT), faltas moderadas (15%-25% de la UIT) y faltas graves (50%-100% de la UIT).
- Las penalidades resultan proporcionales, pues se ha considerado el impacto del incumplimiento, así como la recurrencia esperada y la posibilidad de control y capacidad del proveedor para corregir el hecho incurrido.
- Las penalidades tienen montos equivalentes a un porcentaje de la UIT por ocurrencia, por lo que no superan -en conjunto- el 3% del valor mensual del servicio, en promedio estimado, y sólo en casos de extrema gravedad (como violencia o ebriedad), alcanzan el 100% de la UIT por ocurrencia.

Además, cabe indicar que, de la revisión del numeral 4.2 del Formato “Resumen Ejecutivo de las Actuaciones Preparatorias (Servicios)”, se advierte que la Entidad declaró la existencia de pluralidad de proveedores con capacidad de cumplir con el requerimiento, lo cual incluye el procedimiento para la forma de cálculo de las otras penalidades.

En ese sentido, considerando el análisis realizado en los párrafos precedentes, y que la pretensión del recurrente se encuentra orientada a que la Entidad reduzca la forma de cálculo de todas las otras penalidades, y en tanto que, mediante el citado informe técnico, la Entidad ha decidido denegar dicha petición, señalando las razones que sustentan su posición, este Organismo Técnico Especializado ha decidido **NO ACOGER** el presente cuestionamiento.

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 de las Otras Penalidades

Al respecto, de la revisión del literal 13 del acápite 19 del numeral 3.1 del Capítulo III de las Bases de la convocatoria, se aprecia lo siguiente:

<i>Nº</i>	<i>Supuestos de aplicación de penalidad</i>	<i>Forma de cálculo UIT*</i>	<i>Procedimiento</i>
	DE LOS AGENTES		

(...)	(...)	(...)	(...)
13	Cuando el efectivo de vigilancia concurra a laborar en <u>estado de ebriedad o protagonice actos de violencia</u> con sus compañeros o terceros, bastará un acta firmada por personal de la Institución y podrá participar también personal de la empresa.	100% del valor de la UIT por ocurrencia por cada vez que se identifica el hecho. Y cambio de agente.	
(...)	(...)	(...)	

Del extremo citado, se aprecia que la Entidad estableció un supuesto de penalidad relativo a laborar “en estado de ebriedad” y a que “protagonice actos de violencia”, a pesar que, no ha indicado de qué manera se verificaría el estado de ebriedad, y asimismo, no ha aclarado aquello que considerará como “actos de violencia”.

En relación con ello, mediante el Informe Técnico N°194-2025-MINEM/SG-OGA-OAS.SSGG⁵, la Entidad señaló lo siguiente:

“2.2. MECANISMO DE MEDICIÓN DEL ESTADO DE EBRIEDAD

Para la determinación objetiva del “estado de ebriedad” de los agentes de seguridad, el Supervisor del contrato, designado por el Área de Servicios Generales, será el encargado de identificar indicios claros de alteración de conducta. Para ello, realiza rondas inopinadas y aleatorias en distintos puntos del servicio, lo que le permite detectar de forma oportuna cualquier posible síntoma de ebriedad.

Cuando el Supervisor observe señales objetivas de alteración (inestabilidad motora, aliento alcohólico, descoordinación u otros indicadores evidentes), se procederá de la siguiente manera:

-Notificación inmediata a la Policía Nacional del Perú:

Se solicitará el examen de dosaje etílico conforme a lo establecido en la Resolución Directoral N° 1219-2016-DIRGEN/DIREJESAN-PNP.

-Levantamiento de acta de ocurrencia:

El Supervisor, con apoyo de personal de la Entidad y, de ser posible, un representante de la empresa contratista, suscribirá el Acta de Ocurrencia, incluyendo fecha, hora, lugar, detalles de los síntomas observados y constancia de la solicitud policial.

-Elaboración de informe técnico:

Con los resultados oficiales del dosaje etílico, el Supervisor preparará un informe que consigne el nivel de alcohol detectado y sus conclusiones, sirviendo de base para la aplicación de la penalidad.

