

Expediente N° 81800

Solicitante: Gobierno Regional del Cusco
Asunto: Retribución, costos y gastos de la Junta de prevención y resolución de disputas
Referencia: Formulario S/N de fecha 14.OCT.2025 – Consultas de Entidades Públicas sobre la Normativa de Contrataciones del Estado.

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Subgerente de Gestión de Estudios y Proyectos del Gobierno Regional de Cusco, formula una consulta sobre cómo se asume la retribución, costos y gastos de la Junta de Prevención y Resolución de Disputas en el marco de lo establecido en la normativa de contrataciones públicas.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas en términos genéricos y vinculadas entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal g) del numeral 11.3 del artículo 11 de la Ley General de Contrataciones Públicas, aprobada a través de la Ley N° 32069, modificada por la Ley N° 32103, Ley N° 32185 y Ley N° 32187; así como, por lo establecido en el artículo 11 y los literales b) y c) del artículo 389 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EF.

En ese sentido, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

2. CONSULTAS¹ Y ANÁLISIS

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- “**Ley**” a la aprobada mediante la Ley N° 32069.
- “**Reglamento**” al aprobado mediante el Decreto Supremo N° 009-2025-EF.

¹ En atención a la competencia conferida a la Dirección Técnica Normativa, se ha revisado el documento de la referencia a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Servicio Prestado en Exclusividad “Consultas de entidades públicas sobre la normativa de contrataciones públicas” del TUPA del OECE. Al respecto, se advierte que la segunda consulta no se encuentra referida al sentido y alcance de la normativa de contratación pública, puesto que solicita que este Organismo Técnico Especializado determine la manera en que específicamente debe estructurarse el presupuesto de una inversión pública. Por tanto, se atenderá la consulta que cumple con los requisitos del TUPA del OECE.

Dicho lo anterior, la consulta formulada es la siguiente:

“Origen de los fondos del contratista”

¿Los montos correspondientes a la retribución, costos y/o gastos derivados de la actuación de la Junta de Resolución de Disputas (JPRD) que deben ser asumidos por el contratista, conforme a lo dispuesto en el artículo 354.2 del Reglamento de la Ley N° 32069, deben incluirse en el presupuesto de la inversión pública o, por el contrario, deben ser asumidos directamente por el contratista con cargo a sus propios recursos, sin reembolso?” (Sic.)

- 2.1.1. De manera preliminar, es pertinente precisar que el ciclo de la inversión pública comprende la formulación y evaluación, la ejecución (diseño y construcción) y funcionamiento (operación y mantenimiento), según corresponda².

Debe tenerse claro que la normativa de contratación pública establece las reglas para que las entidades contraten aquellas prestaciones —cuya contratación fuera necesaria— para el desarrollo de proyectos de inversión³; no establece los procedimientos, el desarrollo o el contenido de los documentos o información que debe elaborarse en las fases de inversión pública, los que se rigen por las normas de la materia.

Hecha esta aclaración, la presente Opinión desarrollará alcances sobre lo que la normativa de contratación pública indica que debe contener el expediente técnico de obra y cómo deben ser asumidos los honorarios y los gastos de la Junta de Prevención y Resolución de Disputas (JPRD).

- 2.1.2. En principio, debe indicarse que el área usuaria es la dependencia de la entidad contratante responsable de la adecuada formulación⁴ del expediente técnico que integra el requerimiento de las contrataciones de ejecución de obras⁵.

De conformidad con lo establecido en el artículo 170 del Reglamento, el “Expediente técnico de obra” debe guardar coherencia con los objetivos, alcances y parámetros que sustentan la viabilidad o aprobación de las inversiones, su elaboración incluye el análisis del proceso constructivo que contempla eficiencia constructiva y prácticas de sostenibilidad y comprende el diseño de la obra.

