



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**“DISEÑO DE LA JUNTA DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS
EN LA VIGENTE NORMATIVA DE CONTRATACIONES
DEL ESTADO: OPORTUNIDADES DE MEJORA”**

**Trabajo de Investigación
presentado para optar al Grado Académico de
Magíster en Derecho Administrativo Económico**

**Presentado por
Jackson Rolando Gallardo Aguilar
Hector Martin Inga Aliaga
Miriam Rocio Roncal Loyola**

Asesor: Karla Mónica Gaviño Masías

[0000-0001-7202-0316](tel:0000-0001-7202-0316)

Lima, noviembre 2021

Dedicamos el presente trabajo de investigación a nuestras familias por el apoyo incondicional que nos brindaron durante toda la Maestría y en el proceso de elaboración de este documento; gracias a su paciencia y empuje hemos podido culminar nuestra investigación, confiando que será un aporte para el desarrollo del país.

Agradecemos a nuestra asesora, profesora Karla Mónica Gaviño Masías, quien ha sido la columna principal que ha permitido que el presente trabajo de investigación se cristalice, dado que siempre nos brindó su apoyo incondicional y compartió con nosotros su valiosa experiencia.

Resumen ejecutivo

El Perú, desde hace mucho tiempo, atraviesa por una brecha en infraestructura, generando que la población no cuente con los servicios básicos para su bienestar. Es por ello que el Estado, cc parte de sus esfuerzos, ha establecido planes y políticas con el objetivo de cerrar dichas brechas, dentro de las cuales destacan el Acuerdo Nacional (en la vigésima primera política de Estado), en el Plan Bicentenario - Perú al 2021 (quinto eje estratégico); el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (cuarto eje estratégico, «reactivar la inversión orientada al cierre de brechas de infraestructura social y productiva»); y la Política Nacional de Competitividad y Productividad, cuyo objetivo es «dotar al país de infraestructura económica y social de calidad», entre otros. Por su parte, el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) ha señalado la existencia de una brecha en infraestructura que asciende a S/ 363.000 millones (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], s.f.). Asimismo, el referido Plan ha indicado que, de los 52 proyectos de infraestructura priorizados, 17 se encuentran bajo la modalidad de obra pública, lo que representa el 31% de la inversión proyectada (MEF, 2021a).

Pese a estos esfuerzos por reducir dichas brechas, la Contraloría General de la República identificó en el Reporte de Obras Paralizadas 2019 que al 31 de julio de 2018 hay un total de 867 obras paralizadas, de las cuales el 70% se encuentran reguladas por la normativa de contrataciones del Estado (Contraloría General de la República, 2019). Asimismo, el referido Órgano de Control informó a través de la nota de prensa N° 757-2021-CG-GCOC que a junio de 2021 hay un total 3055 obra paralizadas (Contraloría General de la República, 2021). Toda esta situación ha generado la necesidad de plantear soluciones que puedan coadyuvar a recudir las brechas de infraestructura, por lo que la presente investigación se enfocará en los proyectos y ejecución de obras reguladas por la normativa de contrataciones con el Estado.

Durante el presente trabajo se llegó a la conclusión que uno de los motivos que impiden avanzar con mayor eficacia el cierre de la brecha de infraestructura está relacionado con las paralizaciones y atrasos en la ejecución de las obras públicas, por lo que -en un primer momento- el enfoque estará en la implementación del nuevo medio de solución de controversias que la Ley de Contrataciones del Estado presenta en la etapa de ejecución de las obras públicas. Es por ello que uno de los objetivos principales de la presente investigación es identificar las oportunidades de mejora en la regulación de la Junta de Resolución de Disputas (JRD), mecanismo de solución de

conflictos que la legislación peruana ha incorporado inspirada en el modelo de los *dispute board* (DB) del derecho anglosajón y de los organismos internacionales.

Las oportunidades de mejora identificadas en el presente trabajo son tres, las cuales están enfocadas en los siguientes ejes: costos de la JRD; la información generada por los centros que administran la Junta, y las relacionadas con las reglas del procedimiento, tales como el contrato tripartito, y la participación de los centros en la Junta. En el caso de los costos, se sugiere incorporar a aquellos que formen parte de los gastos generales del presupuesto de obra, pero solo los vinculados al ejercicio de la función preventiva o consultiva y no a la función resolutive.

Con respecto a la información de los centros, se planteará una regulación para que estos publiquen información relevante de los adjudicadores, a fin de reducir los costos de transacción de las partes; asimismo, se propondrá una función más activa por parte del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) en la información que deben registrar los centros al Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Y, por último, con respecto a las reglas del procedimiento, se planteará que el contrato tripartito sea suprimido paulinamente de la normativa de contrataciones del Estado, así como se formularán algunas propuestas que permitan una intervención más efectiva de los centros en el inicio de las funciones de la JRD. Finalmente, se culminará con algunas recomendaciones que contribuyan a solucionar los problemas identificados en la actual investigación, buscando que la JRD sea una herramienta útil para la gestión pública y que ayude a cerrar la brecha en infraestructura, contribuyendo así al cumplimiento de los planes y políticas del Estado antes señalados.

Índice

Índice de tablas.....	ix
Índice de gráficos	x
Índice de anexos	xi
Resumen ejecutivo.....	iv
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. Problema de investigación	3
1. Justificación	3
1.1 Brecha de infraestructura, políticas públicas y Junta de Resolución de Disputas.....	3
1.2 Una realidad no deseada: Paralización de obras públicas.....	7
2. Antecedentes.....	9
3. Planteamiento del problema.....	12
4. Pregunta principal e hipótesis	12
5. Objetivos del trabajo de investigación	13
5.1 Objetivo general.....	13
5.2 Objetivos específicos	13
6. Metodología de la investigación.....	14
6.1 Definición y justificación del tipo de investigación	14
6.2 Definición y justificación de los métodos de investigación.....	14
6.3 Identificación y justificación de la muestra.....	15
Capítulo III. Marco teórico	17
1. Construcción, conflicto y solución de controversias	17
2. Los <i>dispute boards</i> como mecanismo de solución de controversias.....	17
2.1 Definición	17
2.2 Características.....	19
2.3 Clasificación de los <i>dispute boards</i>	20
2.3.1 <i>Dispute Review Boards</i>	20
2.3.2 <i>Dispute Adjudication Boards</i>	20
2.3.3 <i>Combined Dispute Boards</i>	21
2.4 El uso de los <i>dispute boards</i> en el ámbito internacional.....	21

2.4.1	Anglosajón.....	21
2.4.2	Latinoamericana.....	22
2.5	Organismos Internacionales que promueven el uso de los <i>disputes boards</i>	25
2.5.1	Cámara de Comercio Internacional (ICC).....	25
2.5.2	International Federation of Consulting Engineers (FIDIC)	26
2.5.3	Institution of Civil Engineers	27
 Capítulo IV. Diseño normativo de la Junta de Resolución de Disputas en el Perú		29
1.	Relación de la Junta de Resolución de Disputas con las Políticas de Estado y las Políticas Públicas.....	29
2.	Diseño normativo de la Junta de Resolución de Disputas en contrataciones del Estado	30
2.1	Marco normativo aplicable a la regulación del procedimiento y para resolver la controversia.....	30
2.2	Ámbito de aplicación y funciones de la Junta de Resolución de Disputas	31
2.3	Acceso a la Junta de Resolución de Disputas	32
2.4	Competencia de la Junta de Resolución de Disputas: materias controvertidas y plazo de caducidad	32
2.5	Conformación de la Junta de Resolución de Disputas y requisitos de sus integrantes.....	33
2.6	Principales funciones actividades que desarrolla la Junta de Resolución de Disputas.....	33
2.7	Administración de la Junta de Resolución de Disputas	33
3.	Oportunidades de mejora identificadas en el diseño normativo de la Junta de Resolución de Disputas.	34
3.1	Costos de la Junta de Resolución de Disputas.....	35
3.2	De la información generada por los centros que administran la Junta de Resolución de Disputas	36
3.3	Reglas del procedimiento diseñado para la Junta de Resolución de Disputas	38
3.3.1	Sobre la suscripción del contrato tripartito.....	38
3.3.2	Participación del centro que administra una JRD.....	39
3.3.3	Procedimiento de designación y aceptación de adjudicadores	40
 Capítulo V. Análisis y propuesta.....		41
1.	Alternativa de solución al primer problema propuesto: Costos de la Junta de Resolución de Disputas	41
2.	Alternativa de solución al segundo problema propuesto: De la información generada de los centros que administran la Junta de Resolución de Disputas.....	46

3. Alternativa de solución al tercer problema propuesto: reglas del procedimiento diseñado para la Junta de Resolución de Disputas	49
3.1 Suscripción del contrato tripartito	49
3.2 Participación del centro que administra una JRD.....	50
3.3 Respecto al procedimiento de designación y aceptación de adjudicadores	52
Conclusiones y recomendaciones	55
1. Conclusiones	55
2. Recomendaciones	56
Bibliografía	58
Anexos	67
Notas biográficas.....	72

Índice de tablas

Tabla 1.	Causas de la paralización a nivel de Gobierno	7
Tabla 2.	Porcentaje de obras paralizadas, según modalidad de ejecución	8
Tabla 3.	Regulación de los <i>disputes boards</i> en Latinoamérica	25
Tabla 4.	Información que brindan las instituciones sobre los adjudicadores.	37
Tabla 5.	Propuestas planteadas a los problemas identificados.....	48

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Estrategia: Articulación de los objetivos nacionales.....	3
Gráfico 2.	Modalidad de ejecución.....	5
Gráfico 3.	Avance financiero por modalidad de ejecución.....	5
Gráfico 4.	Proyectos PNIC – según modalidad de ejecución.....	6
Gráfico 5.	Implementación de la JRD en la normativa en contrataciones del Estado.....	11

Índice de anexos

Anexo 1.	Clasificador presupuestario que deben de utilizar las entidades públicas para efectuar el pago de la Junta de Resolución de Disputas.....	62
Anexo 2.	Información que ha sido remitida por los Centros que administran las Juntas de Resolución de Disputas	64

Capítulo I. Introducción

En el año 2014, con la publicación de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (Congreso de la República, 2014), se incorporó por primera vez en el marco de las contrataciones del Estado a la Junta de Resolución de Disputas, la cual recogió el diseño del DB utilizado desde la década de 1970 en el ámbito internacional. Sobre el particular, es importante señalar que este mecanismo establece que una junta de expertos acompañe a las partes durante la ejecución de la obra ejerciendo una labor preventiva y resolutoria de controversias, con el objetivo de evitar la paralización o dilación de esta. Con la finalidad de promover el uso de este mecanismo, desde el año 2016 a la fecha se han realizado una serie de modificaciones en la referida Ley, aunque no se ha logrado el objetivo debido a la existencia de un diseño normativo que no genera incentivos para los actores que participan en la ejecución de las obras públicas.

En el año 2019, la Contraloría General de la República del Perú emitió el Reporte de Obras paralizadas 2019, que recogió la información sobre las obras paralizadas al 31 de julio del año 2018, señalando que a dicho momento existía un total de 867 obras paralizadas, siendo los principales motivos: i) las deficiencias en su ejecución y ii) la existencia de arbitrajes, con porcentajes del 39% y 28%, respectivamente, lo que representa una inversión pública paralizada que ascendía a más de S/ 16.870'855.767 (Contraloría General de la República, 2019). Asimismo, a través de la nota de prensa N° 757-2021-CG-GCOC, la Contraloría General de la República, señaló que a junio de 2021 se han registrado 3.055 obras paralizadas valorizadas en S/ 29.900 millones, de las cuales el 86 % corresponden a los gobiernos regionales y gobiernos locales por una suma ascendente a S/ 24.000 millones (Contraloría General de la República, 2021).

Siendo ello así, se puede apreciar que tanto el reporte como la nota de prensa evidenciarían un problema en la ejecución de las obras públicas (su paralización), lo que los autores de la presente investigación consideran que impulsó al Estado a plantear soluciones en las normas respectivas para superar dicha situación, tal como sucedió en la regulación de las contrataciones del Estado, en la cual se centrará el presente trabajo.

Bajo este marco se describirá la estructura con la que se ha desarrollado el presente trabajo de investigación. En el primer capítulo se formulará la justificación de la investigación, los antecedentes normativos de la Junta de Resolución de Disputas, así como las oportunidades de mejora y las hipótesis, los objetivos que se busca lograr con el presente trabajo de investigación y la metodología utilizada. En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico, para lo cual se

definirá qué es el DB, para luego señalar sus características y tipología en el ámbito internacional, haciendo finalmente una revisión de la forma en que se aplica en el sistema anglosajón y en Latinoamérica. En el tercer capítulo se describe la forma en que el DB, bajo la denominación de Junta de Resolución de Disputas, ha sido diseñado en la normativa de contrataciones del Estado en el Perú, lo cual permitirá identificar las oportunidades de mejora que los autores de la presente investigación consideran que deben ser abordadas. Es por ello que en el cuarto capítulo se plantean las propuestas de mejora del diseño normativo de la Junta de Resolución de Disputas en las contrataciones del Estado, con la finalidad de promover su uso oportuno y efectivo en los contratos de ejecución de obra públicas, aspirando a que las mismas puedan ser implementadas en el corto y mediano plazo, a fin de satisfacer las necesidades ciudadanas y coadyuvando a la reducción de la brecha de infraestructura en el país.

La presente investigación ha permitido que sus autores aprecien que la JRD puede ser una efectiva herramienta de gestión pública, dado que posee la capacidad de contribuir a la materialización del cierre de la brecha de infraestructura identificada en el país, coadyuvando así al logro de la política nacional de competitividad y productividad, y al crecimiento económico; y su uso puede ser efectivamente implementado en el marco de los proyectos de infraestructura priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad del Perú (PNIC), particularmente relacionado con las obras públicas cuya ejecución se desarrolla en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, que impacta directamente en casi el 37% del total de la inversión pública destinada a la ejecución de los proyectos priorizados por el gobierno nacional, conforme lo señala el referido Plan (MEF, s.f.).

Capítulo II. Planteamiento del problema

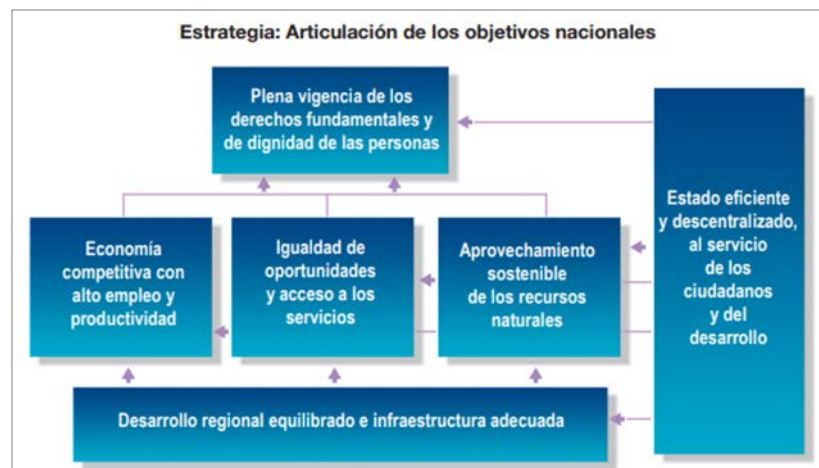
1. Justificación

1.1 Brecha de infraestructura, políticas públicas y Junta de Resolución de Disputas

Para el país es importante cerrar la brecha de infraestructura existente, y los autores de la presente investigación consideran que la Junta de Resolución de Disputas puede contribuir a esto dada su vocación de promover la eficiente ejecución de las obras al evitar su paralización. En el año 2002, en el Acuerdo Nacional (Acuerdo Nacional, 2002), se estableció como la vigésimo primera política de Estado el «Desarrollo en infraestructura y vivienda», en el marco del objetivo III, «Competitividad del país», a fin de «[...] hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para su desarrollo saludable en un entorno adecuado».

En función a dicha política, el Plan Bicentenario – El Perú hacia el 2021¹ (Centro Nacional de Planamiento Estratégico [CEPLAN], 2011) estableció como su quinto eje estratégico el logro del desarrollo regional e infraestructura, ubicándolo como la base de la articulación de los demás objetivos nacionales, tal como se puede observar el siguiente gráfico, dado que el mismo permitiría generar las condiciones de un nuevo país.

Gráfico 1. Estrategia: Articulación de los objetivos nacionales



Fuente: CEPLAN, 2011.

¹ Documento que contiene las políticas nacionales de desarrollo que el Perú seguirá hasta el año 2021

Por su parte, el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021 (PESEM) del Ministerio de Economía y Finanzas al 2021 (MEF, 2016), alineado con las políticas antes referidas, presenta como su cuarto objetivo estratégico el «[...] reactivar la inversión orientada al cierre de brechas de infraestructura social y productiva». Este mismo objetivo se ha mantenido al ampliar su horizonte temporal al año 2024, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Ministerial N° 376-2020-EF/41 del 23 de diciembre de 2020 (MEF, 2020a). En la misma línea, la Política Nacional de Competitividad y Productividad establece como su primer objetivo prioritario el «[...] dotar al país de infraestructura económica y social de calidad», a fin de impulsar la competitividad al conectar a las personas, y mejorar el acceso y uso de los hogares de servicios básicos (como educación, salud y saneamiento), así como para reducir las desigualdades de ingreso y la pobreza (Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, 2019).

Teniendo como fundamento el objetivo de la Política Nacional de Competitividad y Productividad anotado en el párrafo precedente, el PNIC define una relación de 52 proyectos de infraestructura priorizados, los cuales se ha proyectado ejecutar durante una década, con el propósito de cerrar el 30% de la brecha de infraestructura total identificada en los sectores transportes y comunicaciones, agricultura, saneamiento y energía (MEF, s.f.).

Cabe anotar que, de acuerdo a lo señalado en la Política Nacional de Competitividad y Productividad (Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, 2019), así como en el PNIC (MEF, s.f.), en el país existe una brecha de infraestructura de acceso básico que asciende a la suma de S/ 363.000 millones (US\$ 160.000 millones), la cual debe ser coberturada entre los años 2016 y 2025. Es importante precisar que, de los 52 proyectos de infraestructura priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, 17 se ejecutarán bajo la modalidad de obra pública, por un monto equivalente al 31% de la inversión total proyectada (S/ 99.196 millones), tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Modalidad de ejecución

MODALIDAD DE EJECUCIÓN		PROYECTOS	INVERSIÓN (S/ Millones)
Asociaciones Público Privadas	Autofinanciado	18	19,904
	Cofinanciado	11	45,305
Obra pública		17	30,755
Proyectos en Activos		6	3,233
TOTAL		52	99,196

Nota: Se considera en la categoría Proyectos en Activos a los proyectos del MINEM desarrollados bajo la modalidad de concesión sectorial.

Fuente: MEF, s.f., p.41.

De lo señalado en el Informe de Avance del PNIC -que contiene información al 31 de diciembre de 2020, y en donde se actualiza el monto de inversión de los 52 proyectos priorizados en S/ 114.040 millones-, se aprecia un incremento del porcentaje de inversión de los proyectos a ser ejecutados bajo la modalidad de obra pública (que siguen siendo 17), representando ahora aproximadamente el 37% de la inversión total (MEF, 2021a), tal como se puede apreciar en el siguiente párrafo:

Gráfico 3. Avance financiero por modalidad de ejecución

MODALIDAD DE EJECUCIÓN	PROYECTOS	INVERSIÓN ACTUALIZADA (S/ millones)	AVANCE FINANCIERO A JUL. 2019 (%)	AVANCE FINANCIERO A DIC. 2020 (%)	% AVANCE FINANCIERO DE AGO. 2019 A DIC. 2020	AVANCE FINANCIERO DE AGO. 2019 A DIC. 2020 (S/ millones)
APP	29	68,563	16.8%	20.5%	3.7%	2,570
Autofinanciado	18	20,195	21.6%	26.0%	4.4%	882
Cofinanciado	11	48,368	14.7%	18.2%	3.5%	1,687
Obra pública	17	42,040	1.9%	3.1%	1.3%	526
Proyectos en Activos	6	3,437	9.2%	27.7%	18.5%	635
TOTAL	52	114,040	11.0%	14.3%	3.3%	3,730

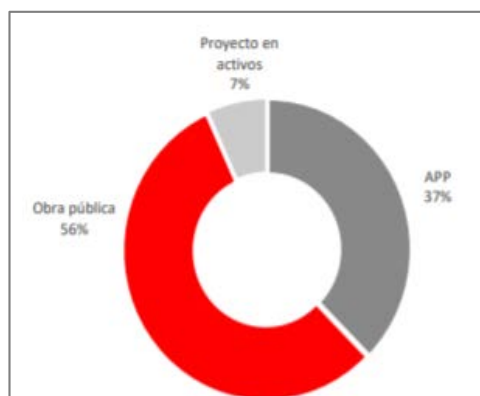
Fuente: Formularios de seguimiento del EESI, Ositran, Osinergmin y el Sistema de seguimiento de inversiones.