Este procedimiento garantiza un control objetivo, transparente y alineado con la normativa vigente, asegurando el debido proceso y la proporcionalidad en la sanción de faltas graves.

2.3. SENTIDO Y ALCANCE DE LA FRASE “ACTOS DE VIOLENCIA”

Se entiende por “actos de violencia” toda conducta ejercida por un agente de seguridad, dentro

⁵ Mediante el Expediente N° 2025-0011448, de fecha 15 de mayo de 2025.

del ámbito laboral o en el cumplimiento de sus funciones, que afecte a trabajadores del MINEM, otros agentes, visitantes o bienes del estado y que implique:

- Agresión física.
- Amenazas verbales con contenido intimidante o que generen un entorno inseguro.
- Riñas o enfrentamientos físicos.
- Daños deliberados a bienes del Estado o de terceros.
- (...)

(El subrayado y resaltado es agregado)

En ese sentido, con ocasión de la integración definitiva de las Bases, se implementarán las disposiciones siguientes:

- **Se adecuará** el literal 13 del acápite 19 del numeral 3.1 del Capítulo III de la Sección Específica de las Bases Integradas Definitivas, conforme a lo siguiente:

Nº	Supuestos de aplicación de penalidad	(...)	(...)
(...)	(...)	(...)	(...)
13	<p>Cuando el efectivo de vigilancia concurra a laborar en <u>estado de ebriedad o protagonice actos de violencia</u> con sus compañeros o terceros, bastará un acta firmada por personal de la Institución y podrá participar también personal de la empresa.</p> <p>MECANISMO DE MEDICIÓN DEL ESTADO DE EBRIEDAD:</p> <p>Para la determinación objetiva del "estado de ebriedad" de los agentes de seguridad, el Supervisor del contrato, designado por el Area de Servicios Generales, será el encargado de identificar indicios claros de alteración de conducta. Para ello, realiza rondas inopinadas y aleatorias en distintos puntos del servicio, lo que le permite detectar de forma oportuna cualquier posible síntoma de ebriedad.</p> <p>Cuando el Supervisor observe señales objetivas de alteración (inestabilidad motora, aliento alcohólico, descoordinación u otros indicadores evidentes), se procederá de la siguiente manera:</p> <p>-Notificación inmediata a la Policía Nacional del Perú: <u>Se solicitará el examen de dosaje etílico conforme a lo establecido en la Resolución Directoral N° 1219-2016-DIRGEN/DIREJESAN-PNP.</u></p> <p>-Levantamiento de acta de ocurrencia: El Supervisor, con apoyo de personal de la Entidad y, de ser posible, un representante de la empresa contratista,</p>	(...)	(...)

	<p>suscribirá el Acta de Ocurrencia, incluyendo fecha, hora, lugar, detalles de los síntomas observados y constancia de la solicitud policial.</p> <p>-Elaboración de informe técnico: <u>Con los resultados oficiales del dosaje etílico, el Supervisor preparará un informe que consigne el nivel de alcohol detectado y sus conclusiones, sirviendo de base para la aplicación de la penalidad.</u></p> <p><i>Este procedimiento garantiza un control objetivo, transparente y alineado con la normativa vigente, asegurando el debido proceso y la proporcionalidad en la sanción de faltas graves.</i></p> <p>SENTIDO Y ALCANCE DE LA FRASE “ACTOS DE VIOLENCIA”:</p> <p><i>Se entiende por “actos de violencia” toda conducta ejercida por un agente de seguridad, dentro del ámbito laboral o en el cumplimiento de sus funciones, que afecte a trabajadores del MINEM, otros agentes, visitantes o bienes del estado y que implique:</i></p> <p><i>-Agresión física. -Amenazas verbales con contenido intimidante o que generen un entorno inseguro. -Riñas o enfrentamientos físicos. -Daños deliberados a bienes del Estado o de terceros.</i></p>		
--	--	--	--

- **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, 30 de mayo de 2025

Código: 6.1