

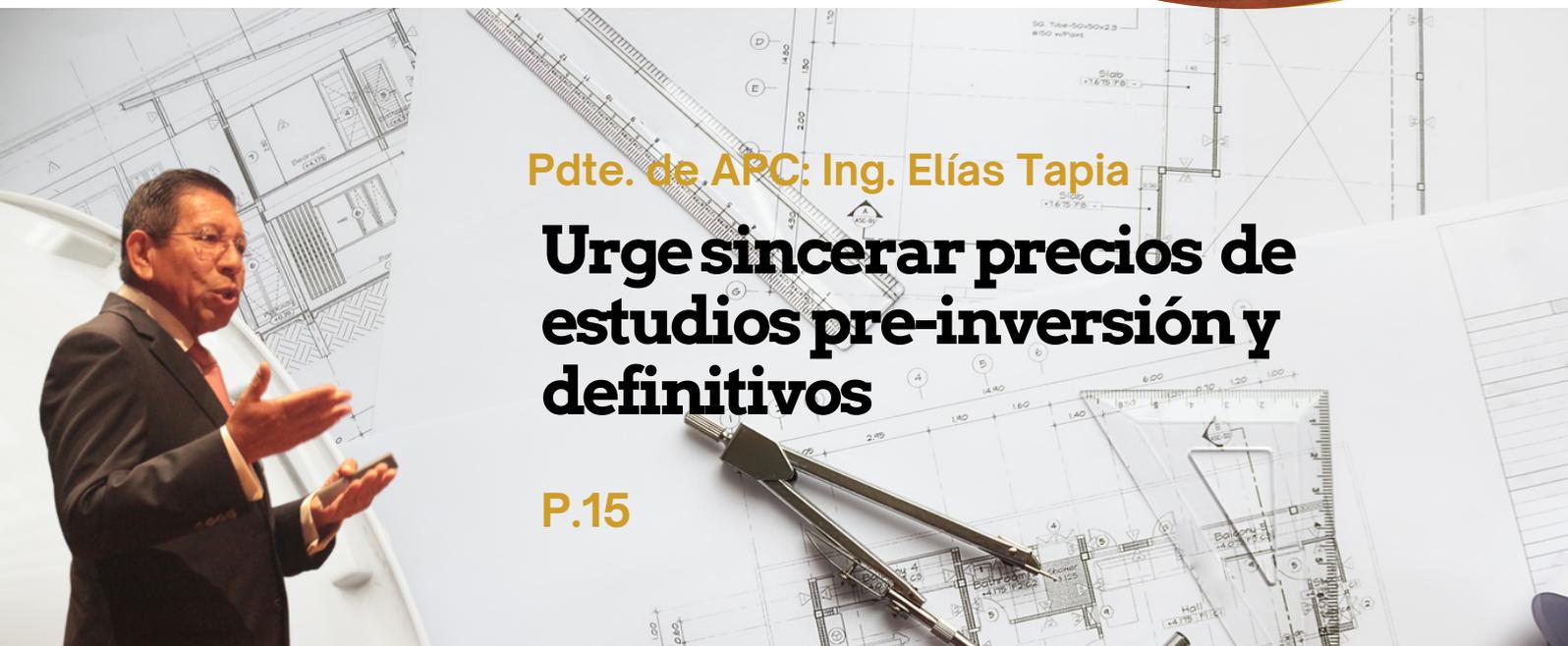


# Consultoría y Desarrollo

BOLETÍN

## Desconocimiento de normas causa paralización de obras públicas

Una conclusión del Congreso  
Nacional JRD organizado por APC  
P.3



Pdte. de APC: Ing. Elías Tapia

## Urge sincerar precios de estudios pre-inversión y definitivos

P.15

## EDITORIAL

La Asociación Peruana de Consultoría que me honro en presidir organizó, con el apoyo de la Escuela de Construcción Digital, el primer Congreso Nacional sobre la Junta de Resolución de Disputas de Obras Públicas (JRD), el pasado 17 de junio del presente año, en el que tuvimos la oportunidad de analizar y brindar aportes sobre este importante mecanismo, de uso internacional, contemplado para prevenir que los conflictos en la gestión contractual no se extiendan.

Las JRD al ejercer sus funciones, desde el inicio de las obras hasta su recepción total, se convierte en un participante imparcial ante los protagonistas llámense: Estado-contratista. Para ello, dan recomendaciones y tienen una función decisoria, resolviendo las disputas y emitiendo decisiones de obligatorio cumplimiento entre las partes.

En general, en estos tres años y medio de vigencia, el mecanismo de la JRD ha demostrado su importancia con casos exitosos. Sin embargo, han surgido aspectos que nos preocupan sobre los cuales se tienen que tomar medidas correctivas para hacerlo eficiente en beneficio de la población. Por eso, organizamos el mencionado Congreso como aporte al país.

Dedicamos la edición de este boletín al resumen de las intervenciones de once conferencistas y los comentarios de tres paneles de expertos, presentados en el citado Congreso, para que sirva de conocimiento general en todo el sector de la construcción. Asimismo, contribuya como punto de partida para futuros encuentros técnico-profesionales sobre el tema orientados a la adopción de medidas decisivas para el perfeccionamiento del mecanismo de la JRD de obras públicas en el Perú.

La realización del Congreso y la presente publicación son también un testimonio del gran compromiso que tiene la Asociación Peruana de Consultoría en pro del desarrollo de la infraestructura nacional con ingeniería de calidad para bienestar y progreso de la gran población del Perú.



**Ing. Elías Tapia Julca**  
Pdte. de APC



## **Dra. Susana Gutierrez, Presidenta de OSCE**

# **JRD constituye un avance en contratación pública**

La presidenta del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, Dra. Susana Gutiérrez Gonzáles, censuró que muchas veces por intereses administrativos que priman sobre criterios técnicos se llegue a la paralización de obras públicas, como ocurre hoy en día con un gran número de proyectos interrumpidos que impactan negativamente en la dotación de servicios públicos que requiere la población.

Frente a este panorama, dijo, si bien es reciente la instauración de las Juntas de Resolución de Disputas de Obras Públicas, su operatividad y fortalecimiento en la contratación pública representa ya un avance importante en el país.