Aunado a ello, es importante indicar que el Anexo I de Definiciones del Reglamento define al Expediente técnico como el “conjunto de documentos que definen, principalmente, las características, alcance y permiten la adecuada ejecución de una obra. Debe proporcionar información coherente y técnica, incluyendo memoria descriptiva, planos de ejecución de obra, especificaciones técnicas, metrados, presupuesto de obra con su fecha de determinación, análisis de precios unitarios y de gastos generales, fórmulas polinómicas, programa de

² De acuerdo con lo señalado en el literal b) del artículo 152 del Reglamento. Por otra parte, debe aclararse que el desarrollo de cada una de las fases del ciclo de inversión se rige por las normas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI), cuyo ente rector —según el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1252— y, por tanto, competente para brindar capacitación y asistencia técnica a las entidades sujetas al Sistema y emitir opinión vinculante y excluyente sobre la aplicación del Ciclo de Inversión y sus disposiciones es la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas.

³ Por ejemplo, para el caso de una obra pública, podría ser necesario que la entidad contrate una consultoría de obra para la elaboración del expediente técnico y/o la ejecución de la obra para su construcción.

⁴ Debe tenerse claro que es diferente la responsabilidad del área usuaria sobre la adecuada formulación del expediente técnico de obra respecto de quién elabora el expediente técnico. Conforme lo establece el numeral 170.2 del artículo 170 del Reglamento indica que el expediente técnico “(...) puede ser elaborado por la entidad contratante, a través del órgano encargado de la elaboración, aprobación y/o conformidad de la elaboración de expedientes técnicos de acuerdo a sus documentos de gestión, o a través de un contratista bajo supervisión, para lo cual se contrata una consultoría de obra conforme los sistemas de entrega contemplados en el artículo 159 o en conjunto con la ejecución de la obra bajo el sistema de entrega de diseño y construcción”.

⁵ Conforme a lo establecido en el artículo 20 del Reglamento

ejecución de obra, calendario de avance de obra valorizado, y, si el caso lo requiere, estudio de suelos, estudio geológico, estudio hidrológico, estudio de impacto ambiental, calendario de utilización de equipos u otros complementarios. Asimismo, puede incluir otros como las obligaciones de levantamiento digital de información y tecnologías de posicionamiento espacial, tales como la georreferenciación". (El resaltado y subrayado son agregados).

El mismo Anexo define también el “Presupuesto de obra” como “(...) **el valor económico de la obra** estructurado por partidas con sus respectivos metrados, análisis de precios unitarios, gastos generales, utilidad e impuestos” (el resaltado y subrayado son agregados). Como puede verse, el concepto principal es el “valor económico de la obra”, compuesto por los conceptos necesariamente vinculados a la obra.

Queda claro que el “presupuesto de obra” que está contenido en el expediente técnico de obra es diferente al concepto de “presupuesto de inversión pública”⁶.

2.1.3. Por otro lado, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley, las entidades contratantes establecen la cuantía de la contratación conforme al Plan Multianual de Bienes, Servicios y Obras (PMBSO), que posteriormente puede ser actualizada en la estrategia de contratación⁷, a fin de gestionar los recursos presupuestales necesarios. Es importante precisar que la cuantía de la contratación es un elemento trascendental a fin de, entre otros aspectos —como la gestión de recursos presupuestales, ya señalada—, establecer la aplicación de la normativa de contrataciones públicas y el tipo de procedimiento de selección a emplear.

Sobre el particular, es importante señalar que el numeral 53.2 del artículo 53 establece que la **cuantía** de la contratación debe incluir todos los conceptos que sean aplicables a la obra a contratar y que esta corresponde al presupuesto definido en el expediente técnico de obra, conforme lo establece el 163.2 del artículo 163 del Reglamento.

Como puede advertirse, la cuantía de la contratación de ejecución de obra (esto es, el presupuesto de obra establecido en el expediente técnico de obra), debe establecerse incluyendo todos aquellos aspectos y condiciones que son necesarios para la ejecución de la obra, que constituyen su “valor económico” y que serán asumidos por la Entidad.

2.1.4. Por otra parte, el artículo 76 de la Ley establece que las controversias que surgen durante la ejecución del contrato se resuelven, entre otros⁸, mediante Junta de prevención y resolución de disputas (JPRD).