Fuente: MEF, 2021a, p. 18.

Los datos financieros señalados en el párrafo anterior son confirmados en el Reporte de Seguimientos de Proyectos - Abril 2021 del PNIC, elaborado por el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (con información actualizada a marzo de 2021) (MEF, 2021a), en donde -además- se precisa que si bien en el PNIC se contempla la priorización de 52 proyectos, algunos de estos agrupan dos o más “proyectos” o “intervenciones”, lo que trae como consecuencia que en realidad se tengan 88 proyectos priorizados y sus subdivisiones (de los cuales, el 56% -es decir, 49-, son proyectos de obra pública) en el marco del PNIC. Estas últimas cifras -referidas al número de proyectos y sus subdivisiones- son corroboradas en el Reporte de

Seguimientos de Proyectos - Julio 2021 del PNIC (elaborado por el equipo de seguimiento antes aludido con información actualizada a junio del año 2021) (MEF, 2021b), datos que se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfico 4. Proyectos PNIC – según modalidad de ejecución



Fuente: MEF, 2021b, p. 6.

Por lo señalado, los autores de la presente investigación consideran que el Estado debe tomar todas las medidas pertinentes a efectos de asegurar la oportuna y eficiente ejecución de los proyectos de construcción para cerrar la brecha de infraestructura identificada, en línea con lo cual la JRD puede constituirse en una efectiva herramienta de gestión pública, dado que posee la capacidad de contribuir a la materialización del cierre de dicha brecha, debido a que precisamente lo que busca este mecanismo es favorecer la continuidad de la ejecución de la obra, previniendo y solucionando controversias a fin de evitar su paralización.

De esta forma, la JRD directamente coadyuvaría al logro de la política nacional de competitividad y productividad, para lo cual su uso puede ser efectivamente implementado en el marco de los proyectos de infraestructura priorizados en el PNIC, particularmente respecto a aquellas obras públicas cuya ejecución se desarrolla en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado que, como se ha indicado líneas arriba, impacta directamente en más de un tercio (37% aproximadamente) del total de la inversión pública (más de S/ 42.000 millones) destinada a la ejecución de los proyectos priorizados por el gobierno nacional (desde la perspectiva financiera), y en el 56% del número total de los mismos y sus subdivisiones. Asimismo, resulta relevante anotar que el gobierno nacional se ha comprometido a dar continuidad al PNIC, incorporándolo en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 como parte de la estrategia para lograr el crecimiento económico del país (Gaviño, 2021).

1.2 Una realidad no deseada: Paralización de obras públicas

El retraso en la ejecución de las obras es una situación que, lamentablemente, es recurrente en el Perú, y que, en los últimos años ha sido motivo de diversas notas periodísticas en las que se ha dado cuenta de estas demoras (Universidad Continental, 2021), e incluso se ha hecho eco de exhortaciones de entidades públicas como la Defensoría del Pueblo para que se adopten acciones y las obras concluyan en los plazos estipulados (Redacción Gestión, 2019).

En esa línea, en el año 2019, la Contraloría General de la República elaboró el Reporte de Obras paralizadas 2019, en el que señaló que al 31 de julio de 2018, existían 867 obras paralizadas a nivel nacional, cuyo monto contratado ascendía a S/ 16.870'855.767 (Contraloría General de la República, 2019). En dicho reporte se identificó que las dos principales causas de la paralización de las obras fueron: i) las deficiencias técnicas y/o incumplimientos contractuales (340 obras), y ii) sometimiento de las controversias a arbitraje (242 obras), lo que representa una incidencia del 39% y 28% respecto al número total de obras paralizadas, respectivamente (ver tabla 1).

Tabla 1. Causas de la paralización a nivel de gobierno

Causas de la paralización	Nivel de gobierno					
	Nacional		Regional		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Deficiencias técnicas/ incumplimiento contractual	205	41	135	36	340	39
Actualmente en arbitraje	156	32	86	23	242	28
Limitaciones presupuestales	63	13	63	17	126	15
Disponibilidad del terreno	11	2	16	4	27	3
Cambio de profesionales	18	4	0	0	18	2
Cierre del proyecto	0	0	3	0	3	0
Factores climatológicos	0	0	2	1	2	0
Intervenida por la Fiscalía	0	0	2	1	2	0
Otros	1	0	1	0	2	0
Obra judicializada por la Municipalidad	0	0	1	0	1	0
Vigencia de convenio	1	0	0	0	1	0
Sub total	455	92	309	83	764	88
Información limitada	40	8	63	17	103	12
Total	495	100	372	100	867	100

Fuente: Contraloría General de la República, 2019.

Por otro lado, el aludido reporte revela que 607 de las obras paralizadas se encuentran reguladas por la normativa de contrataciones del Estado, por un monto que asciende a la suma de S/ 9.291'670.303 (55% del monto total de obras paralizadas), tal se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Porcentaje de obras paralizadas, según modalidad de ejecución

Modalidad de ejecución	Gobierno nacional		Gobierno regional		Total		
	N° de obras	Monto contractual S/	N° de obras	Monto contractual S/	N° de obras	Monto contractual S/	% Monto contractual
Contrata	363	5.039'318.868	244	4.252'351.435	607	9.291'670.303	55
APP	3	3.370'108.994	9	3.206'135.860	12	6.576'244.853	39
Administración directa	44	157'551.478	99	438'561.770	143	596'113.248	4

Fuente: Contraloría General de la República, 2019.

Corresponde señalar que la Contraloría General de la República, en julio del 2021, ha emitido la nota de prensa N° 757-2021-CG-GCOC mediante la cual puso en conocimiento de la ciudadanía que como parte de las acciones de control concurrente que viene ejecutando, se ha advertido que a junio de 2021 existen 3055 obras paralizadas, las mismas que se encuentran valorizadas en S/ 29.900 millones, de los cuales 86% se encuentra en los gobiernos regionales y gobiernos locales por un total de S/ 24.000 millones.

En ese sentido, tomando en cuenta la importancia de las obras públicas en el Perú, la información periodística analizada, el reporte de obras y la nota de prensa de la Contraloría General de la República, se puede evidenciar que el alto porcentaje de obras paralizadas en el Perú responde mayoritariamente a controversias que se originan en la fase de ejecución contractual. Esta situación genera pérdidas económicas a las partes involucradas (contratistas y entidades), no solo por la paralización de las obras, sino también por los altos costos de transacción que genera resolver esas controversias en la vía arbitral, sin perjuicio de la postergación de la satisfacción de las necesidades públicas que subyace a las contrataciones del Estado.

Lo expuesto, lleva a sostener la importancia de estudiar la forma en que se ha diseñado la JRD en la normatividad de contrataciones del Estado, y cómo dicho mecanismo puede contribuir en la prevención y/o solución de conflictos de manera oportuna. Por esta razón, los autores de la presente investigación consideran que la JRD se perfilaría como un mecanismo ágil de prevención y resolución de controversias en las obras públicas, a fin de promover su eficiente ejecución, evitando sus paralizaciones y los altos costos de transacción que ello conlleva; coadyuvando además al cierre de la brecha de infraestructura en el país, así como al logro de la política nacional de competitividad y productividad, tal como se ha manifestado anteriormente.

2. Antecedentes

Hasta antes de 1997, en el ordenamiento jurídico peruano no se establecía la posibilidad de solucionar las controversias mediante el arbitraje u otros mecanismos de resolución de conflictos. Dicho escenario cambió con la publicación de la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisidores del Estado (Congreso de la República, 2014), toda vez que se incorporó a la conciliación y al arbitraje como los mecanismos de resolución de conflictos en la etapa de ejecución contractual para bienes, servicios y obras. Es decir, desde el año 1998, las controversias que surgían entre contratistas y entidades se resolvían bajo estos dos mecanismos que marcaron un hito importante al consignarse, en todos los contratos, cláusulas obligatorias de resolución de controversia bajo el arbitraje (Guzmán, 2012, p. 117).

No obstante, como lo indica Paredes (2014, pp. 145-146), si bien el arbitraje ha tenido un importante reconocimiento en la resolución de los conflictos, aportando neutralidad y generando un gran impulso en la inversión, no ha podido superar las exigencias de tiempo y costo que emergen del sector construcción. Así, dicho autor considera que el manejo de las disputas en los contratos de construcción es más eficiente cuando se evita el conflicto, o por lo menos se logra resolverlo en etapas tempranas; considerando que no resulta eficiente para las partes postergar la resolución del conflicto, lo que genera dilación en la culminación de la obra.

Es por ello que, en el año 2014 se publicó la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (Congreso de la República, 2014), que en el artículo 45 estableció un nuevo mecanismo de resolución de conflictos denominado JRD, que tiene como principal característica revolver las controversias que pudieran surgir durante la ejecución de la obra. Para Hurtado (2015, p. 204), la JRD, tiene como finalidad contar con decisiones más expeditivas e inmediatas. El primer Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF (MEF, 2015), estableció que la JRD tiene por finalidad prevenir y/o resolver conflictos de manera eficiente durante la ejecución contractual. En dicha normativa se estableció que su uso sería facultativo, siempre que los contratos de obra sean superiores a S/ 20'000.000.

Ahora bien, en lo referente a la conformación de la JRD, se debe tener en cuenta que -siempre que las partes del contrato no hubieran establecido el número de adjudicadores- en los casos en que el monto contractual era superior o igual a S/ 20'000.000 e inferior a S/ 40'000.000, estaba conformada por un solo miembro; mientras que en los contratos de obra cuyos montos eran iguales o mayores a los S/ 40'000.000 debía estar conformada por tres miembros. Finalmente, el

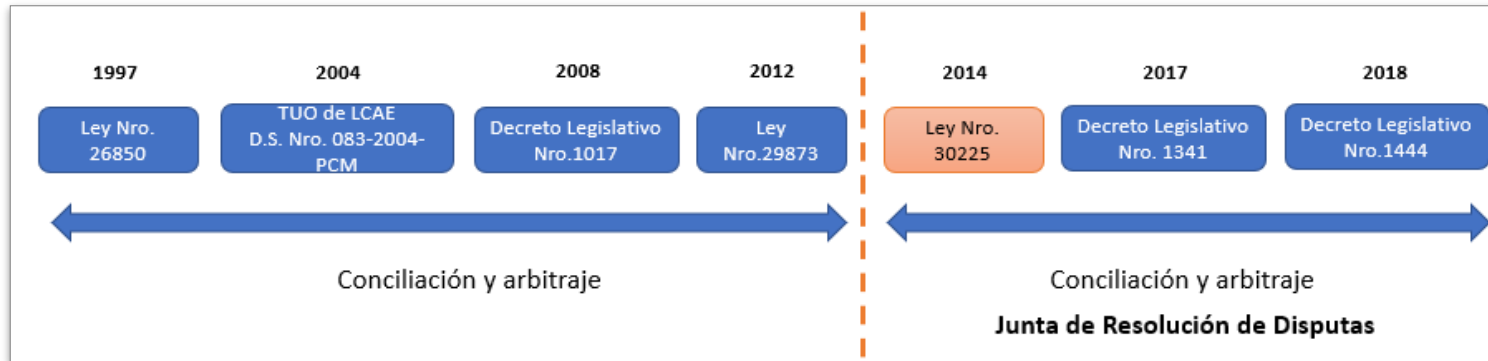
referido cuerpo normativo indicó que, para ser presidente o miembro único, el profesional debía ser ingeniero o arquitecto, siendo que los demás miembros solo debían ser expertos en ejecución de obras.

Por su parte, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) aprobó mediante Resolución N° 087-2016-OSCE/PRE de fecha 26 de febrero de 2016, la primera Directiva sobre la JRD (Directiva N° 020-2016-OSCE/CD), que tuvo como objetivo establecer reglas del procedimiento que deben seguir las referidas Juntas, así como los requisitos que deberían cumplir los centros que las administran para garantizar una solución técnica y expeditiva de las controversias que pudieran presentar en la ejecución de obras (OSCE, 2016). Posteriormente, se efectuaron cambios a la Ley de Contrataciones del Estado, con la publicación del Decreto Legislativo N° 1341 (Presidencia de la República, 2017), y el Decreto Supremo N° 056-2017-EF (MEF, 2017), que modificó el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, estableciéndose que las partes podrían pactar este nuevo mecanismo de resolución de controversias cuando el monto del contrato de obra sea superior a S/ 5'000.000. Recién en el año 2018, el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CARC – PUCP, 2018) informó su primer caso de la JRD². Es decir, luego casi dos años de haber entrado en vigencia la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, una de las más importantes instituciones especializadas en solución de controversias en el Perú instaló su primera Junta.

Surgieron nuevos cambios normativos incorporados por el Decreto Legislativo N° 1444 (Presidencia de la República, 2018a), que modificó la Ley de Contrataciones del Estado; el Decreto Supremo N° 344-2018-EF (MEF, 2018b), que modificó el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, y la nueva Directiva N° 012-2019-OSCE/CD denominada Junta de Resolución de Disputas (OSCE, 2019), que dispusieron la obligatoriedad de someter a la JRD a las controversias surgidas en los contratos de obra por montos superiores a S/ 20'000.000 para los procesos de contratación convocados a partir del año 2020. En el año 2020 se efectuó el más reciente cambio al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado con la publicación del Decreto Supremo N° 250-2020-EF (MEF, 2020c), en el cual se estableció, entre otras cosas, la posibilidad de que las partes incorporen en las cláusulas de solución de controversias de sus contratos en ejecución a la JRD, independientemente del monto del contrato de obra. Como se puede apreciar, la implementación de la JRD en casi siete años de su publicación ha tenido varios cambios normativos, conforme se presenta en el siguiente gráfico:

² Primer caso de JRD en la PUCP (Centro de Análisis y Resolución de Conflictos [CARC – PUCP], 2018).

Gráfico 5. Implementación de la JRD en la normativa en contrataciones del Estado



Fuente: Elaboración propia, 2021.

Lo antes señalado justifica el interés de investigar si el diseño normativo de la JRD en la normativa de contrataciones del Estado³ favorece su uso eficiente y oportuno en la ejecución de obras públicas, a efectos de mitigar el riesgo de paralización de las mismas.

3. Planteamiento del problema

El presente trabajo tiene por finalidad identificar oportunidades de mejora y proponer soluciones a la regulación actual que presenta la normativa de contrataciones del Estado respecto a la JRD, específicamente respecto a lo establecido en la vigente Ley de Contrataciones del Estado (Texto Único Ordenado [TUO] de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Supremo N° 082-2019-EF [MEF, 2019c]), su Reglamento (aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF (MEF, 2018b), y modificado por los Decretos Supremos N° 377-2019-EF [MEF, 2019b], y N° 250-2020-EF [MEF, 2020c]) y la Directiva N° 012-2019-OSCE/CD (OSCE, 2019).

4. Pregunta principal e hipótesis

Para la presente investigación se ha estimado pertinente plantear una pregunta principal, en base a la cual se han formulado las hipótesis, conforme se detallarán en los párrafos siguientes.

Como pregunta principal se plantea la siguiente: ¿Cuáles son las oportunidades de mejora del actual diseño normativo de la JRD que podrían impactar positivamente en la normativa de contrataciones del Estado?

En atención a ello, los autores de la presente investigación han identificado tres aspectos que podrían ser mejorados. El primero de ellos se encuentra referido a los costos que implica este medio de solución de controversias. Si bien el OSCE ha señalado en la Opinión N° 133-2020/DTN⁴ que dichos costos no forman parte del presupuesto de obra, se analizará el impacto que la referida opinión puede tener en el uso efectivo de la JRD por las partes del contrato de obra, proponiendo una solución al caso.

Otro aspecto identificado es el relacionado a que en el registro de adjudicadores publicado por los centros no se cuenta con información estandarizada y relevante que permita a las partes tener una adecuada elección de centros y/o adjudicadores que permita reducir los costos de transacción en

³ Esto es, Ley de Contrataciones del Estado, su Reglamento y la Directiva de Junta de Resolución de Disputas aprobada por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

⁴ La opinión se puede revisar en OSCE, 2020.

dicha elección. Asimismo, se ha verificado que los centros no remiten la información requerida para su publicación en el Portal del SEACE referente a los documentos que contienen los pronunciamientos de la JRD, afectando la transparencia que buscar tener este nuevo mecanismo de solución de controversias. Finalmente, como tercer punto, se identifican oportunidades de mejora en las reglas procedimentales establecidas en el diseño normativo de la JRD, dado que existen disposiciones que dificultan su oportuna conformación, requisito inicial e indispensable - como resulta evidente- para el ejercicio eficiente de sus funciones. Se advierte que es necesario analizar los puntos previamente mencionados a fin de proponer mejoras y optimizar los beneficios brindados por la implementación de una JRD.

5. Objetivos del trabajo de investigación

El presente acápite tiene por finalidad detallar los objetivos que serán abordados en la presente investigación.

5.1.

5.2.

5.3.

5.4.

5.5.

5.1 Objetivo general

Identificar las oportunidades de mejora en el diseño normativo de la JRD en la normativa de contrataciones del Estado, a fin de plantear propuestas que permitan la efectiva implementación y ejercicio de funciones de este medio de solución de controversias en pro de evitar la paralización de las obras públicas.

5.2 Objetivos específicos

- Explicar la importancia de incorporar la JRD como un mecanismo de prevención y solución de controversias, que permita evitar y/o resolver de manera más expeditiva los conflictos generados en la ejecución de los contratos de obra pública.
- Identificar la problemática actual que ha tenido el diseño de la JRD en los contratos de ejecución de obra pública.

- Plantear propuestas de mejora al diseño normativo de la JRD en la normativa de contrataciones del Estado, a fin de promover su uso eficiente y oportuno en el marco de la ejecución de una obra pública.

6. Metodología de la Investigación

Para Gómez (2012, p. 11), toda investigación debe contar con una metodología que permita actuar en forma organizada, ordenada y sistemática; pues en el desarrollo de la investigación no caben las improvisaciones. Por ello se explicará el tipo de investigación que se realizará en el presente trabajo, así como el método de investigación, y las fuentes que se utilizarán.

6.1 Definición y justificación del tipo de investigación

Respecto a los tipos de investigación, la teoría indica que existen dos tipos: cuantitativa y cualitativa. Pita y Pértegas (2002) señalan que una investigación cuantitativa se caracteriza por la recolección y utilización de datos sobre variables; en el caso de la cualitativa, esta se efectúa mediante técnicas de la observación y entrevistas. Siendo ello así, mientras la metodología cuantitativa centra su estudio en las variables cuantificadas, la metodología cualitativa se hace en torno a los contextos estructurales y situaciones.

En función a lo antes indicado, los autores del presente trabajo consideran que debe realizarse una investigación cualitativa, toda vez que la JRD es un mecanismo de resolución de controversias regulado en la vigente Ley de Contrataciones del Estado, y que viene siendo implementado desde hace pocos años atrás en los contratos de obra pública, por lo que es necesario efectuar una investigación exploratoria con métodos flexibles que permitan recabar opiniones y experiencias de los principales actores involucrados; más aún cuando a la fecha no existen datos estadísticos oficiales que permitan conocer la forma en que viene siendo implementada en el país.

6.2 Definición y justificación de los métodos de investigación

En el presente trabajo se utilizará el método cualitativo. Ello se debe a que se revisarán textos académicos nacionales y extranjeros; así como información que publican importantes organizaciones públicas y privadas que participan en las contrataciones públicas; además de información obtenida luego de generar las respectivas solicitudes de acceso a la información pública.

