

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DISPUTE BOARDS COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ECUADOR

INSTITUTIONALIZATION OF DISPUTE BOARDS AS AN ALTERNATIVE CONFLICT RESOLUTION MECHANISM IN ECUADOR

*Gissella Michelle Encalada Carrera**

Resumen: Este estudio propone un abordaje integral sobre los Dispute Boards para comprender las generalidades fundamentales y analizar varios casos prácticos que han trascendido las fronteras anglosajonas y que se han convertido en parte de los referentes de éxito en la aplicación de este mecanismo. Esto proporciona una perspectiva internacional más diversa que permite comprender su eficacia a través de diferentes contextos.

A nivel latinoamericano y en países de hispanohablantes, la literatura en este tema es limitada; por ende, se requieren investigaciones que fortalezcan su comprensión para lograr una ampliación bibliográfica y su posterior desarrollo normativo. En esa medida, esta investigación se lleva a cabo con el propósito de ampliar los conocimientos en torno a un mecanismo de resolución de justicia alternativo a la justicia tradicional, el cual puede aplicarse en proyectos donde confluyen diversas áreas, así como la participación de numerosos involucrados.

De esta manera, se desarrolla un enfoque sobre los Dispute Boards en Ecuador, en consonancia con un desglose normativo de estos y la exposición de dos proyectos, los cuales se constituyen como un paradigma en la utilización de este

* Abogada de los Tribunales de Justicia de la República del Ecuador y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Cuenca; Máster por la Universitat de València y la Universidad Camilo José Cela. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-8474-0104>.
gissella.encalada16@gmail.com.

MASC. Esta revisión posibilita un mejor entendimiento del tratamiento que hasta la fecha se le ha dado a este MASC en el Ecuador. Finalmente, permite evaluar si confluyen las herramientas necesarias para una posible y futura ampliación de este MASC en la regulación normativa.

Palabras clave: Dispute Boards, Mecanismos alternativos de solución de conflictos, Heterocomposición, Conflictos, Justicia alternativa.

***Abstract:** This study focuses on presenting a comprehensive approach to Dispute Boards to understand the fundamental generalities and analyze several practical cases that have transcended, English-speaking borders and have become successful benchmarks in the application of this mechanism. This provides us with a more diverse international perspective for understanding its effectiveness in different contexts.*

In Latin America and in Spanish-speaking countries, the literature on this topic is limited, requiring research to strengthen its understanding to expand the bibliography and subsequently develop regulations.

Therefore, this research is conducted to expand knowledge regarding an alternative justice resolution mechanism to traditional justice, which can be applied in projects that involve diverse areas and the participation of numerous stakeholders.

An approach has been developed regarding Dispute Boards in Ecuador, with a regulatory breakdown and the presentation of two projects that are paradigmatic in the use of this ADR. This review will provide a better understanding of how this MASC has been managed to date in Ecuador and will assess whether the necessary tools exist for a possible future expansion of this MASC in regulatory frameworks.

Keywords: Dispute Boards, Alternative Dispute Resolution Mechanisms, Heterocomposition, Conflicts, Alternative Justice.

Summary. I. Introducción. II. Marco teórico de los dispute boards. II.1. Contextualización. II.2. Conceptualización. II.3. Aproximación teórica a la naturaleza jurídica de los Dispute Boards. II.4. Ventajas. II.5. Tipos de Dispute Boards. II.6. Constitución de los Dispute Boards. III ¿Una figura en expansión?, los Dispute Boards

más allá del mundo anglosajón. III.1. Comité Olímpico Internacional - Juegos Olímpicos de Londres y de Rio de Janeiro. III.2. Chile. III.3. Perú. III.4. Colombia. IV. Dispute Boards en Ecuador. V. Ejemplos prácticos como paradigmas en Ecuador. V.1. Proyecto Metro de Quito. V.2. Proyecto Coca-Codo Sinclair. VI. Conclusiones. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

Los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) se encuentran dispersos en el mundo y, a pesar de tener sustancialmente la misma esencia, en cada espacio geográfico se los puede concebir de diferente manera y con distintas denominaciones.

En el caso ecuatoriano, la legislación reconoce y promociona los MASC. Si bien esto se refiere, en términos constitucionales y de manera particular, a la mediación y el arbitraje, también es cierto que no plantea una lista taxativa, sino que, de acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 190, reconoce “otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos”.