2.1.5. Sobre el particular, debe indicarse que la JPRD se encuentra regulada en el Subcapítulo 2 del Capítulo III del Título XI del Reglamento.

Al respecto, la normativa dispone que las JPRD son obligatorias en los contratos de obras cuyos montos son iguales o superiores a S/ 10 000 000,00 (diez millones y 00/100); y son facultativas para contratos cuyos montos son inferiores. No puede establecerse JPRD a obras cuyos montos son inferiores a S/ 5 000 000,00 (cinco millones y 00/100).

La JPRD tiene competencia para conocer y decidir toda discrepancia, desacuerdo y/o controversia de contenido contractual o técnico que surge entre las partes durante la ejecución del contrato, desde el inicio del plazo de ejecución contractual hasta la recepción total en el

⁶ Debe indicarse que el término “presupuesto de inversión pública” únicamente aparece en el numeral 354.1 del artículo 354 del Reglamento. La Ley N° 32069 ni en otra disposición del Reglamento ni sus Anexos se vuelve a repetir el término.

⁷ De conformidad con lo previsto en el literal k) del numeral 46.1 del artículo 46 y el numeral 53.1 del artículo 53 del Reglamento.

⁸ Además de la JPRD, el artículo 76 también reconoce a la Conciliación y al Arbitraje como mecanismos de resolución de controversias.

caso de obras, según corresponda. También puede someterse a la JPRD la liquidación de la obra en caso así se haya determinado en la estrategia de contratación.

Ahora bien, el artículo 354 del Reglamento establece que:

“354.1. La retribución, costos y/o gastos de la JPRD y del centro que los administra forman parte del presupuesto de la inversión pública.

354.2. La retribución, costos y/o gastos se asigna a las partes y son asumidos en partes iguales, conforme a lo establecido en las respectivas tablas de honorarios de los centros de administración”.

La JPRD es un **medio de solución de controversias** que, de manera similar a la conciliación y al arbitraje, la normativa de contratación pública pone a disposición de las partes para que resuelvan sus diferencias durante la ejecución del contrato, la retribución, los costos y los gastos de la JPRD —de manera similar a como ocurre con la retribución, los costos y los gastos de los otros medios de solución de controversias que contempla la normativa de contratación pública— no son conceptos que estén incluidos en el expediente técnico de obra ni en el presupuesto de obra y no constituyen el “valor económico de la obra”.

Se advierte entonces que la regla para asumir la retribución, los costos y/o gastos de la JPRD es que estos no son, por definición legal, parte del presupuesto de obra, y conforme al numeral 354.2 del artículo 354 del Reglamento, **son asumidos de manera equitativa por las partes**. Por tanto, el monto que le corresponde asumir al contratista como concepto de la retribución, los costos y/o gastos de la JPRD no puede ser incluido en el presupuesto de obra, tanto porque no corresponde al valor económico de la obra como porque en el presupuesto de obra se consignan únicamente los montos que asumirá la entidad (cuantía de la contratación).

Se precisa que conforme lo indica el numeral 354.1 del artículo 354 del Reglamento, la retribución, costos y gastos de la JPRD y del centro que la administra forma parte del presupuesto de inversión pública; sin embargo, ello no contraviene la disposición contenida en el 354.2 del referido artículo.

3. CONCLUSIÓN

Conforme lo establecido en el numeral 354.1 del artículo 354 del Reglamento, la retribución, costos y/o gastos de la JPRD y del centro que lo administra forma parte del presupuesto de la inversión pública. Sin embargo, dichos conceptos no pueden formar parte del presupuesto de la obra, por tanto, lo indicado en el numeral 354.1 no contraviene la regla establecida en el numeral 354.2 del artículo 354 del Reglamento, por la que el contratista debe asumir, con sus propios recursos y sin reembolsos, el 50% de la retribución, los costos y/o gastos de la JPRD.

Jesús María, 11 de noviembre de 2025

Firmado por

PATRICIA MERCEDES SEMINARIO ZAVALA

Directora Técnico Normativa
DIRECCIÓN TÉCNICO NORMATIVA

JDS/.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>