En atención a lo señalado en el párrafo precedente es preciso indicar que, además de la revisión de los documentos académicos, se realizarán entrevistas semi-estructuradas a partir de una guía de preguntas, teniendo el entrevistador la posibilidad de efectuar consultas adicionales con el fin

de aclarar u obtener una mayor información. Dicha metodología permite que se obtenga el mayor beneficio de la experiencia y conocimiento de los actores de las JRD entrevistados. Los actores que participan en las JRD y cuya opinión ha sido solicitada en la presente investigación son adjudicatadores, instituciones que administran JRD, así como de representantes de las instituciones privadas.

6.3 Identificación y justificación de la muestra

El presente trabajo de investigación será realizado con una metodología cualitativa, siendo las entrevistas semi-estructuradas la técnica que se utilizará. Dichas entrevistas -además de ayudarnos a tener un acercamiento respecto a la forma en que se viene aplicando en la realidad el marco normativo sobre las JRD en las contrataciones del Estado, y verificar de esta forma la relevancia de las oportunidades de mejora a dicho marco normativo que hemos identificado en la presente investigación-, nos permitirá comprobar si las hipótesis que plantearemos resultan ser viables en su implementación y efectivas en su impacto para superar algunos de los problemas medulares que actualmente dificultan el uso de las JRD en los contratos de ejecución de obra pública.

Para tales fines, se ha considerado entrevistar a los siguientes actores:

- **Contratistas.** Dos personas naturales y/o jurídicas (o a sus representantes) que hayan participado o que estén participando actualmente en una JRD. Las personas a entrevistar son las siguientes:
 - Sr. Juan Miguel Rojas Ascón, abogado, jefe del Área Legal de RIPCONCIV Construcciones Civiles CIA Limitada Sucursal del Perú.
 - Srta. Jhoseline Sagástegui Arréstegui, abogada en China Railway International GROUP Sucursal del Perú.

- **Representantes de los centros que administran las JRD.** La entrevista que se realice a los representantes de estas instituciones proporcionará información relevante desde la perspectiva de los centros que, por disposición del marco normativo, prestan el servicio de administración de JRD. Para ello, se buscó entrevistar a los representantes de algunos de los centros con mayor trayectoria, logrando la participación del Centro de Arbitraje y Resolución de Disputas del Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de Lima, representado por la Srta. Desciré Cortes Pérez, abogada y -a la fecha- ex administradora de JRD en dicha institución.

- **Adjudicadores y expertos.** Se entrevistarán a los siguientes cuatro de los más importantes y reconocidos adjudicadores y expertos del medio nacional en el tema de JRD:
 - Sr. Erik Franco Regjo, abogado, con una Maestría en Derecho de la Construcción en el King's College de Londres. Ha participado como parte del equipo legal en distintas controversias de ingeniería y construcción, además de desempeñarse como árbitro y adjudicador. También es docente universitario.
 - Sra. María Eliana Rivarola Rodríguez, ingeniera civil, consultora independiente, egresada de la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad Nacional de Ingeniería. Se desempeña como árbitro, adjudicadora, perito y conciliadora extrajudicial.
 - Sr. Carlos López Avilés, ingeniero civil de la Pontificia Universidad Católica del Perú, quien se desempeña como árbitro y adjudicador.
 - Sr. Reiner Solís Villanueva, ingeniero electrónico, quien es Magíster en Gerencia de Proyectos de Ingeniería y Doctor en Ingeniería por la Universidad Nacional Federico Villareal, con experiencia profesional en infraestructura, además de desempeñarse como árbitro y adjudicador.

Capítulo III. Marco teórico

1.

2.

1. Construcción, conflicto y solución de controversias

Podetti (2004, p. 1) señala que una de las principales actividades que ha llevado a cabo el hombre desde hace más de 9.000 años es proyectar y ejecutar obras, cuando por primera vez requirió del auxilio de otros para hacer una obra en común.

Debido a la alta complejidad técnica y a los diversos aspectos que interactúan en un proyecto de construcción (legales, económicos, financieros, sociales, entre otros), es usual que ocurran conflictos en sus fases iniciales (concepción o planificación) y en sus fases finales (ejecución y operación) (De Barros, 2018, p. 6). En esa línea, la construcción ha sido calificada como una actividad riesgosa y compleja, dada su naturaleza e intenso desarrollo tecnológico que ella presenta (Paredes y Gray, 2015, p. I). Dichos autores señalan que, debido a la multiplicidad de partes, a los intereses involucrados, y a los grandes flujos de inversión, en la actualidad la construcción se ha convertido en una de las actividades más importantes y dinámicas del comercio internacional, lo que ha provocado la preocupación constante del mercado por regular las prácticas y los usos de la industria, estandarizando contratos, unificando criterios y globalizando expresiones, así como buscando reducir los costos de transacción (Paredes y Gray, 2015, pp. I-IV).

En la misma línea, los aspectos vinculados a la solución de controversias en el ámbito de los proyectos de construcción han ido evolucionando rápida e intensamente, de una natural complejidad a un nivel de alta dificultad y especialización. En este contexto, una adecuada gestión del conflicto propende siempre hacia una gestión eficiente del contrato, lo que ha traído la necesidad de implementar mecanismos que permitan una solución efectiva -teniendo en especial consideración las variables costo y tiempo- de las controversias que puedan surgir durante el desarrollo del proyecto de construcción, más allá del arbitraje y de las cortes judiciales.

2. Los *dispute boards* como mecanismo de solución de controversias

2.1 Definición

Los DB surgen como respuesta a la necesidad del sector de construcción estadounidense de tener una forma de solución de controversias que sea rápida, flexible, imparcial y en donde se evalúe el costo-beneficio de las decisiones adoptadas. Es así que, en 1975, dicho mecanismo fue contemplado en un contrato celebrado por el Estado de Colorado de los Estados Unidos para la construcción de un túnel vehicular que formaba parte del sistema interestatal de autopistas de dicho país, valorizado en US\$ 116,9 millones (Chapman, 2009, p. 8). Desde aquella época hasta la actualidad, este mecanismo de solución de controversias ha sido utilizado en un gran número de países⁵ para proyectos de gran envergadura como i) la Hidroeléctrica de Ertan en China, valorizada en US\$ 5 billones; ii) el euro túnel que une Francia e Inglaterra, valorizado en US\$ 14 billones; iii) el hidro túnel del Niagara en Canadá, valorizado en US\$ 600 millones; entre otros (Chern, 2011, pp. 70-78). Por lo que, en la actualidad, los DB son concebidos como órganos permanentes conformados, usualmente, por uno o tres miembros imparciales e independientes (International Chamber of Commerce [ICC], s.f.a), quienes normalmente son designados uno por el contratista y otro por la entidad, para que ambos elijan al miembro que fungirá de presidente (Agdas & Ellis, 2013, p. 8). Otra forma es cuando las partes seleccionan al presidente para que sea éste quien elija a los otros dos miembros del DB (Chern, 2011, p. 80).

Luego de seleccionar a los integrantes del DB, este comenzará sus funciones desde el inicio de la ejecución del contrato. Se debe tener en consideración que este mecanismo no solo funge al momento en el que emergen disputas, sino que está presente en todo el desarrollo del proyecto, siendo partícipe de las reuniones relacionadas al mismo, realizando visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto y teniendo acceso a los documentos relacionados, ello con el fin de que los integrantes del DB se familiaricen con las características del proyecto. También se reunirán con las partes interesadas periódicamente, ya que los DB tienen una función activa dentro de la dinámica del desarrollo del proyecto ya que en estas reuniones se tratarán temas que son potencialmente conflictivos, ello con el fin de evitar que los mismos escalen y lleguen a impases. De igual manera, mediante la prevención de controversias, los miembros del DB demuestran su capacidad de establecer soluciones rápidas y certeras, lo que les brindará mayor credibilidad cuando tengan que realizar recomendaciones o tomar decisiones vinculantes (Agdas & Ellis, 2013, p. 8).

Lo mencionado previamente hace referencia al funcionamiento de las DB permanentes o *standing*, cuyo beneficio principal consiste en que sus miembros se encuentran familiarizados con

⁵ Entre los países en los que ha sido utilizado los *dispute boards* están Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Suiza, Dinamarca, Lituania, Bulgaria, Grecia, República Checa, Suecia, Hong Kong, China, Vietnam, India, Austria, Nueva Zelanda.

las características del proyecto, por lo que ante una disputa pueden llegar rápidamente a una decisión. Otro beneficio se observa al momento de seleccionar a los miembros de este mecanismo debido a que, al realizarse previamente al surgimiento de alguna disputa, es más fácil que las partes estén de acuerdo con el candidato propuesto por su contraparte (Dorgan, 2005, p. 145). Otra forma de DB son los denominados *Ad hoc board*, constituidos únicamente para solucionar una o varias disputas referidas al proyecto de construcción. Es decir, su constitución iniciará cuando la disputa o disputas en cuestión surjan en el proyecto, y finalizará cuando este emita su decisión o las partes acuerden su disolución. Este tipo de DB es considerado más barato a comparación del *standing* ya que al solo funcionar por un periodo de tiempo establecido, supone un monto menor en salarios de sus miembros (Patterson & Higgs, 2019).

2.

2.1.

2.2.

2.2.1.

2.2 Características

De acuerdo a lo señalado por Paredes y Gray (2015, p. 55), los DB tienen las siguientes características:

- Continuidad, dado que -por lo general- siguen al proyecto desde su inicio hasta su fin. En ese sentido, los DB solamente se constituyen en contratos de tracto sucesivo, puesto que el papel que juegan es de acompañamiento a las partes durante todo el desarrollo de la obra, sin que necesariamente exista una controversia (Burgos & Lemus, 2019, p. 6); por ello, el DB debe ser constituido antes de la ejecución del contrato (Burgos & Lemus, 2019, p. 16).
- Regularidad, debido a que se requiere que los expertos (adjudicadores) visiten la obra periódica o regularmente. De esta manera, los miembros del DB “viven la obra”. Este aspecto constituye uno de los más resaltantes beneficios dado que, desde la puesta en marcha del contrato, los expertos conocen de las vicisitudes y el devenir contractual, haciendo que su participación sea idónea porque tienen el conocimiento adecuado y preciso del contrato y de cómo se va desarrollando el proyecto (Burgos & Lemus, 2019, p. 6).
- Eficiencia, en atención a la atractiva relación de costo, tiempo y beneficio que posee a comparación de otros sistemas de solución de controversias.

- Permite mantener una relación comercial sana y pacífica entre las partes, lo que favorece el ahorro de costos, y evita efectos secundarios sobre relaciones comerciales entre el propietario o comitente de la obra y sus contratistas
- Flexibilidad en la organización de las reglas y poca rigidez.
- Orientado hacia resultados aceptables para ambas partes del conflicto, sin llegar a la mediación o conciliación.
- Cuenta con la participación de expertos (que son independientes e imparciales, con la especialidad y capacidades apropiadas), conformándose al comienzo del proyecto, con la finalidad de que se involucren activamente con la problemática y/o complejidad de la obra.
- Analiza y resuelve las controversias en el lugar donde ocurren y en el momento en que surgen.
- No es jurisdiccional debido a que la decisión que emite (caso de los *Dispute Adjudication Boards* [DAB] que se estudiarán en el siguiente acápite) puede ser revisada y cuestionada íntegramente en un arbitraje o ante los tribunales, sin perjuicio que sea de obligatorio cumplimiento para las partes desde el momento de su notificación, lo que permite continuar con la ejecución de la obra con la controversia resuelta. En ese sentido, si bien la decisión emitida por el DB soluciona la controversia, ésta no se realiza de forma definitiva ni posee calidad de cosa juzgada.
- Constituye un presupuesto o condición de arbitrabilidad (Paredes, 2013) dado que, si ha sido pactado en el contrato, las partes primero deberán someter la controversia al DB como requisito previo al arbitraje.

2.3 Clasificación de los *dispute boards*

2.3.1 *Dispute Review Boards*

Los *Dispute Review Boards*, en adelante DRB, emiten recomendaciones no vinculantes basadas en lo estipulado por el contrato suscrito entre el contratista y la entidad (Agdas & Ellis, 2013, p. 8). De igual manera, en algunos casos es necesario implementar soluciones temporales con el fin de reducir las consecuencias negativas de las disputas (González de Cossío, 2011, p. 125). En el caso de que ninguno de los involucrados exprese oposición frente a lo establecido por el DRB en un periodo determinado, ambas partes acuerdan contractualmente en llevar a cabo la decisión de este. Por el contrario, si una de las partes expresa explícitamente oposición por la decisión tomada en un periodo de tiempo establecido, la parte en cuestión puede llevar la disputa a un arbitraje. Este tipo de DB no posee ningún tipo de poder de decisión frente a las disputas que puedan surgir, ya que es enteramente decisión de las partes el aceptar o no las recomendaciones del DBR; de no aceptarlas se mantiene el proceso estándar de resolución de conflictos, por lo que los beneficios

ofrecidos por los DBR solo se pueden observar en caso ambas partes estén de acuerdo con las recomendaciones este (Chern, 2011, p. 25).

2.3.2 Dispute Adjudication Boards

Los *Dispute Adjudication Boards*, en adelante DAB, son mecanismos de resolución cuya decisión es vinculante, es decir la postura del DAB es definitiva y deberá ser llevada a cabo. En el caso que alguna de las partes no está de acuerdo con la decisión del DAB, podrá solicitar que esta sea revisada o llevarla a arbitraje (Gwyn, 2003, p. 25).

2.3.3 Combined Dispute Boards

Los *Combined Dispute Boards* o CDB, al igual que los DRB, emiten recomendaciones sobre las disputas emergentes a lo largo del desarrollo del proyecto. Sin embargo, a diferencia del DRB, los CDB pueden dictar decisiones previa solicitud de una de las partes y en tanto la otra no cuestione dicha solicitud. En caso exista una objeción sobre la solicitud es el CDB quien decide si el caso expuesto amerita una recomendación o una decisión por su parte bajo los reglamentos establecidos previamente en el contrato suscrito por ambas partes (Chern, 2011, p. 26).

2.4 El uso de los *dispute boards* en el ámbito internacional

2.4.1 Anglosajón

- **Estados Unidos.** En los Estados Unidos el concepto de DB surge en 1960, al conformarse una junta consultiva para el proyecto de construcción de una presa para una hidroeléctrica en Washington, dicha junta se encargó de resolver los conflictos que surgieron durante la ejecución del mencionado proyecto. Ahora bien, formalmente el DB -como mecanismo de resolución de conflictos- fue incorporado por primera vez en un contrato estadounidense en 1975, con ocasión de la construcción del segundo túnel interestatal de Eisenhower del Estado de Colorado (Kamprath, 2014, pp. 807-809). En este país, principalmente, se ha desarrollado el DRB, que se caracteriza por el hecho que los adjudicadores brindan recomendaciones no vinculantes a las partes, ello debido a que en la gran mayoría de los Estados y gobiernos estatales de Estados Unidos se ha establecido como obligación que las partes recurran a la corte estatal para la solución de controversias. No obstante, es oportuno precisar que, actualmente, las cortes están adoptando las recomendaciones efectuadas por los DB en sus fallos (Kamprath, 2014, p. 810).
- **Gran Bretaña.** En 1996, la sección 108 del Housing Grants, Construction and Regeneration Act reguló como un mecanismo de resolución de conflictos en la industria de la construcción

a la adjudicación, también conocida como *statutory adjudication*. Al respecto, se debe señalar que este mecanismo surge como consecuencia del acuerdo contractual asumido entre las partes, siendo que existirán tres miembros de la Junta, quienes serán los responsables de resolver las controversias que surjan durante la ejecución del contrato, permitiendo que se incorporen en la misma las discusiones que pudieran surgir como consecuencia de los trabajos ejecutados vinculados a las operaciones de la construcción. Adicional a ello, en dicha normativa se establecen plazos, así como los procedimientos que se seguirán cuando surja una controversia que deba ser resuelta por los adjudicadores. Ahora bien, esta normativa debe ser aplicada cuando las partes establecen las condiciones del contrato que incorpora el DB ya que, en caso de no hacerlo, de manera supletoria para Inglaterra y Gales, se aplicará lo dispuesto en el esquema establecido en la Regulación de Contratos de Construcción de 1998. Sobre esta última normativa, es pertinente precisar que establece disposiciones para la selección y facultades del adjudicador, así como lo referente al pago de la contraprestación de los mismos, para lo cual dispone que las partes acuerden el método de cálculo y las fechas de pago.

2.4.2 Latinoamericana

Burgos y Lemus (2019, p. 25) señalan que en Latinoamérica la figura de los DB se encuentra regulada (directamente o de forma abierta) en algunos países como Perú, Chile y Brasil, mientras que en otros no existe una regulación sobre el particular, pese a lo cual estos se han aplicado.

A efectos de conocer si existe o no una normativa especial que regule el uso de los DB en contratos de obra pública en diversos países de Latinoamérica, se ha llevado a cabo una indagación que arrojó el siguiente resultado:

- **Países donde sí existe una legislación especial de alcance nacional que regula el uso de los *dispute boards* en obras públicas**
 - Chile. En este país el mecanismo es denominado Panel Técnico, y tiene como finalidad resolver discrepancias de carácter técnico o económico únicamente en los contratos de concesión. Se regula en el artículo 36 de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, Ley N° 20.410 de 2010, con su respectivo reglamento. El Panel emite recomendaciones (DRB). Pese a que la controversia haya sido objeto de una recomendación, las partes pueden llevar la misma a la justicia arbitral o judicial, caso en el cual la recomendación será tomada en cuenta por la autoridad respectiva como un antecedente. El Panel se encuentra integrado por dos abogados, dos ingenieros y un profesional especializado en

ciencias económicas o financieras. La presencia de abogados se justifica dado que dentro de los aspectos regulados en la Ley sobre los cuales se puede manifestar el Panel, estos en muchas de las ocasiones son sobre interpretaciones del contrato, a pesar de que se refieran a aspectos técnicos o económicos. Los miembros del Panel son nombrados por un ente público (Consejo de Alta Dirección Pública), previo concurso público, con el fin de asegurar la calidad de los profesionales y que no se presenten inhabilidades o incompatibilidades.

- Costa Rica. En mayo del 2021 el presidente de la República de Costa Rica suscribió la Ley N° 9986, Ley General de Contratación Pública (Costa Rica - Gobierno del Bicentenario, 2021) en cuyo artículo 117 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2021) se regula a los DB bajo la denominación de Comité de Expertos, que participará en la solución de las controversias que surjan en los contratos de obra pública de manera permanente o *ad hoc*.

- **Países donde no existe una legislación especial de alcance nacional pero donde se permite el uso de los *dispute boards* en obras públicas:**

- Brasil. Si bien no se existe una normativa expresa en la legislación brasileña sobre los DB, ello no ha sido impedimento para su aplicación. La razón se debe a que en la normativa de contrataciones del Estado permite que los contratos puedan incluir medios alternativos de solución de conflictos. En esa línea, la Ley N° 8.666 de 1993 -que regula los contratos administrativos en ese país- en su artículo 42, §5°, establece que para el desarrollo de las obras, servicios o adquisición de bienes que sean financiados por organismos internacionales, las condiciones y procedimientos de aquellos órganos serán válidos en el ordenamiento jurídico brasileiro. Para Brandão & Miranda (2015), la referida ley autoriza a la administración pública que controversias de las licitaciones y contratos públicos puedan acogerse a mecanismo extrajudiciales. Asimismo, la Ley de Concesión y Permiso de Servicio Público (Ley N° 8.987/95) y la Ley de Alianzas Público-Privadas (Ley 11.079/04), permiten utilizar o implementar métodos alternativos de solución de controversias. En el ámbito local, se advierte que en Sao Paulo se aprobó la Ley 16.873 de 2018, a través de la cual se reguló expresamente a los DB bajo la denominación de Comités de Prevención de Disputas y Solución de Arreglos, los mismos que tienen como finalidad resolver las disputas relacionadas con los derechos patrimoniales disponibles en contratos con la administración de la ciudad de Sao Paulo. El diseño normativo de esta figura básicamente es el mismo que el establecido por la Cámara de Comercio Internacional. La conclusión en el sistema jurídico brasileiro es que, a pesar de que no hay

una regulación expresa a nivel nacional de la figura, sus leyes han sido permisivas en la autorización de diferentes mecanismos ajenos a los ordinarios; cosa distinta se presenta en el ámbito municipal, donde sí existe una regulación propia sobre los DB respecto de los contratos que se celebren con el gobierno municipal.