Por ello, también estimó valioso que el Proyecto de la nueva Ley de Contrataciones del Estado presentado por el Ejecutivo considere la aplicación del mecanismo de la Junta de Resolución de Disputas como un órgano consultivo y decisor.

Anotó que será su Reglamento el que fijará el desarrollo normativo.

En este contexto, estimó, serán necesarios los aportes y recomendaciones que puedan brindar los especialistas que operan en las JRD, a fin de que este mecanismo de resolución de disputas sea robustecido.

Agregó que en el proyecto de Ley se considera también a los contratos estandarizados de ingeniería y construcción de uso internacional y reconoce el mecanismo de las JRD previstos en dichos contratos.

En otro momento, la Dra. Gutiérrez dio a conocer su reciente participación en una de las mesas de trabajo para la formación de la nueva Autoridad Nacional de Infraestructura y dijo que constituye la estrategia estatal para cerrar brechas siendo su ámbito de aplicación las obras nuevas o cero avance.

La presidenta del OSCE inauguró el Congreso Nacional sobre la JRD organizado por la APC y la Escuela de Construcción Digital, destacó su importancia y felicitó a sus organizadores.

La presidenta del OSCE, Dra. Laura Gutiérrez, junto al presidente de la APC, Ing. Elías Tapia, y el past president Dispute Resolution Board Foundation, Ing. Romano Allione en la ceremonia de inauguración .

**DRA-GUTIÉRREZ  
“ESTE CONGRESO  
REPRESENTA UNA  
GRAN  
OPORTUNIDAD  
PARA FORTALECER  
NUESTRO SECTOR Y  
TRABAJAR UNIDOS  
TANTO EL ESTADO  
COMO LOS  
PRIVADOS”,**



Puede ver la inauguración en <https://youtu.be/HVIHWplw8bo?t=215>

# Congreso JRD reunió a expertos

Después de tres años de vigencia del mecanismo de la Junta de Resolución de Disputas de Obras Públicas, la Asociación Peruana de Consultoría y la Escuela de Construcción Digital organizaron el **Congreso Nacional sobre dicho tema**, donde conferencistas y panelistas de vasta experiencia brindaron valiosos aportes para optimizar su aplicación, a fin de que contribuya al normal cumplimiento de los cronogramas de ejecución de obra que se interrumpen por el surgimiento de discrepancias entre las partes.

La importante jornada de análisis se realizó el pasado 17 de junio de 2023 teniendo como sede el Centro de Convenciones del Consejo Departamental de Lima del Colegio de Ingenieros del Perú. La primera conferencia estuvo a cargo del reconocido experto past president of Dispute Resolution Board Foundation, Ing. Romano Allione, quien llegó especialmente al país para intervenir en el Congreso.

**Ing. Romano Allione (Italia):**

## JRD es mecanismo vigente en el mundo



Durante su exposición con el tema “Experiencias en obras internacionales emblemáticas”, el Ing. italiano Romano Allione habló sobre las ventajas del mecanismo de las Junta de Resolución de Disputas (JRD), las diversas formas que toma en el mundo y un caso particular que se presentó en Honduras sobre su efectividad.

Durante el Congreso Nacional de la JRD de Obras Públicas subrayó que la idea de las JRD es buena y vale la pena utilizarla bien.

Agregó que las JRD no son solamente “un instrumento para solucionar problemas. Lo más importante es la prevención, que los trabajos sigan adelante y que los problemas se resuelvan cuando lleguen”.

Según Romano Allione, en el mundo hay varias formas de Juntas de Resolución de Disputas: 1. Dispute Resolution Boards; 2. Dispute Adjudication Board -Fidic 99; 3. Dispute Avoidance & Adjudication Board, que es lo último de Fidic 2017; 4. Combined Dispute Boards-ICC, donde hay soluciones más flexibles que pueden ser recomendaciones y decisiones; y 5. Ad-hoc Dispute Boards, donde los expertos actúan como en un arbitraje con plazos definidos.

El especialista italiano contó su experiencia en Honduras con la construcción de una represa de 236 metros, donde el problema principal se centró en que una persona que venía de Canadá y tenía que firmar papeles con reclamos, conflictos de tiempo y dinero, no firmaba nada.

El Ing. Allione afirmó que para el caso se propuso el funcionamiento de la JRD, la cual ordenó que se trabaje juntos, en equipo, lo que resultó suficiente para que el responsable canadiense tomara las decisiones de firmar.

Y en los cinco años que duró el proyecto, de acuerdo al experto italiano, no hubo problemas, salvo un pedido a la JRD para dar recomendaciones en un caso relacionado a la desaparición de todo un índice de la división de precios, pero que se solucionó con la sustitución de un equivalente.



Puedes ver la conferencia completa en:  
<https://youtu.be/YkmxqddK06c>

**Ing. Walter Vicente Montes:**

# Desconocer normas es principal causa de paralización de obras

El desconocimiento de las normas por parte de los funcionarios es la principal causa de paralización de obras públicas en el país, según el Ing. Walter Vicente Montes, experto en obras públicas y adjudicador en ejercicio, quien también enumeró otros cuatro factores que han motivado que haya 1 746 obras públicas sin poderse terminar por, un valor de 22 000 millones de soles.

Al intervenir en el I Congreso Nacional de JRD en Obras Públicas”, el citado profesional explicó que “si a un contratista se le contrata para ejecutar una obra por un plazo de doce meses y los funcionarios le empiezan a denegar las ampliaciones de plazo que corresponde, ese contratista va a terminar su plazo de ejecución de obra y va a continuar ejecutando la obra en penalidad, en mora, pudiendo llegar al extremo de acumular la máxima penalidad”.

Luego se preguntó, “¿y qué ocurre cuando el contratista cae en la máxima penalidad?”. La entidad está facultada para resolver el contrato. Pero algunos funcionarios consideran que esa facultad no es tal, y por ello muchos integrantes del Sistema Nacional de Control los acusan de perjudicar al Estado que debió beneficiarse con la ejecución de una garantía de fiel cumplimiento”.