Uno de los principales cuestionamientos consiste en determinar si los *Dispute Boards* están incorporados en la normativa ecuatoriana y, además, recopilar los casos en los que esta figura se haya aplicado. Asimismo, se examina la forma en que este mecanismo se ha implementado, tomando como referencia modelos y directrices de otros países y de organismos internacionales.

En consecuencia, para analizar los *Dispute Boards* en el país, el fundamento principal se encuentra en la disposición abierta de la Constitución.

Al respecto, los detalles adicionales y los cuestionamientos se abordarán en las siguientes páginas, con el objetivo de ofrecer, a través de esta investigación, una visión completa y actualizada sobre el potencial futuro de los *Dispute Boards* en el marco normativo ecuatoriano.

La contextualización del tema resulta fundamental para comprender sus implicaciones y, por ende, el ámbito de aplicación, en particular respecto de cómo la implementación de este mecanismo responde a las exigencias de tiempo y costos en la gestión de conflictos. En este sentido, la investigación profundiza en las generalidades de los *Dispute Boards*, también denominados en distintas regiones o instituciones como juntas de resolución de conflictos, comités de resolución de conflictos, paneles técnicos o mesas de resolución de conflictos, por mencionar las principales denominaciones entre los hispanohablantes.

II. MARCO TEÓRICO DE LOS DISPUTE BOARDS

II.1. Contextualización

La evolución del mundo se ha producido de manera acelerada a raíz de las guerras mundiales. Si bien la construcción ha constituido un pilar fundamental del desarrollo humano, en el siglo XX se generó una marcada tendencia hacia la industrialización. A la luz de este escenario, frente a grandes proyectos, surgió también la necesidad de prever la constante aparición de conflictos. En consecuencia, estos conflictos eran resueltos por los propios ingenieros o, en su defecto, se paralizaba la obra hasta que un juez emitiera una resolución, lo que ocasionaba demoras y pérdidas económicas.

Como antecedentes, se entiende que en los megacontratos de construcción los conflictos eran una constante, por lo que la negociación amigable o la decisión del *Engineer* se presentaban como los principales métodos de solución. El *Engineer* desempeñaba funciones de control sobre el funcionamiento técnico de las operaciones de construcción e, incluso, era designado como administrador y supervisor técnico durante la ejecución de la obra. Sin embargo, en 1999 la Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC) eliminó la función del *Engineer* como encargado de resolver las controversias y, en su lugar, introdujo los mecanismos alternativos de resolución de disputas (ADR), específicamente el *Dispute Adjudication Board*.

El origen documentado oficialmente de los *Dispute Boards* se remonta a la década de 1960 en Estados Unidos, durante el caso del *Boundary Dam* y el *Powerhouse Project* subterráneo en Washington (Freitas y Gushiken, 2020). En estos proyectos se conformó un panel técnico denominado *Joint Consulting Board*, integrado por cuatro especialistas en distintas áreas, quienes lograron culminar las obras sin necesidad de acudir a los tribunales (Nuviala, 2020).

A partir de estas experiencias, los *Dispute Boards*, denominados en ese momento *Dispute Review Boards*, comenzaron a aplicarse en proyectos de gran magnitud, como el Túnel Eisenhower en Colorado en 1975 (Freitas y Gushiken, 2020). Posteriormente, su uso se expandió fuera de Estados Unidos en megaproyectos tales como la Central Hidroeléctrica Francisco Morazán en Honduras, el Túnel del Canal de la Mancha que une a Francia y Reino Unido, el Aeropuerto de Hong Kong, el Proyecto Hidroeléctrico de Ertan en China, la expansión de la represa Yacyretá-Apipé en Argentina y la ampliación del Canal

de Panamá, entre otros. En síntesis, a medida que los proyectos adquirirían mayor complejidad y dimensiones, se volvió indispensable contar con mecanismos que ofrecieran respuestas rápidas a los problemas surgidos durante la construcción, por lo que la incorporación de los *Dispute Boards* se fue normalizando en el ámbito de los megaproyectos.