- México. Si bien no existe una regulación específica que permita el uso de los DB en la contratación de obras públicas, Hernández (2021) sostiene que en función al artículo 102 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, es posible utilizar este mecanismo de solución de controversias dado que se permite a las partes de un contrato convenir otros mecanismos de solución de controversias -adicionales al arbitraje- para resolver sus discrepancias sobre la interpretación o ejecución de los contratos.

- **Países donde no existe una legislación especial de alcance nacional y se guarda silencio respecto al uso de los *dispute boards* en obras públicas**
 - Argentina. En este país no hay regulación expresa que permita aplicar directamente los DB; sin embargo, existe una instancia privada denominada Tribunal de Arbitraje de las Ingenierías (TAI) desde el 2012 que ofrece los servicios de árbitros capacitados para ser panelistas en DB, basados en el propio reglamento que creó dicho Tribunal.
 - Ecuador. Al igual que en el caso argentino, no existe una regulación concreta sobre el particular, pero de acuerdo a lo señalado por Escobar, citado por Burgos y Lemus (2019, p. 36), por la aplicación de los principios de la Administración Pública (legalidad y eficiencia), y en asociación a otras normas civiles y principios generales del derecho, sí pueden ser utilizados los DB. Ejemplo de ello es el uso de este medio de solución de controversias en el contrato de construcción de la Planta Hidroeléctrica Coca Codo-Sinclair en el año 2010. A nivel Jurisdiccional, la Corte Constitucional de Ecuador ha señalado en la Sentencia N° 171-14-SEP-CC⁶, Caso N° 0884-12-EP lo siguiente: «[...] en el mismo ámbito garantista constitucional, se reconoce el derecho a la libertad de contratación, instituido como “derecho de libertad de las personas” por el artículo 66 numeral 16 de la Constitución, situación que implica que el inmenso ámbito que poseen estas para decidir celebrar contratos y determinar su contenido, así como las condiciones, limitaciones, modalidades, formalidades, plazos y demás particularidades estarán regidas por la autonomía de la voluntad de los contratantes, dentro del marco constitucional y legal vigente en el Ecuador». Para Anda (2019), en la jurisdicción constitucional del Ecuador se puede apreciar la preponderancia del principio de la autonomía de la voluntad en los contratos, siendo sus limitaciones las señaladas por ley. Asimismo, indica que para

⁶ La sentencia se encuentra en Corte Constitucional del Ecuador, s.f.

los casos de los DB no implicaría la prorrogación de la jurisdicción, por lo que no atentaría con los intereses del Estado. Finalmente, indica que las resoluciones de las DB tendrían un carácter vinculante debido a la naturaleza contractual.

- o Colombia. No existe regulación expresa sobre los DB.

Como se puede apreciar, son muy pocos los países latinoamericanos que cuentan con una legislación específica sobre los DB aplicable al ámbito de la contratación pública, siendo que su uso tiene como fundamento la aplicación de disposiciones muy generales de la legislación, siendo el Perú uno de los pocos países que ha regulado expresamente el uso del DB (bajo la denominación de JDR) en su normativa de contrataciones del Estado, tal como se advierte en la siguiente tabla:

Tabla 3. Regulación de los *disputes boards* en Latinoamérica

Países	Cuenta con normativa expresa	Tipo de DB
Chile	Ley de Concesiones	DRB (recomendaciones)
Costa Rica	Ley General de Contratación Pública	DAB
Perú	Ley de Contrataciones del Estado	DAAB (decisiones vinculantes)
Brasil	No	-----
Argentina	No	-----
Ecuador	No	-----
Colombia	No	-----
México	No	-----

Fuente: Elaboración propia, 2021.

2.5 Organismos Internacionales que promueven el uso de los *disputes boards*

2.5.1 Cámara de Comercio Internacional (ICC)

La Cámara de Comercio Internacional o ICC por sus siglas en inglés, fue fundada en 1919, un año después de terminar la Primera Guerra Mundial. En dicho contexto no existía ninguna organización o sistema que regulase los comercios, inversiones, finanzas o relaciones comerciales entre empresas de diferentes países, por lo que sus creadores (emprendedores de la época) tomaron como objetivo la creación de una institución que regulase lo mencionado previamente (ICC, s.f.b). Actualmente el ICC se encuentra en más de 100 países representando a más de 45 millones de compañías, por lo que su misión es «[...] hacer que los negocios funcionen para todos, todos los días, en cualquier lugar» (ICC, s.f.c).

El ICC también apoya en la resolución de conflictos que pueden surgir en la realización de negocios internacionales con la finalidad de que estos sean resueltos de la manera más efectiva y eficiente posible, por lo que se creó el ICC Internacional Centre for ADR. Dicho centro ofrece

diversos servicios como la mediación, peritajes realizados por expertos en la materia o juntas de disputas (DB) (ICC, s.f.d). En específico para los DB, las partes pueden solicitar el apoyo del ICC Internacional Centre for ADR durante todo el desarrollo del DB o para casos específicos como el nombramiento de un miembro del DB, la impugnación de un miembro, revisión de una decisión del DB y fijar los salarios de los miembros (ICC, s.f.e).

Según el ICC (s.f.f), las características de los DB son las siguientes:

- Tipos de DB aceptados por el ICC: *Dispute Review Board (DRB)*, *Dispute Adjudication Board (DAB)*, y *Combined Dispute Board (CDB)*.
- La selección de los miembros del DB se realiza de acuerdo a lo establecido en el contrato; caso contrario, siguiendo las reglas ICC.
- Los miembros del DB nominan a una persona para el cargo de presidente del DB, y esta debe ser aceptada por las partes involucradas.
- Se establece un plazo de 30 días para la selección de los miembros del DB, iniciando el cómputo de dicho plazo con la firma del contrato o el inicio de alguna actividad del proyecto, lo que ocurra primero.
- Las partes pagan equitativamente las contraprestaciones y gastos de los miembros del DB.
- En caso las partes no eligieran los miembros del DB en el plazo estipulado, el ICC selecciona al miembro o miembros faltantes.
- Al referir alguna disputa frente al DB, la parte que solicita la intervención del DB deberá entregar una declaración escrita indicando el tema de disputa, los hechos y pruebas de esta, y qué es lo que está solicitando que el DB decida.
- El DB tiene un plazo de 90 días para emitir su decisión o recomendación. Posterior a ello, las partes tienen un plazo de 30 días para notificar su desacuerdo con la decisión tomada por el DB.
- El DB puede emitir opiniones informales sobre cualquier desacuerdo que se presente en el desarrollo del proyecto.

2.5.2 International Federation of Consulting Engineers (FIDIC)

La Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC, por sus siglas en inglés), es el organismo mundial representante de las asociaciones nacionales de ingenieros consultores de más de 100 países, abarcando a más de un millón de ingenieros. Fue fundada en 1913 con la finalidad de promover la consultoría especializada en ingeniería para las industrias, y distribuir información y recursos de temas de interés para sus afiliados. Asimismo, este organismo publica estándares de contratos internacionales para obras y diversos proyectos según requerimiento del solicitante.

(FIDIC, s.f.). En ese contexto, FIDIC ha implementado los DB como parte del esquema de su organización, cuyas principales características son las siguientes (FIDIC, 1999):

- Tipo de DB. *Dispute Adjudication Board*.
- Para la selección de los miembros del DAB, las partes nominan a un miembro el cual deberá ser aprobado por su contraparte.
- Para la selección del presidente del DAB, los miembros de este deberán nominar a una persona, la cual deberá ser aprobada por las partes que conforman el proyecto.
- Los miembros del DAB deberán ser seleccionados en un plazo máximo según lo estipulado en el apéndice del contrato suscrito por las partes.
- En el caso de que alguna de las partes no nomine a un candidato para conformar el DAB, una tercera parte podrá nombrarlo. Se deberá indicar en los apéndices quien podrá tomar dicha decisión, de requerirse.
- Las partes asumen equitativamente los gastos y las contraprestaciones de los miembros del DAB.
- De surgir alguna disputa, cualquiera de las partes podrá referirla al DAB, incluyendo copias para su contraparte y el ingeniero encargado.
- La decisión del DAB deberá ser tomada en un plazo de 84 días. De requerirse mayor tiempo, las partes involucradas deberán aceptar dicha ampliación. En caso de que alguna de las partes no esté de acuerdo con la decisión tomada por el DAB, deberá notificarlo en un periodo no mayor a 28 días.
- De requerirse, las partes conjuntamente deberán de solicitar la opinión informal del DAB.
- Sin perjuicio de las características antes señaladas, es relevante anotar que en la última modificación efectuada al denominado Libro Rojo FIDIC -que establece el modelo estándar del contrato de construcción en donde el diseño es proporcionado por el empleador-, se ha incorporado en la cláusula 21 (cláusula de solución de controversias) el uso de los DAAB (*Dispute Avoidance Adjudication Board*), con el objetivo de poner de relieve el ejercicio de la función preventiva de controversias del DB (bajo un enfoque de trabajo colaborativo de los adjudicadores y las partes del contrato de obra) frente al ejercicio de la función resolutive (típica de un DAB, que culmina con la emisión de una decisión vinculante).

2.5.3 Institution of Civil Engineers (ICE)

En 1818 fue fundado el Institution of Civil Engineers (ICE), siendo el primer organismo de ingeniería creado en el mundo (ICE, 2020). Actualmente, el ICE se encuentra bajo la dirección de la Junta Fiduciaria quienes cuentan con el apoyo del Consejo, representantes de los intereses

de los miembros del ICE, contando con más de 95.000 miembros alrededor del mundo. Con respecto a los servicios brindados por el ICE referente a los DB, este cuenta con una lista de posibles miembros del DB, de los cuales cada uno de ellos es capacitado y asesorado por parte del *Dispute Resolution Panel (DRP)* del ICE con el fin de que estén calificados para ser parte del DB tanto en Reino Unido como en el mundo.

Según el ICE (2012), algunas de las características de los DB son las siguientes:

- Tipos de DB: *Dispute Adjudication Boards*.
- Los miembros del DB deberán ser elegidos según la fecha estipulada en el contrato. Si dicho contrato no estipula una fecha, los miembros deberán ser seleccionados en un periodo máximo de 56 días después de la suscripción del acuerdo.
- Para la selección de los miembros del DB, cada parte deberá nominar a un adjudicador y este deberá ser aceptado por su contraparte. Si el DB es conformado por un solo miembro ambas partes deberán estar de acuerdo en la selección.
- Para elegir al presidente del DB, se requiere que tanto la entidad, el contratista y los adjudicadores estén de acuerdo con la elección del presidente, siendo este propuesto por la entidad y el contratista.
- Si las partes no logran un acuerdo sobre los miembros el DB, entonces el ICE tomará dicha decisión bajo requerimiento de una o ambas partes. Dicha selección se realiza en un plazo máximo de 14 días.
- Para referir una disputa al DB la parte solicitante deberá enviar los documentos necesarios a todos los miembros del DB, a su contraparte y al administrador del contrato.
- La decisión del DB deberá ser tomada en un plazo máximo de 84 días. Si alguna de las partes estuviese en desacuerdo con la decisión tomada tiene 28 días para notificar su desacuerdo.
- Las partes pueden solicitar una opinión informal del DB de manera conjunta.

De lo señalado en los párrafos precedentes, se puede apreciar que la regulación de los DB en los países analizados se ha basado en los lineamientos de los organismos internacionales (ICC, FIDIC, ICE, etcétera), así como de la normativa propia de cada país. En el caso peruano, los DB han sido regulado para los contratos de obra pública, con la denominación de Junta de Resolución de Disputas (JRD), a través de la ley, el reglamento y la directiva emitida por el OSCE, siendo uno de los principales actores -además de las partes y de los adjudicadores- los centros especializados, dado que la norma ha establecido que en todos los casos son los referidos centros los que se encargarán de administrar y administrar la terna de los miembros de la JRD.

Capítulo IV. Diseño normativo de la Junta de Resolución de Disputas en el Perú

1. Relación de la Junta de Resolución de Disputas con las políticas de Estado y las políticas públicas

La JRD se incorpora a la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225 (Congreso de la República, 2014), como un mecanismo de solución de controversias que tiene como finalidad promover la prevención y la resolución de conflictos que puedan surgir durante la ejecución del contrato de obra, de forma expeditiva y en el mismo plazo en que se viene ejecutando, evitando de esta manera que el proyecto se paralice. Teniendo ello en cuenta, resulta indispensable analizar esta figura jurídica en el marco de las políticas de Estado y de Gobierno que se encuentran vigentes a la fecha.

Conforme se ha señalado en el párrafo precedente, el contexto es la ejecución de los contratos de obra pública (los cuales son celebrados con la finalidad de satisfacer necesidades públicas vinculadas a la infraestructura) (La Contraloría General del Perú, 2019), que es una de las principales brechas identificadas en el Perú, además que las obras públicas han tenido un gran cuestionamiento dado el alto índice de paralizaciones de su ejecución o de cuestionamientos efectuados en sede arbitral.

Corresponde señalar, en primer lugar, que la Constitución Política del Perú estableció en su artículo 58 que el Estado orienta el desarrollo del país, entre otros, a la promoción de la ejecución de obras de infraestructura, lo cual también se encuentra en línea con lo contemplado en los artículos 192 y 195 en los que la Carta Magna dispone que tanto los gobiernos regionales como los gobiernos locales, respectivamente, son competentes para fomentar la ejecución de obras de infraestructura (Congreso de la República, 2017). Lo anterior ha sido recogido en las Políticas de Estado que forman parte del Acuerdo Nacional que fue suscrito el 22 de julio de 2002, con la participación del presidente de la República y de los principales representantes de las organizaciones políticas y de la sociedad civil. De la revisión de las mencionadas políticas se verifica que, en lo referente a competitividad del país, se encuentra el desarrollo de infraestructura y vivienda.

En línea con ello, el 29 de abril de 2019, en la sesión 126 del Foro del Acuerdo Nacional se aprobó la Visión del Perú al 2050, donde se estableció como un objetivo la reducción significativa del déficit en infraestructura., lo cual permitirá que se efectúe la evaluación de las Políticas de Estado

planteadas hasta el 2021, y que servirán de base para que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, s.f.) elabore el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Lo señalado previamente da cuenta que el Estado Peruano ha considerado como parte de sus políticas de Estado la promoción del desarrollo de la infraestructura, lo que incluye la ejecución de obras públicas en el marco de la Ley de Contrataciones con el Estado, ello en tanto se es consciente de la brecha que existe en este sector y la necesaria intervención que debe de tener el Estado con la ejecución de obras en el plazo y costo contemplado, lo cual requiere de la implementación de figuras jurídicas novedosas, como la JRD, que permitan viabilizar los objetivos del Estado.

Adicionalmente a lo anterior, se verifica que el 29 de diciembre del 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2018a), mediante el Decreto Supremo N° 345-2018-EF, aprobó la Política Nacional de Competitividad y Productividad, en la que estableció como objetivo prioritario el «Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad», en base al cual se aprobó el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, mediante Decreto Supremo N° 238-2019-EF, en el que se señaló que existe una brecha de infraestructura básica de S/ 363.452 millones, siendo el sector con mayor brecha el de transportes, el cual asciende a S/ 160.958 millones (MEF, 2019a). En dicho Plan también se estableció la priorización de 52 proyectos, los cuales contarían con un equipo que efectuaría el seguimiento a fin de garantizar su ejecución, de esta lista 17 de dichos proyectos serían realizados mediante obra pública con una inversión (actualizada al 31 de diciembre de 2020) de S/ 42.040 millones (MEF, 2021b). Esto denota el impacto que tienen las obras públicas no solo en el presupuesto público, sino también en la reducción de brechas de infraestructura básica.

2. Diseño normativo de la Junta de Resolución de Disputas en contrataciones del Estado

2.1 Marco normativo aplicable a la regulación del procedimiento y para resolver la controversia

El numeral 45.11 del artículo 45 del T.U.O. de la vigente Ley de Contrataciones del Estado establece que la JRD se regula por las normas contenidas en dicha ley, en su Reglamento y en la ley de la materia, entendiéndose por esta última a la Directiva N° 012-2019-OSCE/CD, en ese orden de preferencia (OSCE, 2019). En adelante, estas disposiciones serán mencionadas como el marco normativo aplicable a la JRD, las cuales definen su diseño en la legislación de las contrataciones

del Estado. La norma señala que la JRD debe utilizar el siguiente marco normativo para resolver el fondo de las controversias que sean sometidas a su competencia (numeral 45.10 del artículo 45): Constitución Política del Perú, Ley de Contrataciones del Estado, su Reglamento, normas de derecho público y normas de derecho privado, en este orden de preferencia.

2.2 Ámbito de aplicación y funciones de la Junta de Resolución de Disputas

De acuerdo con el marco normativo aplicable a la JRD, modificado por el Decreto Supremo N° 250-2020-EF de fecha 04 de setiembre de 2020 (MEF, 2020c), este medio de solución de controversias puede ser utilizado (uso facultativo, por acuerdo de las partes) en contratos de ejecución de obra cuyo monto contractual original no supere los S/ 20 millones, siendo su uso obligatorio en aquellos contratos de ejecución de obra cuyo monto contractual original supere la cifra señalada.

Es así que, conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, la JRD tiene como funciones el promover que las partes logren prevenir y/o resolver eficientemente las controversias que surjan durante la ejecución de una obra pública. De esta manera, queda claramente establecido que la Junta tiene como objetivo ejercer una función preventiva, promoviendo un ambiente donde las partes lleven a cabo la gestión de las desavenencias -que normalmente surgen durante la ejecución de la obra- en forma colaborativa, para lo cual ejercen también una labor consultiva y desarrollan actividades que le permiten tomar conocimiento oportuno del estado de la obra, a fin de proponer acciones oportunas que eviten el surgimiento de conflictos. Estos aspectos han sido regulados principalmente en los numerales 7.6, 7.8, 7.9 y 7.10 de la Directiva. En caso no sea posible prevenir el surgimiento de la controversia, la Junta ejercerá su función resolutoria, brindando una solución a la controversia planteada a través de la emisión de una decisión vinculante (siguiendo el esquema internacional del DAB), siguiendo el procedimiento regulado en los numerales 7.12 al 7.17 de la Directiva.

Cabe anotar que las decisiones vinculantes son de obligatorio cumplimiento para las partes, siendo calificada por el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado como una obligación esencial, resultando posible resolver el contrato si alguna de ellas no la observa. Sin perjuicio de lo señalado, es posible cuestionar o impugnar dicha decisión, para lo cual la parte o partes interesadas del contrato puede presentar una disconformidad escrita dentro del plazo de siete días hábiles de haberle sido notificada e iniciando un arbitraje con posterioridad a la recepción total de la obra.

2.3 Acceso a la Junta de Resolución de Disputas

De acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable, las partes pueden pactar la incorporación de una JRD al momento de perfeccionar el contrato de ejecución de obra o con posterioridad a dicho momento, pudiendo utilizar en ambos casos el modelo de cláusula de solución de controversias que figura en el anexo 2 de la directiva.

2.4 Competencia de la Junta de Resolución de Disputas: materias controvertidas y plazo de caducidad

Como regla, la normativa aplicable establece que la JRD es competente para conocer las controversias que surgen desde el inicio del plazo de ejecución de obra hasta la recepción total de la misma. Al no haberse establecido en la ley alguna precisión respecto al tipo de controversias que se encuentran facultadas a resolver deben entenderse que éstas son de naturaleza técnica y contractual, lo que trae como consecuencia la necesidad de aplicar las normas jurídicas pertinentes (tales como la vinculada específicamente al tipo de obra de que se trate y a la normativa de contrataciones del Estado).

Sin embargo, también se establecen determinados temas que no pueden ser puestos en conocimiento de la JRD, tales como la decisión de la Contraloría General de la República de aprobar o no la ejecución de prestaciones adicionales; las pretensiones sobre enriquecimiento sin causa, pago indebido o cualquier otra de similar naturaleza que se vincule a la falta de aprobación o de la aprobación parcial de la ejecución de prestaciones adicionales; las controversias sobre nulidad, inexistencia, ineficacia o invalidez del contrato; así como las pretensiones de carácter indemnizatorio por conceptos no previstos en la normativa de contrataciones del Estado, ni las referidas al incumplimiento del pago final (numeral 7.6 de la Directiva).

Es importante precisar que las controversias deben ser sometidas a la competencia de la JRD dentro del plazo de caducidad específico (30 días hábiles de surgida la controversia) o del plazo de caducidad general (hasta antes que se lleve a cabo la recepción total de la obra), según sea el caso.