Al respecto, el Ing. Vicente dijo que en algunas audiencias de procedimiento arbitral hay procuradores que dicen que el objeto de un contrato de obra es resolverlo para que el Estado se vea beneficiado con la ejecución de garantía de fiel cumplimiento. “Entonces, si tenemos ese tipo de funcionarios que piensan así, no nos debería sorprender que haya tantas obras paralizadas”.



Accede al video de la conferencia en  
<https://youtu.be/BAr90ZN2SKI>



Vicente Montes hizo un resumen de otras cuatro causales que motivan la paralización de obras:

1. Corrupción en los procedimientos de selección. No lo considero influyente, porque de detectarse, se declara nulo el contrato o se procede con la denuncia y se continúa con la obra.
2. Incapacidad técnica y económica del contratista. Esta causal es válida y puede generar la resolución del contrato. Si bien existe un procedimiento para que las entidades continúen con la ejecución de la obra, hay el peligro de paralización.
3. Decisiones erradas de los funcionarios por temor al Sistema Nacional de Control. En este caso, los funcionarios simplemente no toman decisiones, no aprueban nada, dejan que la obra se complique.
4. Corrupción en el Poder Judicial o de algunos árbitros al otorgar medidas cautelares a contratistas, que obviamente no corresponde. Esto también genera la paralización de las obras.

# Presidente de CAPECO, Ing. Jorge Zapata Ríos: JRD son un mecanismo sumamente acertado



Al tiempo de felicitar a los organizadores de la Asociación Peruana de Consultoría-APC por la realización del Congreso Nacional de JRD de Obras Públicas, el presidente de CAPECO, Ing. Jorge Zapata Ríos, manifestó que la JRD es un mecanismo sumamente acertado, que resulta interesante, pues sus integrantes están desde el principio de la obra.

“Esto hace que la visiten; conozcan el cuaderno de obras; el contrato desde que se firma; cuáles pueden ser las controversias cuando inmediatamente se suscitan, y no después de meses o un año”.

“Repito, prosiguió, interesante que sean ingenieros (...) Creo que la ingeniería la tienen que resolver los ingenieros”, estimó.

En su intervención, estableció una diferencia entre las JRD y el arbitraje, pues en este mecanismo, los que van a arbitrar y decidir la controversia entran cuando ya se produjo el problema, cuando ya se culminó la obra y hay una discusión, pero lo hacen meses después”.

En otro punto de su intervención, el presidente de CAPECO aclaró que es preciso establecer un equilibrio entre la ingeniería y el derecho, pues pese a que las JRD generalmente están integradas por dos ingenieros y un abogado, a veces se encuentran con una barrera legal, donde hay de por medio una interpretación que ellos (los ingenieros) no están en capacidad de resolverla, porque no es su profesión; y tienen que recurrir a un juriconsulto. Pero todo en su debida medida. Este es el punto de vista de los empresarios, dijo.

El Ing. Zapata aprovechó la oportunidad también para plantear algunas alternativas de solución para mitigar la paralización de obras en particular en relación al expediente técnico y la disponibilidad de terrenos. Respecto al primero, dijo que se tiene que seleccionar al consultor considerando su experiencia, realizar estudios de ingeniería de detalle con estándares de calidad y propuesta de costos razonables de expedientes técnicos y supervisión; en relación al segundo, adujo que los terrenos deben contar con saneamiento físico legal oportuno, la disponibilidad de dichos terrenos debe estar a cargo de la entidad, y considerar las interferencias y la declaración de interés público.

Para finalizar, Zapata Ríos sostuvo que la Junta de Resolución de Disputas tiene que fortalecerse, debe seguir creciendo, y "creo que nos puede ayudar a solucionar, no digo el problema, sino el drama que tenemos como país con las obras paralizadas y con la infraestructura que no podemos ejecutar".



Accede al video de la conferencia en <https://youtu.be/BnnQuwjmbCE>

**Dr. César Nakasaki:**

# Desde el ámbito penal, hay protección para adjudicador

Al enfocarse en su conferencia “Responsabilidad penal de los adjudicadores”, al cual llamó “La protección legal de la Junta de Resolución de Disputas en el ámbito del derecho penal”, el Dr. César Nakasaki Servigón sostuvo que, desde el ámbito penal, hay un escudo de protección para el adjudicador.

Ese escudo se llama “justificación en el cumplimiento de un deber”, consignado en los incisos 8 y 11 del artículo 20 del Código Penal. Un adjudicador que cumple sus deberes en el procedimiento de prevención o solución de conflictos, en la ejecución de un contrato de obra, “ni siquiera debe ser rozado por una investigación penal”, complementó.

Al ahondar más la protección del adjudicador, el doctor Nakasaki se preguntó ¿por qué no puede establecerse en la ley que el adjudicador solo pueda ser investigado si OSCE lo determina? Porque OSCE es el que finalmente establece las normas específicas que regulan la actuación de las JRD, es la institución pública especializada en contratos estatales. Y eso no lo puede discutir la Contraloría: principio de especialidad, anotó.

Lo que sí habría que agregar en la normatividad, indicó, es que el fiscal, para poder investigar a un adjudicador, necesitaría el informe del OSCE. Eso se llama requisito de procedibilidad.

Al expresar el punto de vista de la normatividad vigente, el Dr. Nakasaki Servigón señaló que para que exista un delito no basta que alguien reclame, ni siquiera que haya un daño per se. Tiene que haber varios elementos, entre ellos una acción en la realidad, tipicidad y que sea antijurídico.

El jurista agregó que, respecto al elemento antijurídico para procesar penalmente a alguien la acción debe sea contraria al derecho. “Entonces de lo que se trata es de ubicar que las decisiones de las JRD, de los adjudicadores, dentro del ámbito del cumplimiento de sus deberes, ese es el arte que tenemos que trabajar”, subrayó.

Pero el conocido juriconsulto fue más allá en sus apreciaciones. Refirió que quien cumple el Código de Ética, que establecen las instituciones, no puede realizar una conducta antijurídica. “El Código de Ética no debe ser un conjunto de palabras, sino debe ser como el compliance, como el buen gobierno que ahora se utiliza para que no haya lavado de activos”.

Las expresiones del Dr. Nakasaki Servigón se produjeron durante el reciente Congreso Nacional de JRD de Obras Públicas organizado por la Asociación Peruana de Consultoría realizado en el Centro de Convenciones del CD Lima-CIP.