II.2. Conceptualización

Las definiciones vinculadas con el concepto de MASC son variadas; entre las principales, se destacan las siguientes:

Para la Cámara de Comercio Internacional [CCI] (2022) los *Dispute Boards*:

Es un órgano permanente que típicamente se establece con la firma o el inicio de la ejecución de un contrato a mediano o largo plazo, para ayudar a las partes a evitar o resolver cualquier desacuerdo o desavenencia que pudiera surgir durante la aplicación del contrato. Habitualmente utilizados en los proyectos de construcción, se emplean en otros campos como la investigación y el desarrollo, la propiedad intelectual y los acuerdos de reparto de la producción y de accionistas. (p. 2)

En tal sentido, esta es una definición general que proporciona la primera característica, esto es, la composición de la junta. Este carácter direcciona hacia áreas específicas del objeto de estudio.

Sobre esto, el abogado experto en contratación, Roberto Hernández, amplió más la definición al plantear elementos importantes para la aplicación de este mecanismo, como la composición de la junta o panel, la presencialidad

como requisito fundamental ligado a la familiarización con el proyecto, que es lo que diferencia a este mecanismo de otros. En tal sentido, este autor señaló lo siguiente:

Es un medio diferente y es interesante porque lo que hace es que se establezca un panel (de una o tres personas) que se encuentran presentes durante el desarrollo de un proyecto. Conocen el proyecto, conocen a las partes, saben cuáles son sus ventajas y sus puntos débiles. Y en el momento en que las partes contratantes tienen una disputa, la ponen a consideración del *Dispute Boards* para que lo resuelva. (Hernández, 2013, párr. 2)

Al considerar las distintas definiciones, se advierte la existencia de factores comunes a los que la mayoría de los autores hacen referencia, como la composición de la junta, la formalización mediante un contrato y la visión de algunos investigadores que restringen su aplicación exclusivamente a los contratos de construcción. A partir de ello, resulta pertinente realizar un análisis de los elementos esenciales que conforman este MASC.

Según la autora, los *Dispute Boards* constituyen un mecanismo mediante el cual las partes acuerdan establecer un panel de expertos imparciales encargado de resolver las controversias de forma preventiva y en tiempo real, sin que sea necesaria la suspensión del proyecto. Ahora bien, dicho panel tiene la obligación de profundizar en el conocimiento del proyecto en el que interviene, con el fin de llevar a cabo un seguimiento y monitoreo constante.

II.3. Aproximación teórica a la naturaleza jurídica de los Dispute Boards

Este mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos presenta una naturaleza contractual, debido a que a través de los acuerdos contractuales se define el funcionamiento y el alcance de este mecanismo. De tal modo, esta herramienta puede desempeñar funciones consultivas y resolutivas, dependiendo de la autonomía de la voluntad de las partes.

Por otro lado, la naturaleza jurídica de este MASC es híbrida, puesto que engloba tanto un mecanismo autocompositivo como un heterocompositivo, dado que quienes integran la Junta de Resolución de Conflictos tienen autoridad para dictar una solución a las controversias que surjan, en función de la voluntad expresada por las partes contractuales.

II.4. Ventajas

Este apartado puede ser relativo y puede variar según la perspectiva de las partes, dado que existen factores que influyen en la percepción y efectividad de estos mecanismos ante diferentes contextos. Asimismo, las principales ventajas radican en el objetivo de este mecanismo, esto es, prevenir y/o resolver los conflictos, mientras la obra está en marcha. De esta manera, se evita que la obra se paralice o incluso termine inconclusa.

Otra de las ventajas más significativas de este mecanismo se encuentra en el artículo 29 del Reglamento relativo a los *Dispute Boards* de la CCI, el cual establece que los miembros de la junta tienen la obligación de “familiarización con el contrato y seguimiento de su ejecución”. En consecuencia, se arguye que esta disposición garantiza que los integrantes cuenten con los conocimientos

necesarios para resolver las controversias, considerando tanto las aristas previas al conflicto como aquellas que surjan en el transcurso de este.

Adicionalmente, los *Dispute Boards* están conformados por miembros con conocimientos técnicos, lo que puede representar tanto una ventaja como una desventaja. Por una parte, su experticia técnica les permite comprender con mayor precisión los aspectos específicos del proyecto, lo que puede conducir a soluciones más rápidas y acertadas. No obstante, esa misma especialización puede implicar una falta de perspectiva jurídica, lo que a su vez podría generar decisiones que no tomen en cuenta aspectos legales más complejos. Por consiguiente, es posible señalar que esta dualidad evidencia la importancia de equilibrar lo técnico con lo jurídico; en este sentido, una alternativa es la designación obligatoria de un abogado como parte de los tres miembros que pueden integrar la junta.