2.5 Conformación de la Junta de Resolución de Disputas y requisitos de sus integrantes

La JRD puede estar integrada por uno o por tres miembros (a los que se les denomina también adjudicadores), según el acuerdo de las partes. En caso de duda o falta de acuerdo respecto al número de integrantes de la Junta, la normativa aplicable (modificada por el Decreto Supremo N° 250-2020-EF del 04 de setiembre de 2020) establece que la misma estará compuesta por un miembro si el monto original del contrato no supera los S/ 40 millones, mientras que se encontrará integrada por tres miembros en caso el monto original del contrato sea igual o mayor a S/ 40 millones.

Asimismo, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado ha establecido los requisitos que deben cumplir los adjudicadores. En caso se encuentre conformada por un miembro, éste debe ser ingeniero o arquitecto, con conocimiento de la normativa nacional aplicable al contrato, así como en contrataciones del Estado. Cuando se encuentre integrada por tres miembros, el presidente de la JRD debe cumplir con las mismas calificaciones exigidas para el miembro único, mientras que los demás deben ser expertos en la ejecución de obras.

2.6 Principales funciones actividades que desarrolla la Junta de Resolución de Disputas

La JRD cumple las siguientes funciones: i) absolver consultas planteadas por las partes respecto a algún aspecto contractual y/o técnico, las cuales previamente son consultadas al supervisor de la obra y al proyectista, según corresponda; ii) efectuar visitas periódicas a la obra en ejecución; y iii) otras que establezca el contrato tripartito, así como la Directiva aplicable.

2.7 Administración de la Junta de Resolución de Disputas

La normativa aplicable establece que la JRD es administrada por un centro que presta dicho servicio, el cual debe cumplir con los siguientes requisitos establecidos en el numeral 7.1 de la Directiva N° 012-2019-OSCE/CD:

«[...] VII. Disposiciones Específicas

7.1 Requisitos del Centro. Las partes podrán designar a cualquier Centro que cumpla con los siguientes requisitos:

1. Tener 4 años de experiencia actuando como institución arbitral.

2. Contar con un código de ética propio aplicable para miembros de la JRD, el cual debe contener como mínimo los supuestos de infracción establecidos en el artículo 254 del Reglamento para los árbitros. Dicho código debe ser adecuado a la naturaleza, funciones y responsabilidades de los miembros de la JRD y mantenerse vigente al momento de la selección del Centro correspondiente.
3. Llevar un registro de adjudicadores nacionales y/o internacionales. Dicho listado debe ser difundido, conjuntamente con las especialidades y experiencia de los citados expertos para conocimiento del público al menos a través de su página web.
4. Estar constituida como persona jurídica, con o sin fines de lucro.
5. Poseer un tarifario de honorarios de los miembros de la JRD y de los gastos administrativos del Centro, los que deben ser difundidos para conocimiento público a través de su página web.
6. Contar con un plantel de profesionales que brinde soporte y asistencia a la JRD.
7. Poseer como infraestructura mínima una (1) sala de audiencias, una (1) oficina para el plantel de profesionales, un (1) ambiente para la atención al público y usuarios, un (1) ambiente para el archivo de documentos y expedientes, así como contar con una página web y correo electrónico institucional en funcionamiento».

Siendo ello así, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establece que la designación del centro encargado de la administración de la JRD debe ser realizada de común acuerdo entre las partes al momento de perfeccionar el contrato o en el acuerdo posterior a dicha oportunidad. A falta de acuerdo o en caso de duda, cualquiera de las partes puede solicitar la organización y administración de la Junta ante cualquier centro que preste dicho servicio.

Las principales funciones que cumplen los centros se encuentran establecidas en el artículo 244 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y en el numeral 7.2 de la Directiva, son la de contar con un registro actualizado de los adjudicadores que tienen en su nómina y que pueden participar en las Juntas; y brindar el apoyo logístico a las Juntas a fin de coadyuvar a un funcionamiento eficiente.

3. Oportunidades de mejora identificadas en el diseño normativo de la Junta de Resolución de Disputas

Al desarrollar el marco teórico los autores han advertido que el diseño de la JRD en la normativa de contrataciones del Estado peruana ha recogido en gran medida las características que el DB presenta a nivel internacional, así como el hecho que se han adoptado muchas de las buenas

prácticas aplicables a este medio de solución de controversias que organizaciones internacionales -que utilizan y promueven el uso del DB (tales como la CCI, FIDIC y NEC)- han establecido en sus reglamentos procedimentales y modelos contractuales estandarizados⁷, lo que lleva a afirmar que el país cuenta con marco normativo adecuado y favorable para el uso de la JRD.

Asimismo, se pudo apreciar que el Perú es uno de los pocos países en Latinoamérica que cuenta con una expresa regulación jurídica que autoriza la implementación de la JRD en los contratos de ejecución de obra pública, lo cual -unido a su buen diseño normativo, tal como se señaló en el párrafo anterior- podría constituir una condición adicional que favorecería su uso en el sector público. Sin embargo, la realidad muestra que no se viene utilizando con la frecuencia que podría ser esperada, situación que los autores de la presente investigación creen que podría ser revertida si se conocieran las siguientes oportunidades de mejora que se analizarán a continuación.

3.1 Costos de la Junta de Resolución de Disputas

Sobre los gastos que se irrogan por los servicios profesionales de los adjudicadores y de los centros, el inciso 247.1 del artículo 247 del Reglamento, establece que las partes asumen en partes iguales todos los honorarios y gastos de los miembros de la Junta, conforme a lo establecido en las respectivas Tablas de los Centros de Administración de Juntas. Esto ha sido recogido en la cláusula cuarta del anexo 1, Contrato tripartito estandarizado para JRD de la Directiva N° 012-2019-OSCE/CD, en la que se señala que la entidad y el contratista se obligan a cumplir con el pago por los servicios profesionales de los adjudicadores, conforme lo indica cada una de las instituciones encargadas de administrar la Junta.

De lo expuesto, se desprende que en la normativa de contrataciones del Estado no se ha consignado de manera expresa si los gastos que se irrogan por concepto de los servicios profesionales de los adjudicadores y del centro, se encuentran o no dentro del presupuesto de ejecución de obra. En ese contexto, se debe señalar que el OSCE ha emitido la Opinión N° 133-2020/DTN (OSCE, 2020), mediante la cual han indicado que el monto de los honorarios de los adjudicadores no forma parte del presupuesto de obra, dado que no integran valor económico de

⁷ Tales como el tipo de DB (que emite decisiones vinculantes), el establecimiento de un plazo máximo para contar con el DB conformado a fin de que cumplan con sus funciones, un procedimiento de selección de adjudicadores (que incorpora la necesidad de contar con la aceptación de la contraparte), la existencia de un procedimiento de designación residual de adjudicadores a cargo de un tercero, la posibilidad de que las partes soliciten al DB emita una opinión informal (como parte de su función preventiva), el diseño de un procedimiento para someter una controversia al DB (lo que incluye un plazo relativamente corto para la emisión de la decisión vinculante, así como la posibilidad de someter la controversia a un arbitraje dentro de un plazo determinado), la asunción de costos del DB por las partes, entre otros.

la obra, al no formar parte de los trabajos, ni gastos generales, entre otros aspectos. No obstante, en el siguiente capítulo se analizará si dicha opinión tiene un impacto positivo o no en la promoción del uso de la JRD por las partes de un contrato de obra, en base a la investigación realizada.

3.2 De la información generada por los centros que administran la Junta de Resolución de Disputas

Como se ha mencionado anteriormente, la JRD es un mecanismo para prevenir y resolver de manera eficiente y ágil las controversias que surjan durante la ejecución del contrato de obra. En ese sentido, se ha establecido que las mismas sean administradas por centros especializados. Teniendo en cuenta ello, se ha considerado oportuno revisar las disposiciones legales que regulan a los mismos, siendo que estas se encuentran en el Texto Único de la Ley de Contrataciones del Estado, el Reglamento de la Ley N° 30225, y la Directiva N° 012-2019-OSCE/CD. Es así que, luego de las entrevistas sostenidas con profesionales que laboran en los centros, adjudicadores y contratistas, se identificaron algunos aspectos que los centros deberían tener en consideración a efectos de que logren una mejor gestión que repercuta en el adecuado funcionamiento de las JRD e impacte en aspecto reputacional del mismo⁸.

De lo anterior se deduce, en primer lugar, que los centros tienen la obligación de llevar un registro actualizado de sus adjudicadores, el cual deberá contener la especialidad y experiencia del mismo. Dicho listado es puesto en conocimiento del público, y remitido a las partes del contrato obra cuando estas lo requieran. Sobre este punto se debe señalar que, conforme se indicó en las entrevistas, las partes para la elección del centro toman en consideración diversos aspectos como el prestigio de la institución, la experiencia o especialidad de los adjudicadores que forman parte de este, entre otros aspectos, por lo que resulta importante que las partes cuenten con información relevante de manera oportuna para la toma de decisiones.

Al respecto, se observó la información que las instituciones que administran las JRD publican en sus portales institucionales, y se revisó el listado de centros disponibles en el Portal de OSCE (s.f.)⁹, verificándose que la información sobre los adjudicadores difiere de manera sustancial entre uno u otro, conforme se muestra a continuación:

⁸ Ello de conformidad con lo indicado por el OSCE en el Memorando N° D00266-2021-OSCE-SCGU que forma parte de la Carta N° D00614-2021-OSCE-TRANSPARENCIA del 30 de setiembre de 2021.

⁹ Fecha de revisión: 21 de noviembre de 2021.

Tabla 4. Información que brindan las instituciones sobre los adjudicadores

Ítem	Institución que administra la JRD	Información registrada
1	Consejo Departamental de Lima del Colegio de Ingenieros del Perú, 2021.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombres y apellidos • Años de experiencia • Vencimiento del registro • Profesión • Correo electrónico • JRD en las que participa, detallando el número.
2	Centro de Administración de Junta de Resolución de Disputas – CARJD – CECONP, s.f..	<ul style="list-style-type: none"> • Nombres y apellidos • Profesión
3	Centro Internacional de Arbitraje, Resolución de Conflictos & Dispute Boards S.A.C., s.f.	<ul style="list-style-type: none"> • Curriculum vitae no estandarizado que contiene estudios, experiencia laboral, capacitaciones y publicaciones, de ser el caso.
4	Centro de Arbitraje y Resoluciones de Disputas Ankawa Internacional, s.f.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombres y apellidos • Profesión • Especialidad (en todos se indica Derecho Civil y Contrataciones del Estado)
5	Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de Piura, s.f.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombres y apellidos • Profesión • Fecha de incorporación
6	Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de La Libertad, s.f.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombres y apellidos • Profesión • Curriculum vitae no estandarizado que contiene estudios, experiencia laboral, capacitaciones y publicaciones, de ser el caso.
7	Centro de análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CARC – PUCP), s.f.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombres y apellidos • Profesión
8	Cámara de Comercio de Lima, s.f.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombres y apellidos • Profesión
9	Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Piura, s.f.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombres y apellidos • Profesión • Ciudad
10	Cámara de Comercio y Producción de la Provincia del Santa, s.f.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombres y apellidos • Profesión • Reseña de experiencia profesional (no estandarizada)

Fuente: Consejo Departamental de Lima del Colegio de Ingenieros del Perú, 2021; Centro de Administración de Junta de Resolución de Disputas – CARJD – CECONP, s.f.; Centro Internacional de Arbitraje, Resolución de Conflictos & Dispute Boards S.A.C., s.f.; Centro de Arbitraje y Resoluciones de Disputas Ankawa Internacional, s.f.; Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de Piura, s.f.; Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de La Libertad, s.f.; Centro de análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CARC – PUCP), s.f.; Cámara de Comercio de Lima, s.f.; Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Piura, s.f.; Cámara de Comercio y Producción de la Provincia del Santa, s.f.

En relación con ello es preciso indicar, en primer lugar, que dicha información debería de contemplar si los adjudicadores cuentan con disponibilidad para formar parte de una JRD, ello a fin de reducir los costos de transacción que implica para las partes revisar y evaluar en varias oportunidades perfiles de profesionales que no se encuentran en dicho momento disponibles. Otro aspecto es el relacionado a la experiencia, y resultaría relevante que se detalle si los adjudicadores han formado parte de las Juntas, precisándose los periodos en los cuales fueron parte, y si han sido objeto de alguna sanción por faltas éticas.

Otro aspecto a considerar es el referente a la publicidad que deben de tener los documentos donde consten las decisiones de las JRD, es así que el artículo 240 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, establece que las mismas deberán ser publicadas en el Portal del SEACE, ello en concordancia con el numeral 7.2 de la Directiva N° 012-2019-OSCE/CD. No obstante, de acuerdo a lo informado por el OSCE, hasta el 28 de setiembre de 2021, ningún centro ha registrado la información establecida en la normativa vigente. Esta situación evidencia que, por parte de los centros, no existe una internalización de la obligación que les ha sido establecida, lo que repercute negativamente en los esfuerzos del Estado en transparentar la información generada en este nuevo mecanismo de resolución de controversias, la cual no solo es de interés de las partes del contrato de obra sino también de actores que fiscalizan el gasto público como la Contraloría General de la República, y la ciudadanía en general, en la rendición de cuentas de las actuaciones del Estado.

3.3 Reglas del procedimiento diseñado para la Junta de Resolución de Disputas

1.

2.

3.

3.1.

3.2.

3.3.

3.4.

3.5.

3.3.1 Sobre la suscripción del contrato tripartito

El objetivo de la normativa de contrataciones del Estado en lo que respecta a la JRD es asegurar que ésta se conforme en tiempo oportuno y que, una vez conformada, desarrolle sus funciones de manera eficiente; a fin de promover que ésta sea ejecutada en las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio -evitando su paralización- bajo el enfoque de una gestión por resultados; más aún cuando se trata de un contrato de obra donde (los casos señalados por ley) de manera obligatoria, deba utilizarse este medio de solución de controversias. Por tal razón, las disposiciones normativas que regulan todo el procedimiento de la Junta deben responder al objetivo antes anotado, las cuales se encuentran principalmente establecidas en el Reglamento y en la Directiva.

En atención a ello, el inciso 246.2 del artículo 246 del Reglamento de Contrataciones del Estado establece, entre otros, a las directivas que emita el OSCE y al contrato tripartito como los documentos que rigen el procedimiento de la JRD. Es así que el numeral 7.4 de la Directiva establece que, una vez designados los adjudicadores, las partes deben suscribir el contrato tripartito, dentro del plazo de cinco días de la aceptación del último adjudicador. Cabe indicar que el referido contrato debe contener como mínimo las cláusulas señaladas en el anexo 1 de la referida Directiva, las cuales son las siguientes: i) los antecedentes, ii) objeto, iii) obligaciones de los miembros de la junta, iv) contraprestación y forma de pago, v) plazo, vi) resolución de contrato, vii) resolución de controversias, y viii) domicilio.

Ahora bien, es pertinente indicar que la necesidad de asegurar una pronta conformación de la Junta -con la participación del centro- se torna de la mayor importancia dado que el numeral 7.3 de la Directiva establece que la designación del único miembro o de los dos miembros de la Junta -no del presidente de la misma- debe realizarse de común acuerdo y de la lista de adjudicadores del centro, siendo que lograr dicho acuerdo no muchas veces es factible, más aún cuando ya han surgido controversias en la relación contractual.

En relación a este punto resulta pertinente acotar lo señalado por los entrevistados en lo referente a que ni el Reglamento ni la Directiva señalan la consecuencia jurídica aplicable al supuesto en que las partes no suscriban el contrato tripartito, lo que deviene en un retraso en el inicio de las actividades de la Junta o en el peor de los casos, que esta no se llegara a conformar, y que impactaría en la obra en tanto no habría órgano responsable de atender las controversias que surjan durante la ejecución. Sobre este punto, se debe agregar que, conforme se señaló en las entrevistas, los adjudicadores y el centro se encuentran expectantes a la suscripción del referido contrato, en tanto que con el mismo obtendrían tendrían una mayor garantía de que se efectuarán los pagos de los honorarios allí pactados, así como de los gastos que se generen. En razón a lo anterior, en el capítulo IV, se propondrá un análisis y propuesta sobre este punto.

3.3.2 Participación del centro que administra una JRD

El primer párrafo del numeral 7.2 de la Directiva establece que el centro «[...] interviene en la constitución de la JRD, realizando las acciones necesarias para que ésta ejerza sus funciones de manera eficiente», con lo cual deja en claro la importancia de la participación de la institución que administra la JRD para lograr la conformación de la misma, sin lo cual no podría cumplir con sus funciones preventiva y resolutive.

En ese sentido, en el segundo párrafo del numeral 6.1 de la Directiva se indica que, en un plazo de cinco días, contados desde la suscripción del acuerdo, se debe comunicar al Centro su designación. Sin embargo, la norma no precisa quién debe poner en conocimiento del Centro su designación como encargado de la administración de la JRD, ni tampoco se establece consecuencia alguna en caso se omita cumplir con dicha comunicación.

Lo antes señalado puede traer como consecuencia que la JRD no sea conformada o que sufra demoras en su constitución, situación que va en contra de lo buscado por las reglas del procedimiento: asegurar la oportuna conformación de la JRD para que desarrolle sus funciones de manera eficiente, acompañando la ejecución de la obra en pro de evitar paralizaciones.

3.3.3 Procedimiento de designación y aceptación de adjudicadores

Uno de los objetivos de la normativa de contrataciones del Estado en lo que respecta a la JRD es asegurar que ésta se conforme en tiempo oportuno y que, una vez conformada, desarrolle sus funciones de manera eficiente a fin de promover que ésta sea ejecutada en las mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio -evitando su paralización-, bajo el enfoque de una gestión por resultados. En ese sentido, las disposiciones normativas que regulan todo el procedimiento de la JRD deben responder al objetivo antes anotado, incluyendo aquellas de naturaleza procesal, las cuales se encuentran principalmente establecidas en el Reglamento y en la Directiva.

Bajo ese orden de ideas se advierte que si bien el numeral 7.3 de la Directiva regula un procedimiento de designación y aceptación de adjudicadores que podría ser calificado como expeditivo (en atención a los cortos plazos que contempla para llevarlos a cabo), precisando que si en el plazo de 20 días hábiles las partes no logran conformar a la JRD, las designaciones pendientes las llevará a cabo el Centro que la administra. Los autores de la presente investigación encontraron una deficiencia al supeditar este último mecanismo -que se entiende busca asegurar la conformación oportuna del panel a fin que acompañe lo más pronto posible la ejecución de la obra- a “la solicitud de cualquiera de las partes” (último párrafo del numeral 7.3 de la Directiva). De esta forma, si ninguna de las partes lo solicita, el Centro no podría designar residualmente al o a los miembros de la JRD que no hayan sido nombrados, con lo cual no se le podría tener conformado, no pudiendo, en consecuencia, la JRD entrar en funciones, dejando sin efecto real el objetivo perseguido por la normativa de contrataciones del Estado, máxime en los casos donde el uso de la JRD resulta obligatorio por mandato legal.

La necesidad de asegurar una pronta conformación de la JRD -con la participación del Centro- se torna de la mayor importancia dado que el numeral 7.3 establece que la designación del único miembro o de los dos miembros de la JRD -no del presidente de la misma- debe realizarse de común acuerdo por las partes y de la lista de adjudicadores del Centro, siendo que lograr dicho acuerdo no muchas veces es factible, más aún cuando ya han surgido controversias en la relación contractual.

Capítulo V. Análisis y propuesta

1. Alternativa de solución al primer problema propuesto: Costos de la Junta de Resolución de Disputas

Como se ha señalado en el capítulo 3, la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento se han limitado a establecer que el costo de las JRD es asumido por las partes (entidad y contratista) de manera proporcional. Fue a través de la Opinión N° 133-2020/DTN en donde el OSCE determinó que dichos costos no pueden formar parte del presupuesto de obra.

De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 273-2021-EF/45.02 de fecha 04 de febrero de 2021, existen clasificadores presupuestarios específicos para el registro de los gastos asociados a este medio de solución de conflictos, advirtiéndose que la entidad asume el costo de la JRD con presupuesto público, se encuentre o no incorporado en el presupuesto de obra. Sin embargo, no sucede lo mismo con el contratista, quien no cuenta con una partida específica para asumir el costo que representa la JRD, debiendo solventarlo con parte de la utilidad que precisamente busca obtener al ejecutar la obra.