Accede al video de la conferencia en <https://youtu.be/ljj11kdWY50>

# JRD debe implementarse desde el inicio de obra

Al relatar las experiencias del Centro de Arbitraje y Resolución de Disputas (CARD del CD Lima-CIP) en el ámbito de su participación en las Juntas de Resolución de Disputas (JRD), el Ing. Luis Hernández Ibáñez sostuvo que el carácter preventivo de este mecanismo prácticamente se pierde o disminuye cuando éstas no se implementan al inicio de la obra”.

Por ello, dijo que han propuesto en algunos eventos del MEF para que las JRD se instalen junto con la entrega del terreno, el supervisor, el expediente técnico, a fin de que cumplan su labor preventiva y los adjudicatadores tengan un conocimiento pleno desde el inicio de la obra hasta su recepción.

## Experiencias CARD-JRD

Al resumir las experiencias del CARD del Consejo Departamental de Lima-CIP (con presencia en 20 regiones del país) en su relación con las JRD, el Ing. Hernández lo dividió en tres momentos.

### a) Colaboración entre las partes:

-En general, la JRD constituye un elemento colaborativo dentro de una normativa sumamente procedimental, lo cual hace que las partes actúen de manera adversarial.

-No se aprovecha adecuadamente los aspectos colaborativos (consultas).

-No se ejecuta adecuadamente el monitoreo de riesgos durante la etapa de ejecución contractual, debido a que el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (RLCE) no ha desarrollado este aspecto esencial para mitigar las controversias.



Accede al video de la conferencia en [https://youtu.be/8Lq\\_diDLdyY](https://youtu.be/8Lq_diDLdyY)

### b) De los pagos e información:

-El CARD realiza un monitoreo de los pagos, pero éstos no se realizan a tiempo. En la mayoría de casos, son las entidades las que retrasan los pagos.

-Respecto a las visitas físicas, éstas cumplen con el mínimo requerido.

-Algunas veces las partes no comparten la información sobre riesgos del proyecto, consultas técnicas o contractuales a proponer.

### c) Implementación de las JRD:

-Hay un aspecto limitante que impide coincidir el inicio del plazo de ejecución de la obra con la suscripción del contrato tripartito y acta de inicio de funciones, para ello se requiere la modificación de los artículos 176.1, y 176.7 del RLCE.

-Al no existir lo anterior, las JRD se instalan meses después de iniciada la obra, limitando las funciones preventivas y consultivas de las JRD.

-Las partes dejan que se susciten las controversias para firmar el contrato tripartito.

-Un 20% de JRD dejan de suscribirse por desconocimiento de las funciones de éstas y renuencia de las partes por falta de presupuesto de las entidades (municipalidades provinciales o distritales), que los contratistas no querían subrogar anticipadamente.



Ings. Alva, López, Allione y Palacios, y Abg. Franco

# Panel 1: Hay problemas tarifarios y deficiencias en la JRD

En el marco del I Congreso Nacional de Obras Públicas organizado por la Asociación Peruana de Consultoría-APC, cuatro ingenieros y un abogado conformaron el Panel 1 de especialistas quienes incidieron sobre las temáticas de los costos y tarifas de las consultorías. También sobre la oportuna solución y corrección de los problemas y deficiencias que se presentan en el trabajo de quienes integran las JRD.

El Ing. Aurelio Alva Kattan dijo que para que el Estado tenga unos informes completos, primero debe pensar que la ingeniería tiene un valor. A continuación, dio un repaso de dichos costos de ingeniería en algunos países: Italia, 13.5% de la inversión; Alemania, el 22.5%; en Francia, el 21.5%; y en el Reino Unido, la ingeniería o consultoría está alrededor del 40% de la inversión.

Por su parte el Ing. Carlos López Avilés explicó que el esquema tarifario de los centros de administración que las JRD han implementado en el Perú no es el adecuado, porque el trabajar con el honorario único no favorece la acción de la función preventiva, sino más bien la desincentiva. ¿Por qué? Porque si al adjudicador le van a pagar lo mismo por tomar decisiones que por dar recomendaciones, "pues que no dé decisiones si le va a costar lo mismo".

De otro lado, ante los problemas que se presentan en el desempeño de las JRD, que es un buen mecanismo para mitigar y solucionar las controversias, el past president del DRDF, Ing. Romano Allione, fue de la idea de "forzar la mano e ir hacia adelante y completar los proyectos que benefician al país y a la gente".

El Ing. Ignacio Palacios planteó la disyuntiva de ¿ingenieros o abogados en las JRD? y ¿qué ocurriría cuando hay un miembro único en dicho mecanismo?

Integrantes del Panel 1 con directivos de APC.



Ing. Aurelio Alva Kattan

Dr. Erick Franco, árbitro, especialista en obras públicas, consultor y docente.

Señaló que a nivel internacional cuando hay un integrante único en las JRD se plantea que sea a la vez ingeniero-abogado, pues el ingeniero puro que no sabe de contratos es similar al abogado que no conoce de ingeniería, por lo que hay que trabajar en estas deficiencias profesionales para ser mejores adjudicadores, porque al final es un trabajo de muchísima responsabilidad y se puede hundir a compañías con decisiones no acertadas.

Para finalizar, el Dr. Erick Franco, advirtió que con respecto a los honorarios, a los que se hizo mención en algunas exposiciones, es un tema medular. "Desde el 2015 vengo diciendo que OSCE debería fijar los lineamientos para que los honorarios se fijen de manera uniforme a nivel nacional. Debería haber un honorario fijo y uno variable, que es la práctica internacional, y eso debería decirlo OSCE".



Accede al video del panel 1 en <https://youtu.be/04tGdxeQZdl>

**Dr. Juan Carlos Pinto**

# JRD no puede emitir resoluciones de carácter jurisdiccional

Durante su intervención en el Congreso Nacional de la Junta de Resolución de Disputas (JRD) de Obras Públicas, que se realizó a mediados de junio 2023 en el Centro de Convenciones del CD Lima-CIP, el Dr. Juan Carlos Pinto Escobedo dijo que “no es usual que una JRD emita resoluciones de carácter jurisdiccional que tradicionalmente está orientada a órganos competentes del Poder Judicial, y la JRD no posee tal jurisdicción”.