II.5. Tipos de *Dispute Boards*

De conformidad con lo establecido en el reglamento relativo a los *Dispute Boards* de la CCI (2022), los tres tipos de esta figura se encuentran regulados en los artículos 4, 5 y 6, respectivamente:

Dispute Review Boards (DRB): al aplicar este método, la junta emite recomendaciones que originalmente no son vinculantes, pero que tras 30 días y ante la falta de oposición por escrito de las partes se vuelven obligatorias. Ahora bien, en el reglamento se la utiliza como primera opción y con un tinte más informal, pero ya en la sumisión formal se dictan las recomendaciones antes mencionadas.

Dispute Adjudication Boards (DAB): cuando se aplica este método, la junta, posterior a la sumisión formal de las partes, emite decisiones que son de obligatorio e inmediato cumplimiento. En este caso, si alguna de las partes no está de acuerdo, cuenta con 30 días para presentar las razones a la otra parte y al DAB. Empero, cabe recalcar que están obligadas a su cumplimiento hasta que se emita una decisión final a través de un proceso arbitral o de justicia ordinaria, según lo acordado por las partes. Si existe el caso de que las partes no tienen objeciones, en 30 días la decisión de la junta será la final y sobre la decisión final no cabe ningún tipo de impugnación.

Combined Dispute Boards (CDB): bajo esta modalidad la junta tiene la facultad de emitir, en primer lugar, recomendaciones y, de ser el caso, decisiones. Cabe indicar que este cambio sucede siempre que se solicite por una parte y la otra no presente ningún tipo de objeción, pero en caso de presentar objeciones, la junta deberá emitir recomendaciones.

Esta clasificación se ha acatado y aplicado en diferentes países y por diversas organizaciones que han desarrollado este MASC. De tal modo, al existir tres tipos de *Dispute Boards*, las partes deben expresar al momento de celebrar el contrato qué tipo de DB se va a aplicar en el proyecto, dado que esta decisión determinará el funcionamiento del DB, las competencias que tendrá, su capacidad consultiva, resolutive o ambas de ser necesario. En suma, las partes, al especificar este apartado desde el inicio, se aseguran un manejo efectivo y adecuado de los conflictos y de las soluciones.

II.6. Constitución de los Dispute Boards

Este mecanismo se ha planteado con el objeto de facilitar el desarrollo de diferentes proyectos a través de la resolución de las contingencias que surjan,

además de dotarles a las partes de opciones para evitar los tradicionales largos y costosos procesos. Por ende, las partes que busquen implementar este mecanismo lo pueden hacer de dos maneras: al inicio o durante el proyecto.

La *Standing Dispute Boards* —o junta de resolución permanente— se designa desde el inicio del contrato del proyecto para ejercer funciones durante el tiempo que dure el proyecto. Asimismo, esta se caracteriza usualmente por lo siguiente:

Las visitas periódicas presenciales a las obras por parte de los miembros, al objeto de favorecer el conocimiento del escenario en el que puedan surgir las posibles diferencias, para evitar, en una fase preliminar, que lleguen a constituirse como disputas formales. (Nuviala, 2020, p. 143)

Por la duración y las actividades que debe cumplir la junta, esta modalidad implica mayores costos. En relación con la *Ad Hoc Dispute Boards* o junta de resolución *ad hoc*, la junta no se involucra de forma continua, sino solo cuando es convocada: “se implementa en un esfuerzo por reducir costos. Sin embargo, el DB ad hoc sacrifica la ventaja significativa de las reuniones periódicas con las partes y las visitas al sitio del proyecto” (The Dispute Resolution Board Foundation, s.f., p. 1).

Por regla general, lo más recomendable consiste en habilitar una junta permanente, dado que los miembros tendrían un conocimiento continuo y acumulado que les familiariza cabalmente con el proyecto para una intervención oportuna. Igualmente, sus decisiones serán constantes y coherentes, lo que significa fluidez en el desarrollo del proyecto.