Se considera que la última situación descrita es la que desincentiva el uso de la JRD a pesar de los beneficios que la misma reporta a favor de la eficiente y oportuna ejecución de las obras, evitando su paralización. En el caso de las obras en donde el uso de la JRD es obligatoria (mayores a S/ 20 millones), simplemente el contratista puede dejar de pagar los costos que le corresponde asumir, surgiendo en este punto dos posibilidades: i) que la entidad se subrogue en dicho pago (tal como lo permite el numeral 247.2 del artículo 247 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado) con el objetivo de continuar contando con la JRD, con lo cual finalmente los costos estarían siendo asumidos íntegramente con fondos públicos; o ii) que, ante la falta de pago (del contratista y de la entidad, vía subrogación), la JRD se disuelva y culminen sus actividades.

Como puede advertirse, finalmente la entidad asume el pago de los costos de la JRD con recursos públicos, mientras que la falta de una partida específica de donde el contratista pueda asumir los costos de la JRD solo trae como consecuencia el no uso de la misma o su posible disolución, perdiéndose de esta manera las bondades que una JRD representa en el marco de la ejecución de una obra: i) contar con una eficiente herramienta de gestión temprana de desavenencias que evita el surgimiento de controversias (función preventiva o consultiva), y ii) la pérdida de un mecanismo célere y eficiente de solución de controversias en caso se generen conflictos (función

resolutiva). Por lo señalado, se considera que incorporar el costo de la JRD en el presupuesto de la obra, en aquellos casos en donde su uso resulte ser obligatorio, y respecto únicamente a los costos vinculados al ejercicio de la función preventiva o consultiva, resultaría una medida que incentivaría su efectiva y adecuada implementación.

En ese sentido, en primer lugar, se debe precisar que la JRD –a pesar de la forma en que lo cataloga la normativa de contrataciones del Estado- no solo constituye un medio de solución de controversias (en razón a la función resolutiva que cumple), sino –y, sobre todo- se trata una herramienta de gestión contractual que necesariamente acompaña a la ejecución de la obra (debido a su función preventiva o consultiva).

Teniendo en consideración lo antes señalado, es evidente que en los contratos en donde el uso de la JRD resulta ser obligatorio por mandato legal, el costo de la misma vinculado al ejercicio de la función preventiva o consultiva, será algo en lo que necesariamente las partes deberán incurrir para la ejecución de la obra, hecho que –siguiendo a López (2021)- lleva a señalar que dicho costo califica como un gasto general¹⁰ que forma parte del presupuesto de obra¹¹, tratándose –de esta manera- de un costo específico de la obra que se deriva de la propia actividad empresarial, y que no se puede asignar al costo directo.

Por lo manifestado, a fin de asegurar el uso efectivo de la JRD en los contratos en donde resulte obligatoria su aplicación, los autores del presente trabajo consideran que es importante llevar a cabo una modificación al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado a fin de que expresamente se disponga que el costo de las JRD forme parte de los gastos generales del presupuesto de la obra; precisándose que dicho costo solo comprende los vinculados al ejercicio de la función preventiva o consultiva, y no a los relacionados al ejercicio de la función resolutiva de controversias (que deberán ser asumidos directamente por las partes).

Asimismo, de las entrevistas efectuadas a los adjudicatadores¹², contratistas y a la representante del centro de Arbitraje y Resolución de Disputas del Colegio de Ingenieros del Perú – Consejo Departamental de Lima, se puede apreciar que se han mostrado a favor de que los gastos de la

¹⁰ Conforme a lo señalado en el anexo 1 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, gastos generales son «[...] aquellos costos indirectos que el contratista efectúa para la ejecución de la prestación a su cargo, derivados de su propia actividad empresarial, por lo que no pueden ser incluidos dentro de las partidas de las obras o de los costos directos del servicio» (el subrayado es propio) (MEF, 2019b).

¹¹ Cabe anotar que de acuerdo a lo establecido en el anexo 1 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Presupuesto de obra es «[...] el valor económico de la obra estructurado por partidas con sus respectivos metrados, análisis de precios unitarios, gastos generales, utilidad e impuestos» (el subrayado es propio) (MEF, 2019b).

¹² A excepción del abogado Erick Franco, quien manifestó no tener información del tema.

JRD obligatorias y vinculadas al ejercicio de la función preventiva o consultiva formen parte de los gastos generales del presupuesto de obra. A continuación, pasaremos a detallar, de forma resumida, las opiniones de los entrevistados.

- Aspectos más relevantes de la entrevista efectuada al ingeniero Carlos López Aviles.

En dicha ocasión el entrevistado manifestó, entre otras cosas, que a su criterio y análisis los costos de la JRD es un costo de la obra; y que por lo tanto, deben formar parte del presupuesto específicamente en los gastos generales. Dicha afirmación es sustentada cuando en la definición del valor referencial señalada en el Reglamento, se indica que ahí están incluidos todos los costos que sean necesarios para la ejecución de la obra, tales como los costos de las pólizas de seguro, de las cartas fianzas y medidas sanitarias, no teniendo que ser la JRD una excepción a lo antes señalado. Por tal razón, el entrevistado considera que los costos de la JRD son gastos propios de la gestión del proyecto, como cualquier otro gasto que forma parte del proyecto. Asimismo, considera que los costos de la JRD forman parte de los gastos generales del presupuesto de obra, deben estar ubicados en los gastos variables, dado en dicha partida dependerá del tiempo que dura la obra, pues si la ejecución de la obra se extiende la permanencia de la JRD también se tendrá que extender. Es por ello, que crítica la Opinión N° 133-2020/DTN, en la cual establece que los costos de la JRD no forman parte del presupuesto de obra, pues a su criterio dicha opinión no ha tomado en cuenta el análisis efectuado.

En ese sentido, el entrevistado considera que tal como se encuentra la normativa actualmente, los costos de la JRD formarían parte del presupuesto de obra, y que si se va a hacer una modificación al nivel del Reglamento en el cual se establezca que los costos de la JRD formen parte del presupuesto de obra, sería para tener más claro lo que ya se encuentra normado. Finalmente, considera que su aplicación no generaría ningún incentivo negativo, sino por el contrario aclararía mejor lo que actualmente se encuentra normado y no encontrando ningún inconveniente en su aplicación.

- Aspectos más relevantes de la entrevista efectuada a la abogada Jhoseline Sagástegui Arrestegui. En dicha oportunidad, la entrevistada manifestó lo siguiente:

La entrevistada consideró que en el caso de la JRD que cumpla una función preventiva o consultiva, sus costos deben formar parte del presupuesto de la obra como un gasto general, al ser gastos que se encuentran directamente vinculados en la ejecución de la obra, dado

que la Junta acompaña en toda la ejecución y aporta en temas consultivos, resolutiveos y que ayudan encaminar a la obra, pues el sustento de la JRD aporta directamente en la ejecución de la obra y que un cambio normativo que establezca que los costos de la JRD forman parte del presupuesto de obra sería ideal y positivo.

Consideró además que ante una modificación a nivel de reglamento en el cual los costos de la JRD que cumplen una función preventiva o consultiva formen parte del presupuesto de obra generaría un incentivo positivo para las partes, considerando que no habría ningún problema en la implementación.

- Aspectos más relevantes de la entrevista efectuada al ingeniero Reiner Solis Villanueva. En dicha ocasión, el entrevistado señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

El entrevistado consideró que una modificación a nivel del reglamento en el cual la función de la JRD esté orientado a cumplir una función preventiva o consultiva, sus costos deberían formar parte del presupuesto de obra, esperando que en algún momento dicha disposición se pueda adoptar, puesto que en la normativa actual se incentiva a que los contratistas presenten solicitudes de decisiones, en lugar de la acción preventiva o consultiva. Eso sucede dado que actualmente el pago que se realiza en la JRD no hace distinción entre preventivas, consultivas y resolutiveos y eso alienta a las partes prefieran solicitar que la JRD emita una orden (decisión) en lugar una opinión no vinculante.

Con una propuesta en la cual los costos de la JRD que no forme parte del ejercicio de la función preventiva o consultiva, las partes van a saber que una solicitud de decisión va a tener un costo distinto al honorario mensual de prevención, en cambio en el ejercicio de la función preventiva o consultiva, estos pronunciamientos van a estar dentro del presupuesto de obra y formarán parte del engranaje de la obra. Por otro lado, manifestó el trabajo principal de los adjudicadores es acompañar a la obra, lo residual será atender las controversias (función resolutivea). Asimismo, precisó que el rubro en el que debería estar los costos de la JRD (función preventiva y consultiva) sería en los gastos generales variables, dado que el plazo de la obra puede aumentar y por lo tanto la función de la JRD será culminará cuando culmine la obra.

Finalmente, consideró que una propuesta como la antes señalada no generaría un impacto negativo, sino por el contrario dado que ayudaría al mejor desembolviendo JRD que forma parte del engraneje de la obra en los casos de la función preventiva o consultiva.

Asimismo, consideró que la propuesta planteada no tendría problemas en la implementación.

- Aspectos más relevantes de la entrevista efectuada a la ingeniera Eliana Rivarola. En dicha ocasión, la entrevistada señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

Para la entrevistada considero como una excelente propuesta considerar que los costos de la JRD que cumplan una función preventiva o consultiva formen parte de los gastos generales del presupuesto de obra, dado que actualmente la JRD tiene dos funciones que es la consultiva o la decisoria, mayormente los problemas se van a la decisoria, pero hay que hacerles entender a las partes que es muy importante la consultiva dado que de esa manera las partes toman conocimiento por donde podría ir la decisión en caso lleguen a una controversia. La función consultiva de la JRD no es vinculante, pero ayudaría a las partes a resolver posibles controversias. Por otro lado, manifestó que hay un desconocimiento de las partes en la aplicación de la normativa (como por ejemplo mayores metrados, suma alzada, adicional o lo que es obra nueva, etc) es por ello como una solución muy apropiada es utilizar a la JRD para una función consultiva para que pueda aclarar a las partes que es lo correcto.

Asimismo, recaló la importancia de la propuesta de que los costos formen parte de los gastos generales del presupuesto de obra, dado que forma parte de la obra, es un apoyo de la obra, en cambio la función decisoria tiene una naturaleza solución de controversias y podría ser asumido por las partes mitad y mitad.

- Aspectos más relevantes de la entrevista efectuada al abogado Juan Miguel Rojas Ascón. En dicha ocasión, el entrevistado señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

Considero positiva la propuesta de modificar el reglamento para que los costos de la JRD obligatorias que cumplan una función preventiva o consultiva formen parte del presupuesto de obra. Asimismo, indicó que el impacto que tendría la propuesta sería positivo dado que con ello no se generarían más conflictos que podrían conllevar a la

paralización de la obra y además que de las entidades públicas tendrían la tranquilidad de que dicho gasto ya encuentra en una partida específica.

- Aspectos más relevantes de la entrevista efectuada a la abogada Descire Cortés Pérez. En dicha ocasión, la entrevistada señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

La entrevista señaló que la propuesta tendría un efecto positivo de que los costos de la JRD formen parte del presupuesto de la obra, sobretodo considerando que ya se ha presupuestado el costo de la JRD ya se determinaría que Centro se va a encargar de administrar la Junta y comunicar al Centro de su designación.

Finalmente, del análisis efectuado por los integrantes del presente trabajo, consideramos que la propuesta de que los costos de la JRD obligatorias que cumplan una función preventiva o consultiva, tiene un impacto positivo en su implementación dado que ayudaría al mejor desenvolvimiento de la JRD e incentivará a las partes puedan prevenir una futura controversia, dado que la naturaleza de la JRD es acompañar y orientar a las partes sobre cualquier cuestión que no pueda ser entendidas por ellas.

Ahora bien, al consultar a los entrevistados respecto a los posibles problemas de implementar esta medida, manifestaron que no advierten ninguna; sino por el contrario, al ser un costo que necesariamente se incurre durante la ejecución de la obra, incentivaría el uso de la JRD, principalmente con relación a su función preventiva o consultiva.

2. Alternativa de solución al segundo problema propuesto: De la información generada de los centros que administran la Junta de Resolución de Disputas

La información que los centros ponen a disposición de las entidades y contratistas respecto de los adjudicadores resulta de trascendental importancia a fin de que estos reduzcan los costos de transacción en la elección de los mismos, siendo que para ello es necesario que las instituciones que administran las JRD mantengan un registro que presente la información relevante de los adjudicadores, siendo actualizada de manera periódica y que se encuentre a disposición pública. En razón de ello se plantea la modificación del numeral 3 del artículo 7.1 de la Directiva N° 012-2019-OSCE/CD, a fin de que se señale que en listado de adjudicadores a ser difundido en los portales *web* de los centros, se incorpore: (i) el detalle de las juntas en las que el adjudicador ha sido miembro (señalando el proyecto y el periodo en el que desempeñó tal función); ii) las

sanciones impuestas por el Centro por faltas éticas; y, iv) la disponibilidad actual del adjudicador para formar parte de una junta, siendo que para este punto solo se deberá precisar dicha información con “Sí/No”. Sobre este último aspecto, corresponde señalar que el mismo tiene por finalidad que las partes tengan la posibilidad de conocer previamente si pueden poner a consideración de un adjudicador la obra en cuestión, siendo que éste deberá definir si lo aceptará o no, considerado los proyectos que ya tiene a su cargo, así como las demás actividades que realice.

Sobre lo anterior, consideramos que la implementación de esta modificación normativa, impactaría positivamente en el rédito reputacional del centro frente a las partes por la transparencia de la información que se presentaría de los adjudicadores y ante la ciudadanía en general, que podrán tener conocimiento desde la fuente de la actividad y experiencia del adjudicador. Asimismo, debemos de señalar que esta propuesta también reduciría los costos de transacción de las partes en la designación del adjudicador y del centro, toda vez que ya se contaría con información mínima que permitiría que las partes hagan un primer tamiz de los adjudicadores, sin necesidad de gestionar solicitudes de información a los centros. Se considera que esta propuesta de solución puede ser implementada por los centros en el corto plazo.

Adicional a ello, se debe señalar que esta propuesta fue materia de validación en las entrevistas realizadas a los representantes de los contratistas, centros, adjudicadores y expertos, quienes de manera unánime mostraron su aprobación a la misma, resaltando que la presentación de esta información en los portales *web* de los centros brindará mayor transparencia sobre los profesionales que forman parte de la lista de adjudicadores de cada centro, además de permitir que las partes inviertan menores recursos (especialmente, tiempo) en la búsqueda del adjudicador.

En relación a lo anterior, debemos señalar que respecto a la implementación de la propuesta, los autores del presente trabajo de investigación, así como los entrevistados, consideran que el mismo no implicaría problemas en la implementación de esta por parte de los centros, en tanto, se ha verificado que los centros al ya contar con una plataforma *web* donde se encuentran algunos datos de los adjudicadores, solo tendrían que incorporar la información restante.

Por otro lado, en lo referente a la falta de registro de la información de los centros al OSCE para su publicación en el portal *web* del SEACE, se ha verificado que la revisión de la normativa vigente en la misma no ha contemplado ninguna consecuencia jurídica en caso de que esta disposición sea incumplida. En atención a ello, se propone aplicar una estrategia persuasiva o

también conocida como regulación responsiva, la cual contempla que el legislador inicie con acciones persuasivas hasta llegar a medidas gravosas como las punitivas (Ochoa, 2016). Teniendo en cuenta ello, y dado que este es un mecanismo de resolución de controversias que recién está siendo implementado, los autores de la presente investigación consideran que el OSCE debe de tomar un rol más activo en la promoción del cumplimiento de la normativa antes indicada, para lo cual, debería remitir cartas informativas a los centros y organizar reuniones con ellas a efectos de resaltar la importancia de brindar publicidad a las decisiones de las JRD. Lo anterior también podría acompañarse con incorporación de un apartado llamativo en su portal *web* en donde se coloque el listado de los centros que vienen dando cumplimiento con el registro de la información al SEACE, ello con el fin de brindar un incentivo a los centros que repercutirá en su reputación.

Ahora bien, si luego de haber efectuado las actividades de persuasión para lograr el cumplimiento de la normativa existen todavía centros que no han dado cumplimiento a la normativa, resultaría necesario de que se evalúe un cambio normativo que establezca sanciones a estas instituciones. Finalmente, cabe recalcar que el impacto que tendrá esta alternativa será a favor de los actores que participan en la JRD (adjudicadores, entidades y contratistas), pues el poder de transparentar la información contribuirá a elegir centros y adjudicadores comprometidos con este nuevo mecanismo, lo que promoverá las controversias que surjan en obras no se vean ininterrumpidas o paralizadas y así acortar las brechas en infraestructura.

Sobre el particular, es pertinente indicar que la alternativa de solución planteada fue sometida a consideración de los entrevistados¹³ quienes señalaron encontrarse de acuerdo con la propuesta, ello toda vez de que consideran que el OSCE debe tomar un rol más activo de cara a la normativa referente a la JRD, siendo que respecto a la publicación de las decisiones impactaría tanto en la ciudadanía como en los actores de las contrataciones con el Estado dado que les permitiría conocer como se vienen gestionando las JRD.

De lo planteado en la presente propuesta, advertimos que para la ejecución de la misma es necesario que los funcionarios del OSCE asuman un rol activo en la promoción del cumplimiento de la normativa respecto al registro de las decisiones de la JRD en el SEACE. La implementación de esta medida no representaría ningún inconveniente en tanto de la revisión del literal j) del artículo 69° del Reglamento de Organización y Funciones del OSCE, la Dirección Técnica Normativa tiene como función evaluar y proponer los planes, actividades y mecanismos para el

¹³ Exceptuando a la Ingeniera María Eliana Rivarola Rodríguez, toda vez que la misma señaló que no conoce a detalle el funcionamiento interno del OSCE y por ello, no podía emitir una opinión.

desarrollo de competencias y capacidades de los actores intervinientes en la aplicación de la normativa de contrataciones del Estado.

3. Alternativa de solución al tercer problema propuesto: reglas del procedimiento diseñado para la Junta de Resolución de Disputas

3.1 Suscripción del contrato tripartito

Conforme se ha explicado en el tercer capítulo, el marco legal vigente dispone que, una vez designados los miembros de la JRD, se debe de proceder a la firma del denominado contrato tripartito por parte de la entidad, el contratista y los adjudicadores, con la intervención del centro. En relación a ello, se debe señalar que -conforme a lo indicado por la gran mayoría de los adjudicadores y contratistas en las entrevistas realizadas-, la suscripción del referido contrato puede generar ciertas dilaciones para el inicio de las funciones de la JRD.

Sobre ello también resulta relevante señalar que conforme ha sido expuesto por la gran mayoría de entrevistados¹⁴, al ser este mecanismo de resolución de controversias novedoso tanto para los contratistas como para las entidades, existe desconocimiento de muchas de ellas sobre la dinámica de la JRD, siendo que, actualmente, es usual que las partes pidan una reunión preliminar con ellos, antes de ser designados oficialmente como adjudicadores, para que se les explique sobre el rol que tendrá la JRD en las controversias que surjan en la obra y cómo se encuentra regulado el mismo.

Es así que, si bien se reconoce que la suscripción del contrato tripartito puede generar dilaciones en el inicio de funciones de la JRD, situación que ha sido reconocida por todos los adjudicadores, dicho contrato podría ser suprimido si es que la JRD entrara en funcionamiento de manera inmediata con la sola designación de las partes o con la designación residual. Ahora bien, los autores de este trabajo, así como la mayoría de los entrevistados consideran que al estar en una etapa inicial de la implementación de este nuevo mecanismo, resulta oportuno que se continúe con la suscripción del contrato tripartito hasta que la regulación y la dinámica de este nuevo mecanismo sea mejor comprendido por las partes.

Asimismo, se considera que tanto los centros como el OSCE deben de tomar un rol más activo en la difusión de la JRD, para lo cual podrían organizar foros, talleres, infografía o incluso crear cursos virtuales gratuitos que recojan los principales conceptos y normativa de las JRD, para esto

¹⁴ Con excepción del abogado Juan Miguel Rojas Ascón.

último se podría tomar como referencia los cursos diseñados con videos pregrabados que utilizan otras entidades para la difusión de su normativa, como el que tiene SERFOR¹⁵.