Al desarrollar su tema “¿Las JRD pueden otorgar medidas cautelares?”, Pinto Escobedo, abogado, árbitro y experto en obras públicas, precisó que la interrogante si las JRD pueden emitir medidas cautelares es un tema que se ha discutido bastante los últimos meses, pero según el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, las JRD se han creado para la solución de controversias contractuales, discrepancias y desavenencias durante la ejecución de la obra hasta su recepción total, su finalidad es más que todo técnica.

El expositor fue claro al señalar que no se debe olvidar la finalidad de la JRD y la naturaleza contractual de sus resoluciones, pues se trata de medidas provisorias de plena vigencia porque las partes tienen la voluntad de acatarlas y provienen de un contrato.

Ahora bien, de acuerdo a la normatividad vigente, las decisiones de la JRD son de naturaleza vinculante y obligatoria para las partes desde su notificación. “Las partes están obligadas a cumplir la decisión sin demora, aún cuando cualquiera de ellas haya manifestado su desacuerdo con la misma y/o desee someter la controversia al arbitraje”, remarcó el citado abogado



De otro lado, el Dr. Pinto Escobedo advirtió que, según la Directiva N° 012-2019, no pueden ser sometidas a las JRDs, las controversias sobre la nulidad, inexistencia, ineficacia o invalidez del contrato; la decisión de la entidad o de la Contraloría General de la República de aprobar o no la ejecución de prestaciones adicionales conforme a lo indicado en el numeral 45.4 de la Ley; las pretensiones de carácter indemnizatorio por conceptos no previstos en la normativa de contratación pública conforme al numeral 243.3 del Reglamento; ni las controversias referidas al pago final. De acuerdo a la directiva citada por el Dr. Pinto, la JRD debe desarrollar también sus actividades considerando las necesidades de la obra y con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las diversas situaciones que pueden presentarse, debiendo adoptar normas y criterios que faciliten el funcionamiento interno de la JRD.



Accede al video de la conferencia en <https://youtu.be/E7ISnhWV9Cs>

**Ing. Julio Ramírez Ruiz:**

# Decisión de las JRD siempre va a tener aspectos controversiales



Al exponer tres casos sobre decisiones emitidas por las Juntas de Resolución de Disputas-JRD- en el país, el Ing. Julio Ramírez Ruiz expresó que “toda decisión de las Juntas de Resolución de Disputas-JRD siempre va a tener aspectos controversiales”. Su exposición, realizada en el Congreso Nacional de JRD de Obras Públicas efectuado en las instalaciones del Centro de Convenciones del Consejo Departamental de Lima-CIP, se basó en el análisis de resoluciones dadas por las JRD en donde en un caso falló en favor de la contratista y en dos en favor de la entidad contratante.

Sin citar a las empresas que presentaron sus alegatos ante las JRD, Ramírez Ruiz, funcionario, dijo que en el primer caso denominado ‘Fecha base para la aplicación de los índices unificados’, la contratista solicitó a la JRD que los reajustes de valorizaciones de obras se hicieran con fecha julio de 2019, en contra de lo que sostenía la Organización Internacional, febrero de 2021, pues la mayoría de postores presentaron sus ofertas en esta fecha. El fallo en favor del contratista representó un diferencial de 100 millones de soles en contra de la entidad.

En el segundo caso, ‘Cambio de especificaciones técnicas para tuberías de hierro dúctil’, una empresa constructora pidió a la JRD que se modifique las especificaciones técnicas de expediente técnico aprobado a fin de que la supervisora pueda aprobar a un proveedor X, lo cual fue denegado por la JRD.

En el tercer caso, ‘Autorización para el cambio de personal clave’, la contratista formuló tres pretensiones: la primera, que se cambie al gerente de obras; segundo, que se dé por válido el trámite de aprobación del profesional reemplazante; y tercero, que la JRD declare no válidas las penalidades impuestas por la entidad. La JRD denegó la primera pretensión y aprobó las otras dos en favor de la contratista.

Respecto a este último caso, el Ing. Julio Ramírez recordó que el Art. 190 del RLCE especifica que para que el contratista pueda solicitar la sustitución del personal acreditado, se debe cumplir mínimamente tres requisitos: 1. Que la sustitución se efectúe luego de transcurrido 60 días del inicio de su participación en la ejecución del contrato; 2. Que el perfil del reemplazante no afecte las condiciones que motivaron la selección del contratista; 3. La solicitud de sustitución debe realizarse 15 días antes de la fecha estimada para que opere la sustitución.



Accede al video de la conferencia en <https://youtu.be/Jup8HMFLX5E>

**Ing. Reiner Solís:**

# JRD se instalan tarde y no apuesta por prevención

En su intervención el Ing. Reiner Solís Villanueva, adjudicador y uno de los expositores del Congreso Nacional de Junta de Resolución de Disputas de Obras Públicas con el tema “Retos y dificultades de la acción preventiva de las JRD, según la casuística”, dijo que las JRD se instalan seis meses después de iniciadas las obras. Y no se apuesta por la acción preventiva de las mismas.

Sostuvo que esto ocurre por la “cultura” de cada uno de los componentes de las JRD que son tres: entidad, contratista y supervisores de obras.

“El contratista, quien debe ser el promotor de iniciar las JRD, muchas veces toma posiciones de no apostar por la acción preventiva, sobre todo en la instalación de las JRD”, anotó.

También manifestó que el supervisor de obra ocupa un lugar especial dentro de los componentes de las JRD. “Si el supervisor de obra no está capacitado, no posee experiencia o no apuesta por la conclusión del proyecto, y no puede generar valor en la comunicación con el contratista, muy pocas veces se logra atender a tiempo las modificaciones del proyecto”.

Esta poca atención en las modificaciones, en opinión de Solís Villanueva, en ocasiones es aumentada por la actuación de los supervisores; pues a veces actúa como mesa de partes y observa gota a gota. Esta dilación en la aprobación de las modificaciones hace que la fecha de término de la obra se alargue.