III. ¿UNA FIGURA EN EXPANSIÓN? LOS DISPUTE BOARDS MÁS ALLÁ DEL MUNDO ANGLOSAJÓN

Tras realizar un barrido bibliográfico, se constató que, desde su origen, este MASC se concibió para aplicarse en proyectos y megaproyectos de construcción e ingeniería, debido a la elevada conflictividad característica de este sector. En tal sentido, la problemática en esta área resultaba tan representativa que fue necesaria la creación de un mecanismo de solución de controversias especializado.

Con el paso del tiempo, la experiencia y las investigaciones han permitido identificar algunos elementos puntuales que justifican la inclusión de este MASC como una opción viable para la resolución de controversias en proyectos. En primer lugar, el número de participantes involucrados – arquitectos, ingenieros, constructores, contratistas, subcontratistas, clientes, inversionistas, entre otros–, cada uno con intereses y responsabilidades interdependientes. En segundo lugar, la determinación de los plazos, aspecto fundamental, puesto que se deben fijar con el fin de garantizar una adecuada gestión y control del tiempo, así como la atribución de responsabilidades en caso de incumplimiento. En tercer lugar, la conflictividad en torno a los precios, dado que las partes deben responder conforme a las obligaciones adquiridas: una se compromete a pagar por un resultado y la otra a entregarlo a cambio de dicho pago; de no cumplirse, se generan conflictos (Pérez, 2020).

No obstante, a medida que se amplía el rango de estudio de este tema, también se evidencia que este MASC cuenta con elementos que lo configuran como un mecanismo alternativo con potencial aplicación en otros ámbitos. De tal modo, lo anterior resulta especialmente relevante si se considera que, por sus características, “el recurso *Dispute Boards* es especialmente recomendable en

proyectos donde se requiere una gran inversión de capital, así como en contratos de mediana o larga duración” (Amorín y Fernández, 2023, p. 230).

En consecuencia, surge la necesidad de plantear si los factores relativos a la inversión de capital, la duración de los contratos y la convergencia de múltiples partes pueden constituir indicadores de viabilidad para la aplicación de este MASC, independientemente del área o la materia en la que se proponga su utilización.

Finalmente, la adopción y aplicación de los *Dispute Boards* ha trascendido más allá del mundo anglosajón en el que tuvo sus orígenes, y se ha extendido a diversos países, sectores y contextos. A continuación, se presentarán casos y experiencias internacionales que ilustran la manera en que este MASC se ha implementado exitosamente.

III.1. Comité Olímpico Internacional - Juegos Olímpicos de Londres y de Rio de Janeiro

Los Juegos Olímpicos –conocido por sus siglas JJ. OO– es un evento global y multideportivo celebrado como el mayor evento deportivo internacional. Por tal razón, el desarrollo de este evento lleva consigo la coordinación de múltiples proyectos que componen las Olimpiadas, así como la construcción de la infraestructura, la organización de eventos y la logística general e integral de todo el programa, lo que congrega a miles de personas y representan un impulso económico muy significativo para el país anfitrión.

Por otro lado, se cuenta con dos ediciones, las cuales marcan el precedente para la aplicación de los *Dispute Boards*: los Juegos Olímpicos de Londres del 2012 y Río de Janeiro del 2016.

En los Juego Olímpicos de 2012, celebrados en Londres, se implementó por primera vez los *Dispute Boards* en los 55 grandes proyectos que estaban compuestos con más de 100 contratos.

La cláusula en cuestión recogió un proceso escalonado que incluía dos modelos de *Dispute Boards* distintos: (i) un órgano llamado *Independent Dispute Avoidance Panel* (IDAP) y (ii) un *Adjudication Panel* (AP). Finalmente, se estableció el recurso a la vía jurisdiccional. (Amorín y Fernández, 2023, p. 231)

Por la magnitud del evento, se establecieron órganos escalonados para afrontar las posibles desavenencias. En el primer nivel se encontraba el IDAP, conformado por once profesionales técnicos en construcción, encargado de los proyectos entre los contratistas y la autoridad de ejecución olímpica. Cada uno de los miembros tenía a su cargo un proyecto específico. En el segundo nivel estaba el AP, integrado por doce técnicos en construcción, distribuidos en paneles de distintas áreas de conocimiento, responsables de los conflictos que no fueran susceptibles de resolución a través del IDAP. Como muestra de la eficacia de este sistema, únicamente dos conflictos fueron atendidos por el órgano de segunda instancia. Finalmente, se contempló la vía jurisdiccional como última instancia y, según los informes, ningún caso llegó a esa etapa, lo que evidenció que la inclusión de los *Dispute Boards* constituyó un éxito rotundo (Amorín y Fernández, 2023).