Es por ello, que consideramos que la propuesta tendría un impacto positivo, pues la eliminación de la suscripción del contrato tripartito sería paulatina y priorizando que los contratistas, entidades y adjudicadores se vayan comprendiendo mejor sus roles y obligaciones en el marco de una JRD.

3.2 Participación del centro que administra una JRD

Las reglas del procedimiento aplicables a las JRD en el marco de la normativa de contrataciones del Estado establecen que se debe comunicar al centro su designación a fin de intervenir en la conformación de la misma. Ergo, si no recibe dicha comunicación -que los autores estiman debe ser realiza por las partes o por alguna de ellas-, no podría iniciar su actividad de administración de la JRD, lo que significaría que en dicho contrato -a pesar de haberse pactado o siendo obligatorio su uso por mandato legal- no se contaría con una JRD.

Así, una alternativa que los autores creen que se debe considerar es mantener la regulación tradicional tal como en la actualidad se encuentra diseñada, dejando al ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes el comunicar al Centro su designación, dado que finalmente ellas resultarían ser las más interesadas en la eficiente gestión de sus controversias. Otra alternativa que podría ser planteada -y que responde a la opción de no regular-, es que los Centros que prestan el servicio de administración de JRD tomen una actitud proactiva ingresando de manera constante al SEACE a fin de tomar conocimiento de las contrataciones de obras y así saber si han sido designadas como instituciones administradoras, dado que finalmente dicha información les representa una oportunidad de negocio en atención a los pagos que las partes deben realizar a su favor por el servicio prestado.

Sin embargo, al ser de interés público la eficiente ejecución de obras para lograr el cierre de brechas de infraestructura (como se advierte de las políticas de Estado detalladas en la primera parte del presente trabajo), así como la prevención y oportuna solución de controversias que se pudieran generar en las mismas en función a su incidencia en la satisfacción de necesidades públicas y en el erario nacional, los autores creen que otra alternativa que corresponde tomar en cuenta -y que además guardaría armonía con el objetivo inmediato señalado por la normativa de

¹⁵ El curso que actualmente el SERFOR ha puesto a disposición del público se llama “Legislación Forestal y de Fauna Silvestre” (SERFOR Educa, s.f.).

contrataciones del Estado respecto a la JRD-, es facilitar la identificación de todas las contrataciones de obras públicas a nivel nacional a efectos que los Centros puedan conocer su designación como institución administradora de una JRD. Para ello, en la Directiva sobre JRD se podría establecer que el OSCE publique periódicamente en su portal institucional el listado de las contrataciones de obra adjudicadas, adjuntando el respectivo contrato o el *link* de acceso directo a la ficha del procedimiento selectivo, a fin que los Centros que prestan el servicio de administración de JRD tomen oportuno conocimiento de su designación, lo cual permitiría que estos puedan dar oportuno inicio a sus funciones, participando en la activa conformación de la Junta.

Los autores de la presente investigación -así como todos los entrevistados- consideran que esta última alternativa resulta viable de implementar y que no genera mayores costos, dado que el OSCE es quien administra -a través del SEACE- toda la información relacionada a las contrataciones del Estado (incluyendo las relacionadas a la ejecución de obras públicas), siendo solo necesario desarrollar una aplicación tecnológica para contar con el listado propuesto (la cual podría consistir en la elaboración de un sencillo formulario en donde las Entidades deben proporcionar información sobre el monto del contrato, si en el mismo se ha incorporado una JRD y la denominación del Centro designado, como requisito previo para el registro del contrato en dicha plataforma electrónica), el mismo que se actualizaría de forma, al menos, semanal.

La elección de esta última alternativa traería como consecuencia modificar el segundo párrafo del numeral 6.1 de la Directiva en el sentido de que, sin perjuicio de la comunicación que las partes puedan remitir al Centro, se establezca la obligación del OSCE de publicar el listado antes mencionado, así como la obligación del Centro de verificar el mismo a fin de intervenir en la administración de las JRD de manera oportuna. Esta modificación normativa no representaría mayor problema dado que bastaría la aprobación del Consejo Directivo del OSCE para llevarla a cabo. Lo señalado fue compartido por los entrevistados, quienes además mencionaron que su impacto sería positivo en la promoción del inicio oportuno de las actividades de la JRD en los contratos de ejecución de obra (ejercicio de sus funciones preventiva y resolutive).

Los autores consideran que esta disposición sí sería cumplida por los Centros dado que cuentan con incentivos adecuados (en principio, de orden económico), ya que el servicio de administración que prestan es remunerado (pago de gastos administrativos a su favor).

Finalmente, esta alternativa permitiría también contar con una herramienta rápida y completa de información que facilitaría a los funcionarios y servidores competentes, así como a los órganos a cargo del control gubernamental y social, conocer el grado de cumplimiento de la normativa de las contrataciones públicas, específicamente -en este caso- respecto a la obligatoriedad de uso de las JRD, y su desarrollo conforme a los principios y reglas contempladas en la misma.

3.3 Respeto al procedimiento de designación y aceptación de adjudicadores

Sobre el particular, una alternativa a considerar es mantener la regulación tradicional tal como actualmente se encuentra diseñada, dejando al ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes -que finalmente resulta ser el fundamento de toda actuación que se lleva a cabo en los medios alternativos de solución de controversias, como lo es la JRD- el formular la solicitud respectiva al Centro, dado que finalmente resultarían ser las interesadas en la eficiente gestión de sus controversias.

Sin embargo, al ser de interés público la eficiente ejecución de obras para lograr el cierre de brechas de infraestructura (como se advierte de las políticas de Estado detalladas en la primera parte del presente trabajo), así como la prevención y oportuna solución de controversias que se pudieran generar en las mismas en función a su incidencia en la satisfacción de necesidades públicas y en el erario nacional, los autores de la presente investigación creen que otra alternativa a ser tomada en cuenta -y que además guardaría armonía con el objetivo inmediato señalado por la normativa de contrataciones del Estado respecto a la JRD-, es eliminar la solicitud de parte como condición para que el Centro lleve a cabo la designación residual de manera oportuna (superado los 20 días hábiles señalados en el último párrafo de del numeral 7.3 de la Directiva). De esta manera, se promovería la oportuna conformación de la JRD, superando la iniciativa de parte, a efectos de iniciar sus funciones preventivas y resolutorias durante la ejecución de la obra.

En ese sentido, dado que el objetivo de la normativa de contrataciones del Estado es asegurar que la JRD sea conformada en tiempo oportuno y que desarrolle sus funciones de manera eficiente durante el plazo de ejecución de la obra -evitando su paralización al promover que ésta sea culminada en las mejores condiciones de calidad y oportunidad-, los autores de la presente investigación consideran necesario modificar la regla procedimental contenida en el último párrafo del numeral 7.3 de la Directiva, eliminado la frase “a solicitud de cualquiera de las partes”, con lo que se permitirá al Centro que administra la JRD -sin condición previa alguna- realizar la designación residual una vez superado el plazo de 20 días hábiles con que contaban las partes

para conformar la JRD, promoviendo de esta forma el oportuno inicio de las funciones de este medio de solución de controversias. Esta propuesta fue compartida por los entrevistados, quienes consideraron que resultaba de viable y rápida implementación (dado que sólo sería necesario contar con la aprobación del Consejo Directivo del OSCE), teniendo un impacto positivo en la dinámica de la JRD dado que agilizaría su oportuna conformación y consecuente participación en la ejecución de la obra (ejercicio de sus funciones preventiva -o consultiva- y resolutive).

Finalmente, se presenta la tabla 5, en donde se resumen las propuestas planteadas en este capítulo y que tiene por finalidad constituir un aporte para lograr un mejor funcionamiento de la JRD en la ejecución de las obras públicas.

Tabla 5. Propuestas planteadas frente a las oportunidades de mejora identificadas

Oportunidades de mejora	Propuesta
<p><u>Costos de la Junta de Resolución de Disputas</u> Con la Opinión N° 133-2020/DTN, en el cual se señalado que los costos de la JRD no forman parte del presupuesto de la obra, se ha generado un desincentivo al uso de este mecanismo de resolución de disputas.</p>	<p>Modificar el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, a fin de que expresamente se disponga que el costo de las JRD obligatorias formen parte de los gastos generales del presupuesto de la obra, precisándose que dicho costo solo comprende los vinculados al ejercicio de la función preventiva o consultiva, y no a los relacionados al ejercicio de la función resolutoria de controversias.</p>
<p><u>Generación de información de los Centros que administran la Junta de Resolución de Disputas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • El registro de adjudicadores no contiene información que permita a las partes contratantes reducir los costos de transacción en la elección de los centros y/o adjudicadores. • Los centros no registran la información requerida para su publicación en el Portal del SEACE, referente a los documentos que contienen los pronunciamientos de la Junta de Resolución de Disputas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se plantea que, mediante una modificación al numeral 3 del artículo 7 de Directiva N° 012-2019-OSCE/CD , a fin de incorporar dentro de la información que publican los centros en sus portales <i>web</i> la referente a las JRD en las que ha participado, sanciones impuestas y la disponibilidad del adjudicador. El rédito será para el propio centro, las partes y la ciudadanía en general, por la transparencia y reducción de los costos de transacción que ello generaría. • Que el OSCE tenga un rol más activo en la promoción del cumplimiento de esta normativa, utilizando las herramientas de la regulación responsiva con los centros como: i) la remisión de cartas informativas; ii) gestionar reuniones; y, iii) publicitar en su portal <i>web</i> el listado de Centros que dan cumplimiento con la normativa. Para los Centros que no cambien su comportamiento, será necesario de que se evalúe una modificación normativa que establezca sanciones a los mismos.
<p><u>Reglas del procedimiento diseñado para la Junta de Resolución de Disputas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La suscripción del contrato tripartito genera un retraso en el inicio de funciones de la Junta. • Existe una falta de precisión sobre quién debe poner en conocimiento del centro su designación como administrador de la Junta y la consecuencia de si se omite efectuar esta información. • Si no se conforma la JRD dentro del plazo establecido en la normativa de contrataciones del Estado, el centro que la administra procede con la conformación, pero a solicitud de cualquiera de las partes. 	<ul style="list-style-type: none"> • En este primer momento de implementación de las JRD es pertinente continuar con la suscripción de los contratos tripartitos, lo que debería ir acompañado de una decidida campaña de difusión respecto a la naturaleza, alcance y beneficios que este mecanismo de resolución de controversia presenta para promover la eficiente ejecución de una obra. Posteriormente, la suscripción de este contrato debería de ser suprimido. • Que el OSCE publique periódicamente el listado de las contrataciones de obra adjudicadas -adjuntando el respectivo link de acceso directo a la ficha del procedimiento selectivo-, a fin de que los centros verifiquen directamente su designación. Para ello, se requiere la modificación del segundo párrafo del numeral 6.1 de la Directiva, a fin de establecer la obligación del OSCE de publicar dicho listado, así como la obligación del centro de verificar el mismo a fin de intervenir en la administración de las JRD de manera oportuna, siguiendo el procedimiento y plazos preceptuados en la Directiva. • Se propone modificar el numeral 7.3 de la Directiva, eliminado la frase “a solicitud de cualquiera de las partes”, a fin de permitir que el centro realice de manera automática la designación residual una vez vencido el plazo señalado en el Directiva, promoviendo así el oportuno inicio de las funciones de la JRD.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- Ante la conflictividad surgida en el sector de construcción a nivel internacional, se diseñó un nuevo mecanismo de solución de controversias denominado *Dispute Boards*, el cual tenía por finalidad permitir a las partes resolver las controversias de manera rápida, flexible, e imparcial, y en donde se evalúe el costo-beneficio de las decisiones adoptadas. Es así que su diseño estaba contemplado como un órgano permanente de uno o tres miembros que acompañaría a la obra desde su inicio, siendo que su función es resolver las disputas que puedan surgir en desarrollo de la misma; acompañar a las partes durante toda la obra, visitando el proyecto, teniendo acceso a la documentación pertinente y reuniéndose con las partes para abordar temas potencialmente conflictivos que pudieran afectar la ejecución de la obra.
- La JRD ha sido incorporado en la normativa de contrataciones del Estado en el año 2014 (entrando en vigencia desde el 09 de enero de 2016), encontrándose su uso obligatorio para contratos de ejecución de obras cuyos montos superen los S/ 20 millones. La JRD es de carácter permanente, y ejerce función preventiva o consultiva, así como función resolutoria de controversias, lo que permite afirmar que no solo constituye un medio de solución de controversias, sino que se configura como una eficiente herramienta de gestión contractual que promueve la continuidad de la obra, evitando su paralización.
- La JRD directamente coadyuvaría al logro de la política nacional de competitividad y productividad, para lo cual su uso puede ser efectivamente implementado en el marco de los proyectos de infraestructura priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad del Perú (PNIC), particularmente respecto a aquellas obras públicas cuya ejecución se desarrolla en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado que impacta directamente en más de un tercio (37% aproximadamente) del total de la inversión pública destinada a la ejecución de los proyectos priorizados por el gobierno nacional.
- El Perú es uno de los pocos países en Latinoamérica que cuenta con una expresa regulación jurídica que autoriza el uso de la JRD en los contratos de ejecución de obra pública, contando con un diseño que recoge en gran medida las características que el DB presenta a nivel internacional, y adoptado muchas de las buenas prácticas internacionales fomentadas por importantes organizaciones internacionales y modelos contractuales estandarizados, lo que permite señalar que a la fecha se cuenta con un marco normativo adecuado y favorable para el uso de la JRD en el ámbito público.

- Sin embargo, la realidad muestra que la JRD no viene siendo utilizada con la frecuencia que podría ser esperada; situación que ha llevado a identificar oportunidades de mejora en el diseño de la normativa de contrataciones del Estado vinculadas a los costos de la JRD, a la generación de información por parte de los centros que administran las JRD, y a las reglas procedimentales aplicables a la gestión de la JRD.
- En la normativa de contrataciones del Estado no se ha consignado de manera expresa si los costos de la JRD (gastos que se irrogan por concepto de honorarios de los adjudicadores y gastos administrativos del centro que administra a la JRD), se encuentran o no comprendidos en el presupuesto de ejecución de obra. Sin embargo, el OSCE (Opinión N° 133-2020/DTN) ha indicado que el costo que irroge el uso de la JRD no puede formar parte del presupuesto de obra, bajo el entendido que al tratarse de un medio de solución de controversias no integra el valor económico de la obra; lo cual los autores consideran que desincentiva su uso efectivo.
- En lo que respecta a la generación de información por parte de los centros que administran a las JRD, se advierte que en la actualidad los mismos presentan a sus adjudicadores de una forma no estandarizada, brindando en muchos casos información básica que dificulta la designación de adjudicadores idóneos, situación que incrementa los costos de transacción que las partes deben asumir al momento de seleccionar a los miembros de la JRD, a pesar que la normativa vigente establece la obligación de los centros de registrar en el SEACE las decisiones vinculantes que emite la JRD en el SEACE. Esto no guarda coherencia con el principio de transparencia que rige a las contrataciones públicas, promoviendo el secretismo en la información.
- Sobre las reglas del procedimiento aplicables a la JRD, se advierte que la Directiva aprobada por el OSCE contempla la suscripción de un contrato tripartito, no precisa quién debe poner en conocimiento del centro su designación como administrador de la Junta ni la consecuencia de omitir tal comunicación, y supedita la conformación residual de la JRD -vencido el plazo máximo- a la solicitud que alguna de las partes pudiera formular; aspectos que solo impiden que la JRD sea conformada en tiempo oportuno y que desarrolle sus funciones de manera eficiente.

2. Recomendaciones

- Se propone llevar a cabo una modificación al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado a fin de que expresamente se disponga que el costo de las JRD en los contratos donde su uso resulte obligatorio, formen parte de los gastos generales del presupuesto de la obra; precisándose que dicho costo solo comprende los vinculados al ejercicio de la función

preventiva o consultiva, y no a los relacionados al ejercicio de la función resolutoria de controversias. Se propone la modificación al numeral 3 del artículo 7 de Directiva N° 012-2019-OSCE/CD, a fin de incorporar dentro de la información que publican los centros en sus portales *web*, respecto de los adjudicadores lo referente a las JRD en las que ha participado, sanciones éticas impuestas y la disponibilidad del adjudicador.

- Proponer que el OSCE promueva activamente, utilizando la regulación responsiva, el cumplimiento de la normativa referida a que los centros que administran JRD registren en el SEACE la información requerida en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y la Directiva. Asimismo, corresponde señalar que en caso el OSCE advierta que existan centros que no modifiquen su conducta, corresponderá evaluar la modificación la normativa para establecer sanciones a los mismos.
- Se propone que el contrato tripartito sea excluido de la normativa de contrataciones del Estado en un futuro próximo, en la medida que las entidades y contratistas cuenten con una mejor comprensión respecto a los roles y obligaciones que asumen en el marco de una JRD. Esto permitirá que la JRD se instale de manera más ágil y sin demoras, a fin de acompañar a la ejecución de obras, preferentemente desde su inicio.
- Se propone que el OSCE publique periódicamente el listado de las contrataciones de obra adjudicadas -adjuntando el respectivo contrato o el link de acceso directo a la ficha del procedimiento selectivo-, a fin de que los centros verifiquen su designación, lo cual deberá estar acompañado de la modificación del segundo párrafo del numeral 6.1 de la Directiva, para que se precise que sin perjuicio de la comunicación que las partes puedan remitir al Centro, este último tenga la posibilidad de revisar el listado publicado por OSCE y directamente participar en la conformación de la JRD, siguiendo el procedimiento y plazos preceptuados en la Directiva.
- Se propone modificar el numeral 7.3 de la Directiva, eliminando la frase «[...] a solitud de cualquiera de las partes», a fin de permitir que el Centro realice de manera automática la designación residual vencido el plazo máximo de conformación de la JRD allí establecido, promoviendo así el oportuno inicio de funciones de la JRD.