Al centrar su intervención sobre el aspecto de prevención, el Ing. Solís se preguntó ¿Cuál es el objetivo de la acción preventiva de las JRD? Es tomar todos los esfuerzos para detectar los posibles problemas potenciales y evitar escenarios de crisis resolutorias, se respondió.

En su ponencia, el Ing. Solís también dijo que, a marzo de 2023, según la Contraloría General de la República, había 1 751 obras paralizadas por un monto total de 22 778 millones de soles, debido a controversias, abandono, deficiencias en el expediente técnico, factores climáticos y situaciones imprevisibles, entre otros.

Para concluir, ahondó en las variaciones del proyecto por problemas derivados del expediente técnico. Agregó que esto ocurre “porque el expediente técnico es la expresión de papeles de un futuro que no existe y que se va ajustando a la realidad dinámica de la obra, y que, dependiendo del tipo de proyecto, este alcance tiene un porcentaje de error. El margen de error depende también de la inversión tecnológica y económica que realice el propietario del proyecto”.



Accede al video de la conferencia en  
<https://youtu.be/wDkqIkyAF78>

**Drs. Gustavo Bayona e Isabel Andrade**

## **Panel 2: actividad preventiva debe primar en las JRD**



Durante el segundo panel que se efectuó en el Congreso Nacional de JRD de Obras Públicas, los abogados Gustavo Bayona e Isabel Andrade coincidieron en afirmar que la acción preventiva es el eje sobre el cual las JRD deberían desarrollar su labor de mitigación de conflictos que ocurren durante la ejecución de las obras estatales, aunque a veces no es así.

El Dr. Gustavo Bayona dijo que la naturaleza preventiva del mecanismo es la valía de las JRD. “No se olviden que estamos hablando, si se puede decir, del único mecanismo que nos permite ejercer una prevención en el momento que suceden las cosas”.

El abogado hizo luego una analogía entre la acción preventiva de las JRD y la medicina, pues permiten revisar, auscultar, diagnosticar, dar tratamiento y curar en el momento en que se necesita la intervención del mecanismo para superar conflictos y controversias. “Y eso va a encontrar su mejor contexto cuando las partes comprendan su rol”, añadió.

El Dr. Bayona también aprovechó el momento para hacer un breve resumen de las tareas que cumple un integrante de las JRD: 1. Monitorear el proyecto o la obra en tiempo real; 2. Abordar los problemas y posibles disputas en la medida que van surgiendo; 3. Facilitar el proceso de diálogo y comunicación con las partes, y 4. Fomentar la resolución cooperativa de conflictos entre las partes.

Por su parte, la Dra. Isabel Andrade sostuvo que las JRD están siendo utilizadas mayormente para emitir decisiones, pero no para priorizar la facultad preventiva sobre la cual debería centrarse. Quizá ello obedezca, aclaró, a que como país tenemos un alto nivel de litigios, y el hecho de que el arbitraje al día de hoy demora de dos a tres años, por lo menos.

“Por ello es que este mecanismo de las JRD, que en buena cuenta resulta ser un parche al problema de la paralización de obras que tenemos en el país, no es que solucione ese problema, pero coadyuva a que se pueda, de cierta manera, culminar con la ejecución de una obra”, precisó la Dra. Andrade.

Durante su alocución final, la abogada Isabel Andrade se preguntó si podían existir una medida cautelar y una JRD, dijo que sí. Contó el caso en el cual un contrato, en plena constitución de la JRD, fue declarado nulo por la entidad, por lo que el contratista solicitó una medida cautelar de emergencia y la obtuvo. El contrato se encuentra vigente hoy, y también tiene una JRD que viene supervisando la ejecución del contrato en sí.



Accede al video del panel 2 en <https://youtu.be/BpM25CZ2srE>

**Ing. Marco Cruzado Puente:**

# Hay transgresión de las partes en la instalación de las JRD

Al enfocarse en el tema “Casuística sobre transgresión de las normas de la JRD por parte de entidades y contratistas”, el Ing. Marco Cruzado Puente, experto en obras públicas y adjudicador en ejercicio, sostuvo que la transgresión de las normas es mutua, pues “se privilegia la solución de controversias y no la prevención de las mismas”.

Y esto ocurre, según el argumento del Ing. Cruzado Puente, porque las partes no son proactivas. En unos casos creen equivocadamente que al no existir problemas al inicio de obras se ahorrarán los costos de la JRD; en otros momentos desconocen las bondades de la JRD y no hay normas que obliguen, tanto a contratistas como entidades, a que instalen las JRD de manera oportuna.

También, en opinión del expositor, la tardanza en la instalación de la JRD ocurre porque no se ponen de acuerdo sobre el adjudicador único o de los dos, según corresponda, y se plantean excesivas observaciones a los contratos tripartitos y al acta de inicio de funciones.

Al respecto, el Ing. Cruzado señaló que el acápite 243.1 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado expresa que la JRD debe abocarse a su tarea desde “el inicio del plazo de ejecución de la obra hasta la recepción total de la misma”.

Según Cruzado Puente, el inicio de las funciones de las JRD y su instalación es solo una de las transgresiones o momentos que dificultan la identificación y solución de las controversias; también hay otras transgresiones como no entregar oportunamente la documentación y no pagar al Centro y a la JRD.

El especialista sostuvo que es en los primeros meses de ejecución de la obra cuando se identifican los riesgos no previstos, los posibles adicionales, las consultas. No obstante, “en ese periodo, donde la JRD podría trabajar en forma conjunta con las partes, para resolver todo cuestionamiento al expediente técnico, no participa”.



A pesar de algunas transgresiones mutuas o imponderables que se presentan en la labor de las JRD, hay que rescatar las bondades y beneficios que tiene como su menor costo, un menor plazo y la predictibilidad que le otorga a la ejecución de la obra, dijo. “Porque una cosa es que yo tenga una controversia con un contratista, si soy entidad, y a mí me interesa como entidad que la obra se ejecute y se termine; una cosa es que yo tenga una controversia, que para bien o para mal, con predictibilidad, voy a tenerlo durante unos 60 u 80 días, y otra es que lo tenga a tres años con el arbitraje”, concluyó el Ing. Cruzado Puente durante su exposición.

Accede al video de la conferencia en <https://youtu.be/ea-dn6wF1No>



**Ing. Elías Tapia, Pdte. de APC:**

# Urge sincerar precios de estudios pre-inversión y definitivos

En el marco del Congreso Nacional de JRD de Obras Públicas” desarrollado en el Centro de Convenciones del CD Lima-CIP, el presidente de la Asociación Peruana de Consultoría-APC, Ing. Elías Tapia Julca, dijo que la JRD es de un mecanismo necesario para la solución de conflictos, “por eso en nuestra organización tuvimos la visión de que había que implementarlo en nuestra normativa, lo que ocurrió en la Nueva Ley de Contrataciones del Estado”.

Afirmó que en todos los foros que han asistido como APC han planteado la necesidad de este mecanismo para las consultorías, pues esto va a significar una mayor velocidad en el ciclo de los proyectos, que en el Perú es muy lento.

## Consultoría de obras

En el desarrollo de su conferencia denominada “Necesidad de JRD para consultoría de obras, propuesta de costos y metodología”, el Ing. Tapia Julca se planteó la siguiente interrogante: ¿Cuál sería la metodología de las JRD para la consultoría de obras? Al respecto, planteó la posibilidad de adaptar la directiva 012-2019-OSCE/CD para ver si es o no es posible.

Reveló que, en el caso de consultorías de obras, hay dos problemas. Uno, el monto o costo; y el otro, el de la especialidad. Hay, además, un tercer problema que son los estudios de preinversión, pues en nuestra normativa no son consultoría de obras, sino se consideran un servicio en general, “y al ser un servicio en general, no hay un límite abajo en las ofertas económicas”.

Si los estudios de preinversión fueran consultoría de obras, precisó, “por lo menos el mínimo sería el 90% del valor referencial, pero como no hay límite, hay muchos estudios de preinversión de proyectos estratégicos importantes para el desarrollo nacional que se han ganado al 60%-65%. Ese es un gran problema”.



## Costo de los estudios definitivos

En otro acápite de su intervención, el Ing. Tapia contó que en nuestro país tenemos otro gran problema que es el costo de los estudios definitivos, pues oscila entre el 0.6% y el 1% del monto del proyecto. En otros países, el costo de dichos estudios oscila alrededor del 10% del monto de la inversión. Y ese bajo costo es el causante de todos los conflictos.

Finalmente, planteó la necesidad de estar a tono con Latinoamérica, donde el promedio del costo de los estudios definitivos de los proyectos está en 3%. “Por ahí podría venir la solución. Sincerando los precios, como era antes, no habría tantos conflictos como hay ahora y podríamos estar hablando de una JRD, ya sea ad hoc o permanente, pero que se pueda sostener”.

Accede al video de la conferencia en <https://youtu.be/sJbYRpvHnsk>



**Ing. Christian Cabrera, Pdte. de la Escuela de Construcción Digital**

# **BIM es útil para gestión de adjudicadores**



Al exponer el tema “BIM para adjudicadores”, el Ing. Christian Cabrera Mendoza, presidente de la Escuela de Construcción Digital, afirmó que el BIM para los adjudicadores, o para la JRD, da la posibilidad de disponer de una plataforma para encontrar los archivos que se necesita para trabajar.

Durante el Congreso Nacional de JRD de Obras Públicas realizado en el Centro de Convenciones del Consejo Departamental Lima-CIP, el experto en Building Information Modeling (modelado de la información) señaló que esta herramienta no es útil para solo hacer ‘modelitos’.

El BIM es hacer gestión documentaria y se tiene que aprender a utilizar. Se trata de que los modelos generen planos, presupuestos y que estos estén ‘nomenclados’ (tengan un nombre) para que todo el mundo los pueda ubicar, argumentó.



Accede al video de la conferencia en <https://youtu.be/YnFqQa2GNSo>

## **Definición y usabilidad**

Cabrera Mendoza también esbozó una definición del BIM para los adjudicadores, ante a los asistentes al Congreso: “Es la manera como yo organizo los documentos, la información, para tomar buenas decisiones”. Para el caso de los adjudicadores o integrantes de las JRD, si estos tienen una información anterior o desactualizada, es imposible que tomen una buena decisión, precisó.

Sostuvo que tanto los adjudicadores, integrantes de las JRD, ingenieros, arquitectos, entre otros profesionales, para organizar una correcta información y tener acceso a ellas posteriormente, deben estar al tanto de lo que implica el Plan BIM Perú, que es una serie de reglas, formatos que todos tienen que saber utilizar y que están resumidos en dos más importantes: La Guía Nacional BIM, y la Guía Técnica BIM, que tiene menos de dos meses de aparición.

Como BIM es gestión documentaria, la Guía Nacional BIM es el manual para hacer expedientes técnicos, que va a tener un formato distinto y se van a desarrollar en un lugar determinado. La forma más sencilla es que los adjudicadores tengan acceso donde se están desarrollando los expedientes técnicos para acceder a esa información, enfatizó.

Para finalizar y no dejar cabos sueltos a lo expresado líneas arriba, el Ing. Cabrera dijo que “¿si el BIM no es hacer modelos, qué es?”. El BIM es un mandato legal que nació en el 2018 y que poco a poco se fue extendiendo debido a los planes nacionales. Y, nosotros tenemos el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad-PNIC, que es el que está cambiando las cosas y que incorpora en forma progresiva herramientas obligatorias de modelamiento digital de la información, se respondió.

Ing. Edgar Tello y Dra. Valeria Leveratto

## Panel 3: Hay alternativas ante obras paralizadas



Los participantes del panel N° 3, Ing. Edgar Cristian Tello y abogada Valeria Leveratto Landauro, expusieron alternativas importantes durante el primer Congreso Nacional de JRD, organizado en junio por la Asociación Peruana de Consultoría-APC, al plantearlas respecto a las obras paralizadas y protección de funcionarios en la toma de decisiones.

El Ing. Tello dijo que el reto de la JRD debería ser del Gobierno para que no se tengan las 1746 obras paralizadas reportadas por la Contraloría en marzo de este año, “si bien se ha reducido con respecto al 2022 en que teníamos más de 2 300, siguen siendo un problema en el desarrollo de la infraestructura nacional”.