Bibliografía

- Acuerdo Nacional. (2002, 22 de julio). 21. Desarrollo en infraestructura y vivienda. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/21-desarrollo-en-infraestructura-y-vivienda/>
- Agdas, D., & Ellis, R. (2013, septiembre). Analysis of Construction Dispute Review Boards. *DRBF Forum*. 17 (3). <http://www.drb.org/wp-content/uploads/2016/03/ForumSept2013Fin.pdf>
- Anda, A. (2019, 25 de febrero). Aplicabilidad de los Dispute Boards en la Legislación Ecuatoriana. *Prospectus*. <https://www.prospectus.com.ec/post/aplicabilidad-de-los-dispute-boards-en-la-legislaci%C3%B3n-ecuatoriana>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2021, 26 de mayo). Ley General de Contratación Pública. Decreto Legislativo N° 9986. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/leyes-reglamentos/ley-general-contratacion-publica-9986.pdf>
- Brandão, A., & Miranda, I. (2015). Os dispute boards no direito brasileiro. *Direito Mackenzie*. 9 (2). http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Mackenzie_v.09_n.02.08.pdf
- Burgos, M., & Lemus, J. (2019). *Implementación de los Dispute Boards dentro de los contratos de Infraestructura Vial* [tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho, Universidad Externado de Colombia: https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2602/GAA-spa-2019-Implementacion_de_los_dispute_boards_dentro_de_los_contratos_de_infraestructura_vial?sequence=1&isAllowed=y
- Cámara de Comercio de Lima. (s.f.). Registro de adjudicadores nacionales. <https://www.arbitrajecl.com.pe/nacionales-adjudicadores>
- Cámara de Comercio y Producción de la Provincia del Santa. (s.f.). Adjudicadores del Centro de Resolución de Disputas de la Cámara de Comercio y Producción de la Provincia del Santa. <https://camarasanta.com/assets/img/junta/adjudicadores.pdf>
- Centro de Administración de Junta de Resolución de Disputas (CARJD – CECONP). (s.f.). Nómina de Adjudicadores. <http://www.ceconp.com/JRD/nomimaAdjudicadores.html>

- Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CARC - PUCP). (2018, 19 de julio). Primer Caso de Junta de Resolución de Disputas en el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos PUCP <https://carc.pucp.edu.pe/comunicados/primer-caso-de-junta-de-resolucion-de-disputas-en-el-centro-de-analisis-y-resolucion-de-conflictos-pucp/>
- Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CARC - PUCP). (s.f.). Nómina de adjudicadores. <https://carc.pucp.edu.pe/servicios/junta-de-resolucion-de-disputas/adjudicadores/>
- Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Piura. (s.f.). “La solución a tu conflicto que estabas esperando”. <http://www.camcopiura.org.pe/template/centroarbitraje.php>
- Centro de Arbitraje y Resoluciones de Disputas Ankawa Internacional. (s.f.). Presentación. <https://www.ankawainternacional.org/card/>
- Centro Internacional de Arbitraje, Resolución de Conflictos & Dispute Boards S.A.C. (s.f.). Registro de Adjudicadores. https://ciard.org/registro_de_adjudicadores
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2011). Plan Bicentenario – El Perú hacia el 2021. https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (s.f.). Visión del Perú al 2050. <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>
- Chapman, P. (2009). Dispute Boards on major infrastructure projects. *Proceedings of Institution of Civil Engineers - Management, Procurement and Law*. 7-16. <https://www.icevirtuallibrary.com/doi/10.1680/mpal.2009.162.1.7>
- Chern, C. (2011). *Chern on Dispute Boards*. Segunda edición. John Wiley & Sons, Ltd.
- Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de La Libertad. (s.f.). CIP-CDLL. http://www.cip-trujillo.org/inicio/servicios/centro_arbitraje/inicio#a
- Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de Piura. (s.f.). Relación de adjudicadores del Centro de Arbitraje y Resolución de Disputas. Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de Piura. https://www.cippiura.org/public/pdf/relacion_adjudicadores_jrd.pdf
- Congreso de la República. (2014, 11 de julio). Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley%2030225%20Ley%20de%20contrataciones-julio2014.pdf>

- Congreso de la República. (2017, setiembre). *Constitución Política del Perú. Promulgada el 29 de diciembre de 1993*. Edición del Congreso de la República. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucionparte1993-12-09-2017.pdf>
- Consejo Departamental de Lima del Colegio de Ingenieros del Perú. (2021, 11 de octubre). Adjudicadores habilitados. <https://cdlima.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Adjudicadores-Habilitados-al-11.10.2021.pdf>
- Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. (2019). *Política Nacional de Competitividad y Productividad*. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Política_Nacional_de_Competitividad_y_Productividad.pdf
- Contraloría General de la República. (2019, marzo). Reporte de Obras Paralizadas 2019. [PDF]. http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2019/Reporte_Obras_Paralizadas.pdf
- Contraloría General de la República. (2021, 18 de julio). Nota de Prensa N° 757-2021-CG-GCOC: Control Concurrente Promueve la eficiencia y calidad de la gestión Gubernamental. https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2021/lima/np_757-2021-cg-gcoc
- Corte Constitucional del Ecuador. (s.f.). Sentencia No. 171-14-SEP-CC. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=171-14-SEP-CC>
- Costa Rica – Gobierno del Bicentenario. (2021, 27 de mayo). Firmada ley que agiliza y moderniza los procesos de contratación pública en Costa Rica. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/05/firmada-ley-que-agiliza-y-moderniza-los-procesos-de-contratacion-publica-en-costa-rica/>
- De Barros, G. (2018). *Dispute Boards como Método Adequado de Solução de Controvérsias em contratos de Infraestrutura*. [monografía presentada ao curso de Graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, Universidade Federal do Paraná]. <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/62673/GABRIELA%20DE%20BARROS%20QUIRINO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Dorgan, C. (2005). The ICC's New Dispute Board Rules. *The International Construction Law Review*. 22(2).

- Gaviño, K. (2021, 20 de octubre). Medidas para agilizar el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad. *Quincenario*. 285, 18. <https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2015/12/quincenario-afin-285.pdf>
- Gómez, S. (2012). *Metodología de la Investigación*. Red Tercer Milenio. http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/Axiologicas/Metodologia_de_la_investigacion.pdf
- González de Cossío, F. (2011). *Arbitraje*. Tercera edición. Porrúa.
- Guzmán, J. (2012.). El arbitraje en el régimen de contrataciones del Estado y las recientes modificaciones normativas. *Arbitraje PUCP*. (2). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/arbitrajepucp/article/view/9376>
- Gwyn, O. (2003). *The Working of the Dispute Adjudication Board (Dab). Under New Fidic 1999(New Red Book)*. <https://www.fidic.org/sites/default/files/11%20DAB.pdf>
- Hernández, R. (2021, enero-febrero). Medios de solución de controversias en los contratos de obra pública: Una visión crítica con miras a una mejora necesaria. *Abogado Corporativo*. <https://www.conexiones365.com/upload/pdf/conexiones365-solucion-controversias-comad.pdf>
- Hurtado, J. (2015). De la Conciliación Decisoria a la Junta de Resolución de Disputas: Apuntes en relación a la Junta de Resolución de Disputas como nuevo método de resolución de conflictos para un contrato de obra formalizado bajo el ámbito de la nueva Ley de Contrataciones del Estado. *Derecho & Sociedad*. (44), 203-210. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/14402>
- Institution of Civil Engineers (ICE). (2012). *ICE Dispute Board Procedure*. ICE Publishing. <https://www.ice.org.uk/ICEDevelopmentWebPortal/media/Documents/ Disciplines%20and%20Resources/09-3-ICE-Dispute-Board-procedure-2012-04-30.pdf>
- Institution of Civil Engineers (ICE). (2020). Our History. <https://www.ice.org.uk/about-ice/our-history>
- International Chamber of Commerce (ICC). (s.f.a). Dispute Boards. <https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/dispute-boards/>
- International Chamber of Commerce (ICC). (s.f.b). Who we are - History. <https://iccwbo.org/about-us/who-we-are/history/>
- International Chamber of Commerce (ICC). (s.f.c). Who we are. <https://iccwbo.org/about-us/who-we-are/>

- International Chamber of Commerce (ICC). (s.f.d). ICC International Centre for ADR.
<https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/mediation/icc-international-centre-for-adr/>
- International Chamber of Commerce (ICC). (s.f.e). Role of the ICC Centre for ADR.
<https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/dispute-boards/role-icc-centre-adr/>
- International Chamber of Commerce (ICC). (s.f.f). Dispute Boards Rules.
<https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/dispute-boards/rules/>
- International Federation of Consulting Engineers (FIDIC). (1999). *General Conditions of Contract for Construction*. FIDIC.
<http://site.iugaza.edu.ps/kshaath/files/2010/12/FIDIC-1999-RED-BOOK.pdf>
- International Federation of Consulting Engineers (FIDIC). (s.f.). About us. <https://fidic.org/about-us>
- Kamprath, M. (2014). The Use of Dispute Resolution Boards for Construction Contractts. (A. B. Association, Ed.) *The Urban Lawyer*. Pp. 807-814. <https://www-jstor-org.up.idm.oclc.org/stable/44735667?seq=1>
- La Contraloría General del Perú. (2019). Obras Públicas.
https://doc.contraloria.gob.pe/PACK_anticorrupcion/documentos/7_OBRAS_PUBLICAS_2019.pdf
- López, C. (2021, 07 de enero). Golpe muy fuerte contra las JRD obligatorias.
<https://www.linkedin.com/pulse/golpe-muy-fuerte-contra-las-jrd-obligatorias-carlos-1%C3%B3pez-avil%C3%A9s/?originalSubdomain=es>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2015, 09 de diciembre). Decreto Supremo N° 350-2015-EF, mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-de-la-ley-n-30225-ley-de-contratacion-decreto-supremo-n-350-2015-ef-1321387-1/>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2016). Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021 (PESEM), aprobado por Resolución Ministerial N° 411-2016-EF/41 de fecha 09 de diciembre de 2016.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PESEM2017_2021_RM411_2016EF41.pdf

- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2017, 19 de marzo). Decreto Supremo N° 056-2017-EF, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 350-2015-EF. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2017-Reg_DL1341/DS-056-MODIFICACIONES%20AL%20REGLAMENTO%20LEY%2030225.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2018a, 31 de diciembre). Decreto Supremo N°345-2018-EF, mediante el cual se aprueba la Política Nacional de Competitividad y Productividad. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/18913-decreto-supremo-n-345-2018-ef/file>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2018b, 31 de diciembre). Decreto Supremo N° 344-2018-EF, Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/DS%20344-2018-EF%20Reglamento%20de%20la%20Ley%20N%C2%B0%2030225.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2019a, 28 de julio). Decreto Supremo N° 238-219-EF, mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/348761/DS238_2019EF.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2019b, 14 de diciembre). Decreto Supremo N° 377-2019-EF, mediante el cual se modifica el Reglamento de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N°344-2018-EF. <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2019-modif-Regl30225/modifican-el-reglamento-de-la-ley-n-30225-ley-de-contratac-decreto-supremo-n-377-2019-ef-1837283-2.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2019c, 13 de marzo). Decreto Supremo N°082-2019-EF, mediante el cual se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/298343/DS082_2019EF.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2020a, 23 de diciembre). Resolución Ministerial N°376-2020-EF/41. https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/RM376_2020EF41.pdf

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1534708/Opini%C3%B3n%20133-2020%20-%20Programa%20Agua%20Segura%20Lima%20y%20Callao.pdf.pdf>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). (s.f.). Listado de Centros que organizan y administran la JRD. <https://www.gob.pe/institucion/osce/campa%C3%B1as/2073-listado-de-centros-que-organizan-y-administran-la-jrd>

Paredes, G. (2013). Dispute Boards y Arbitraje en construcción: ¿compiten o se complementan? *Revista Arbitraje PUCP*. Año III, N° 3 - setiembre 2013, p. 83.

Paredes, G. (2014). Dispute boards y arbitraje en construcción: ¿compiten o se complementan? *Dispute boards en Latinoamérica: Experiencias y retos*. Estudio Mario Castillo Freyre. <https://cdn01.pucp.education/carc/wp-content/uploads/2018/07/03220820/vol123.pdf>

Paredes, G., y Gray, J. (2015). *El Modelo de Resolución de Disputas Fidic (Libro Rojo) como alternativa eficiente al actual diseño de solución de conflictos en los proyectos de infraestructura pública en el Perú* [tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)]. <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/601344/4.Tesis%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Patterson, L., & Higgs, N. (2019). Dispute Boards. <https://globalarbitrationreview.com/chapter/1209105/dispute-boards#footnote-032>

Pita, S., & Pértegas, S. (2002, 27 de mayo). Investigación cuantitativa y cualitativa. *Fisterra.com*. https://www.fisterra.com/mbe/investiga/cuanti_cuali/cuanti_cuali.asp

Podetti, H. (2004). *Contrato de Construcción*. Astrea.

Presidencia de la República. (2017, 07 de enero). Decreto Legislativo N° 1341, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-modifica-la-ley-n-30225-ley-de-con-decreto-legislativo-n-1341-1471548-1/>

Presidencia de la República. (2018a, 16 de setiembre). Decreto Legislativo N° 1444, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/DL%201444.pdf>

Redacción Gestión. (2019, 29 de diciembre). Defensoría del Pueblo cuestionó demora en ejecución de obras viales en Lima Sur. *Diario Gestión*. <https://gestion.pe/peru/defensoria->

del-pueblo-cuestiono-demora-en-ejecucion-de-obras-viales-en-lima-sur-municipalidad-de-lima-nndc-noticia/

SERFOR Educa. (s.f.). SERFOR Aula Virtual.
<https://aulav.serfor.gob.pe/moodle/enrol/index.php?id=77>

Universidad Continental. (2021, 10 de junio). ¿Qué perdemos al paralizar la ejecución de obras públicas y privadas? [https:// blogs.ucontinental.edu.pe/que-perdemos-al-paralizar-la-ejecucion-de-obras-publicas-y-privadas/temas/ingenieria/](https://blogs.ucontinental.edu.pe/que-perdemos-al-paralizar-la-ejecucion-de-obras-publicas-y-privadas/temas/ingenieria/)

Anexos

Anexo 1. Clasificador presupuestario que deben de utilizar las entidades públicas para efectuar el pago de la Junta de Resolución de Disputas

Oficio N° 0273-2021-EF/45.02



Ministerio de
Economía
y Finanzas

Firmado Digitalmente por
MARTINEZ ZAVALA Ana
Teresa FAU 20131370645
soft
Fecha: 04/02/2021 17:44:50
COT
Motivo: Firma Digital



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Secretaría General

Oficina General de
Servicios al Usuario

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

Lima, 4 de febrero de 2021

OFICIO N° 0273-2021-EF/45.02

Señora
MIRIAM ROCIO RONCAL LOYOLA
rocio.roncal@pucep.edu.pe
Presente.-

Asunto : Acceso a la Información Pública que produzca o posea el MEF

Referencia : Solicitud Web N° SOLI-2021-32427227 (HR 012032-2021)

Tengo a bien dirigirme a ustedes, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicitó lo siguiente:



Firmado Digitalmente por
CHAVEZ COTAQUISPE
Monica Diana FAU
20131370645 soft
Fecha: 04/02/2021
16:42:09 COT
Motivo: Day V° B°

- "(...) INDICAR EL CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO QUE DEBEN DE UTILIZAR LAS ENTIDADES PÚBLICAS PARA EFECTUAR EL PAGO DE LA JUNTAS DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS ESTABLECIDA EN LA LEY DE CONTRATACIONES CON EL ESTADO. (...)".

Al respecto, es oportuno precisar, que de acuerdo al artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

En ese sentido, se remite la respuesta brindada por la Dirección General Presupuesto Público a través del Memorando N° 054-2021-EF/50.03; lo cual se comunica para su conocimiento. Se adjunta al presente el citado documento.

Es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
ANA TERESA MARTÍNEZ ZAVALA
Directora General de la Oficina General
de Servicios al Usuario

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe:443/stv?cfn=aeaaaacb-3249-4fbc-89c1-d81af14bfd6-641050> ingresando el siguiente código de verificación EFHFCBGB

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe

Memorando N° 054-2021-EF/50.3



Firmado Digitalmente por
ARON SAID Ana Sofia FAU
20131370645 soft
Fecha: 03/02/2021
20:03:41 CDT
Motivo: Doy V° B°



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



Firmado Digitalmente por
CALDERON VALENZUELA
Jose Armando FAU
20131370645 soft
Fecha: 04/02/2021 11:59:53
CDT
Motivo: Firma Digital

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

MEMORANDO N° 054-2021-EF/50.03

Para : Señora
ANA TERESA MARTÍNEZ ZAVALETA
Directora General de la Oficina General de Servicios al Usuario

Asunto : Atención de solicitud de información pública

Referencia : MEMORANDO N° 0265-2021-EF/45.02 - H.R. 012032-2021

Fecha : Lima, 03 de febrero del 2021

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia por el cual la señora MIRIAM ROCIO RONCAL LOYOLA, requiere lo siguiente:

"(...)INDICAR EL CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO QUE DEBEN DE UTILIZAR LAS ENTIDADES PÚBLICAS PARA EFECTUAR EL PAGO DE LA JUNTAS DE RESOLUCIÓN DE DISPUESTAS ESTABLECIDA EN LA LEY DE CONTRATACIONES CON EL ESTADO. (...)"

Al respecto, se comunica que el gasto asociado al pago de servicios brindados por conciliadores, árbitros, centros de conciliación, instituciones arbitrales, miembros o adjudicadores de la Junta de Resolución de Disputas y demás derivados de la función conciliatoria, arbitral y de los otros medios de solución de controversias previstos en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento pueden ser registrados en el clasificador presupuestario específica detalle 2.3.2 7.13 6 ASESORÍA Y/O DEFENSA LEGAL PARA ENTIDADES PÚBLICAS EN EL MARCO DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES NACIONALES O INTERNACIONALES, en caso que los servicios sean prestados por personas jurídicas, o en la específica detalle 2.3.2 7.14 6 ASESORÍA Y/O DEFENSA LEGAL PARA ENTIDADES PÚBLICAS EN EL MARCO DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES NACIONALES O INTERNACIONALES, en caso que los servicios sean prestados por personas naturales.

Finalmente, cabe señalar, que en el marco de lo establecido por el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, aprobado a través del Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido

Es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

Firmado digitalmente
JOSÉ ARMANDO CALDERON VALENZUELA
Director General
Dirección General de Presupuesto Público

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026 -2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe:443/str?ctrin=8b95a3c0-ce56-4a03-9655-06479ec69289-640784> ingresando el siguiente código de verificación EFHFBUJF

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe

Anexo 2. Información que ha sido remitida por los Centros que administran las Juntas de Resolución de Disputas

Carta N° D000614-2021-OSCE-TRANSPARENCIA



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"*

Jesús María, 30 de Septiembre del 2021

CARTA N° D000614-2021-OSCE-TRANSPARENCIA

Ref.: Formulario TD N° 2021-20040537-LIMA

Sr(a).
MIRIAM ROCIO RONCAL LOYOLA
LIMA

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo y dar atención al documento que se señala en la referencia, mediante el cual solicita se le brinde toda la información que ha sido remitida por Centros que administran las Juntas de Resolución de Disputas en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 7.2 de la Directiva N° 184-2019-OSCE/PRE

Al respecto, la Subdirección de Catalogación y Gestión de Usuarios del SEACE, mediante Memorando N° D000266-2021-OSCE-SCGU, se pronuncia sobre la información solicitada, la misma que se adjunta al presente documento.

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

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
DAVID CHARLES NAPURÍ GUZMÁN
Responsable de Entregar la Información de Acceso al Público
OSCE

Memorando N° D000266-2021-OSCE-SCGU



Jesús María, 29 de Septiembre del 2021

MEMORANDO N° D000266-2021-OSCE-SCGU

A : **DAVID CHARLES NAPURÍ GUZMÁN**
Responsable de entregar la información de acceso al público

DE : **RAFAEL ANGEL ARAUZO AGÜERO**
Subdirector de Catalogación y Gestión de Usuarios del SEACE (e)

ASUNTO : Respuesta a solicitud de acceso a la información pública.

REFERENCIA : a) Proveído N° 1268-2021-TRANSPARENCIA
b) Proveído N° 4830-2021-DAR

Me dirijo a usted en atención al documento a) de la referencia, a través del cual solicita a la Dirección del SEACE brindar atención al requerimiento de información formulado por la señora Miriam Roncal Loyola:

- *Solicito remitir toda la información que ha sido remitida por Centros que administran las Juntas de Resolución de disputas en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 7.2 de la Directiva 184-2019-OSCE/PRE.*

Al respecto, se realizó la búsqueda en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), verificando que al 28/09/2021 los Centros que administran Juntas de Resolución de Disputas no efectuaron registros sobre los literales a, b y c del artículo 240 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, conforme a lo señalado en el numeral 7.2 de la Directiva N° 012-2019-OSCE/CD "Junta de Resolución de Disputas".

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
RAFAEL ANGEL ARAUZO AGÜERO
Subdirector de Catalogación y Gestión de Usuarios del SEACE (e)



RAA/ibr
C.c.: Dirección del SEACE

Firmado digitalmente por BAYLON
ROJAS Isela Flor FAU
20419025805.pdf
Motivo: Day V B
Fecha: 29.09.2021 22:12:10 -05:00

Notas biográficas

Jackson Rolando Gallardo Aguilar

Nació en la ciudad de Lima, el 22 de marzo de 1979. Es abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; con estudios de postgrado en Contrataciones del Estado, Derecho de la Construcción, Arbitraje y Derecho Administrativo. Cuenta con más de 14 años de experiencia profesional en el sector público y privado. Actualmente se desempeña como Subdirector de Procesos Arbitrales en la Dirección de Arbitraje del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

Héctor Martín Inga Aliaga

Nació en la ciudad de Lima. Es abogado por la Universidad de San Martín de Porres, con estudios de especialización en Contrataciones del Estado, y el Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública, dictados por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con estudios de Compras Públicas Sostenibles, curso dictado por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales de la Organización de Estados Americanos (OEA); y estudios de Procedimiento y Ejecución de Obras Públicas, curso dictado por el Centro Integral de Educación Continua de la Universidad de Lima. Cuenta con más de nueve años de experiencia laborando en el sector público y privado. Actualmente se desempeña como profesional III de la Subdirección de Asuntos Administrativos Arbitrales de la Dirección de Arbitraje del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

Miriam Rocío Roncal Loyola

Nació en la ciudad de Lima, abogada por la Pontificia Universidad Católica de Perú, con estudios de segunda especialidad en derecho público y buen gobierno, así como de derecho ambiental. Cuenta con más de 7 años de experiencia laborando en el sector público y privado. Actualmente se desempeña como especialista ambiental en la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).