El especialista apuntó que de las diez causas que motivan las paralizaciones, dos son las principales. Una de ellas es la deficiencia que se tiene en el expediente técnico, y la otra es por hechos imprevisibles, posteriores a la ejecución del contrato.

Con respecto a la primera causa, el Ing. Tello añadió que el porcentaje que se cobra por consultoría, de 0.6 a 1%, es bastante reducido respecto a lo que se cobra en otros países que están sobre 10 y 20%. “Y esta es la principal motivación que genera estas obras paralizadas en Perú”.

Para redondear su intervención, el citado profesional manifestó que el 72% de solicitudes de controversias se deben a ampliaciones de plazos, paralización-suspensión de obras, etc. “Y estas ampliaciones de plazos derivan de las deficiencias del expediente técnico, porque en el expediente técnico no se puso la suficiente cantidad de recursos para hacerlo con los técnicos que se necesitan”.

La abogada Valeria Leveratto Landauro afirmó que, en torno a los problemas que se suscitan en el trabajo de las JRD, “no debemos ver quién generó el problema, sino resolverlo a tiempo”. Indicó que no solo se trata de ajustar tarifas, sino que se debe proteger a los funcionarios que toman decisiones, pues estos no sienten solidez cuando reciben una recomendación o el resultado de una consulta, ya que no es vinculante, y como no lo es saben que Control Interno o Contraloría los va a poner en la mira.

Concluyó que en realidad “el funcionario no se siente lo suficientemente protegido con la absolución de la consulta. Eso es algo que tenemos que corregir y mejorar, y va a depender de todos nosotros elaborar iniciativas legislativas para que el mecanismo sea corregido, reforzado y así tener obras entregadas y en funcionamiento”.



Accede al video del panel 3 en  
<https://youtu.be/P9Ze5stdUGs>

# Conclusiones del Congreso Nacional sobre JRD para Obras Públicas

La participación de once expositores, entre ingenieros, arquitectos y abogados, y tres paneles de especialistas que comentaron y analizaron los aspectos técnicos y legales que involucra la instalación de la Junta de Resolución de Disputas de Obras Públicas ha permitido al organizador: Asociación Peruana de Consultoría (APC), presidida por el Ing. Elías Tapia Julca, llegar las conclusiones que a continuación se detallan.

1. La acción preventiva es el eje sobre el cual las JRD deben desarrollar su labor en el trabajo de mitigación de conflictos.

2. El desconocimiento de las normas por parte de los funcionarios de la entidad es la principal causa de paralización de obras públicas en el Perú, lo cual es grave en un país con más de 1 700 obras paralizadas por un valor de 22 000 millones de dólares.

3. Desde el ámbito penal, hay un escudo de protección para el adjudicador llamado "justificación en el cumplimiento de un deber".

4. De las diez causas que motivan las paralizaciones de obras, dos son las principales. Una de ellas es la deficiencia que se tiene en el expediente técnico, y la otra es por hechos imprevisibles, posteriores a la ejecución del contrato.

5. La transgresión de las normas es mutua en entidades y contratistas, pues se privilegia la solución de controversias y no la prevención de las mismas.

6. El punto de vista de los empresarios: Los temas de ingeniería lo resuelven los ingenieros; por especialidad, en algunos momentos se tendrá que recurrir a un abogado, pero todo en su exacta medida.

7. Todos los que aspiran a un buen desempeño en las JRD deben manejar correctamente la información, para lo cual deben estar al día con las nuevas tecnologías incorporadas en el Plan BIM Perú y que están resumidas en dos formatos importantes: La Guía Nacional BIM, y la Guía Técnica BIM.



Accede al video de la Clausura en <https://youtu.be/gxIHm-ZbLnI>



8. Un gran problema en la labor de las JRD es el costo de los estudios definitivos que son bajos, pues oscila entre el 0.6% y el 1% del monto del proyecto. En otros países, el costo de dichos estudios gira alrededor del 10% del monto de la inversión. Y ese bajo costo es el causante de todos los conflictos.

9. De acuerdo a la casuística, las JRD se instalan seis meses después de iniciadas las obras y no se apuesta por acción preventiva de las mismas. Y esto ocurre por la "cultura" de cada uno de los componentes de las JRD.

10. El objetivo de la acción preventiva de las JRD es realizar todos los esfuerzos para detectar los posibles problemas potenciales y evitar escenarios de crisis resolutorias.

11. Toda decisión de las Juntas de Resolución de Disputas (JRD) siempre va a tener aspectos controversiales.

12. No es usual que una JRD emita resoluciones de carácter jurisdiccional que tradicionalmente está orientada a órganos competentes del Poder Judicial, y la JRD no posee tal jurisdicción. Su finalidad es más que todo técnica.

13. Dentro de la labor preventiva de las JRD, lo más importante es que los trabajos relacionados con la obra sigan adelante y que los problemas se resuelvan cuando lleguen.

14. Los funcionarios no se sienten lo suficientemente protegidos con la absolución de las consultas. Eso es algo que se tiene que corregir y mejorar. Va a depender de todos elaborar iniciativas legislativas para que el mecanismo sea corregido, reforzado y así tener obras entregadas y en funcionamiento.

15. Para que el Estado tenga informes completos, primero debe pensar que la ingeniería tiene un valor. Estos son los costos de ingeniería en algunos países: Italia, 13.5% de la inversión; Alemania, 22.5%; Francia, 21.5%; Reino Unido, alrededor del 40% de la inversión.

16. A nivel internacional, cuando hay un integrante único en las JRD se plantea que sea a la vez ingeniero-abogado, pues el ingeniero puro que no sabe de contratos es similar al abogado que no conoce de ingeniería, por lo que hay que trabajar en estas deficiencias profesionales para ser mejores adjudicadores.



Ing. Ana Ríos, Dra. Susana Gutiérrez y Dra. Valeria Leveratto



Ing. Jorge Zapata flanqueado por anfitrionas



Asistentes al Congreso JRD



Ing. Jorge Zapata, Ing. Elías Tapia y Dr. César Nakasaki



Participantes en el Congreso JRD



Colegas departiendo en el Congreso JRD



Jóvenes complacidos por lo aprendido en Congreso JRD



Algarabía entre organizadores y asistentes al Congreso JRD

SOCIALES

JUNIO 2023