Para los Juegos Olímpicos de 2016, celebrados en Río de Janeiro, se incorporaron nuevamente los *Dispute Boards* bajo la coordinación de la *Dispute Resolution Board Foundation* (DRBF). En contraste con el enfoque adoptado en 2012, la DRBF, como organización a cargo, intentó mejorar la experiencia previa e introdujo varias modificaciones a la cláusula de los *Dispute Boards*.

En primer lugar, incluyó un procedimiento previo mediante el denominado *Programa de Capacitación DAB Río 2016*, concebido como un proceso formativo para los expertos técnicos locales que participarían como miembros de los paneles durante los juegos.

En segundo lugar, creó un modelo específicamente adaptado a las necesidades del proyecto olímpico, denominado *Dispute Board ad hoc*. Este modelo implicaba que los miembros de los *Dispute Boards* intervenían únicamente a solicitud de las partes.

En tercer lugar, instituyó dos paneles de expertos seleccionados de la lista de técnicos que hubieran completado el proceso de formación señalado en el primer punto. El primer panel estaba compuesto por:

- (i) un *Dispute Board* integrado por tres miembros, escogidos dos de ellos por cada una de las partes y el tercero de mutuo acuerdo por los dos miembros previamente seleccionados y el segundo panel, un panel de presidentes (*Dispute Board Chairs*) encargados de presidir los *Dispute Boards* de tres miembros mencionados en el punto (i) anterior. (Amorín y Fernández, 2023, p. 232)

En cuarto lugar, se estableció un panel para cada uno de los 35 contratos registrados. Estos paneles podían ser permanentes o *ad hoc* con uno o tres miembros (Estebanson y Frith, 2023). En quinto lugar, se estableció que la última instancia sería a través de un proceso de arbitraje.

Durante la jornada de los JJ.OO, no se registró ningún caso que haya escalado a última instancia (Estebanson y Frith, 2023). En consecuencia, todas las disputas se manejaron y resolvieron bajo la supervisión y gestión de los

miembros del *Dispute Boards*, lo que reafirma la utilidad y el éxito de la incorporación de este mecanismo, incluso con otro formato.

Hasta el momento se ha aplicado en este evento para cuestiones de infraestructura, ingeniería, construcción. Sin embargo, la utilización de estos mecanismos ha sido una herramienta muy significativa y que se ha probado, ofreciendo buenos resultados en eventos que requieren el cumplimiento de los contratos de manera exacta y en tiempo límite, por lo que es una muestra de su eficiencia en proyectos a corto plazo.

III.2. Chile

El 20 de diciembre de 2009, Chile se consolidó como el país precursor en la introducción de los *Dispute Boards* en Latinoamérica, cuando, mediante la Ley 20.410, se incorporaron en la Ley de Concesiones de Obras Públicas de 1996 bajo la denominación de Paneles Técnicos. En particular, el artículo 36 dispuso lo siguiente: “Las discrepancias de carácter técnico o económico que se produzcan entre las partes durante la ejecución del contrato de concesión, podrán someterse a la consideración de un Panel Técnico a solicitud de cualquiera de ellas”. Se trató de un único artículo que regulaba ampliamente el funcionamiento de este mecanismo, siendo especialmente relevante la determinación de un listado de causas específicas que podían someterse a dicho panel.

Con el propósito de ampliar las disposiciones en esta materia, el 20 de abril de 2010, mediante el Decreto Supremo n.º 215, se introdujeron modificaciones al Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas. Entre estas, se incluyó el artículo 107, relativo a la creación, composición,

competencias y funcionamiento del Panel Técnico, así como el artículo 108, que estableció el procedimiento a seguir ante dicho órgano.

De esta manera, en Chile los *Dispute Boards* se consolidaron como una institución denominada Panel Técnico de Concesiones, encargada de emitir recomendaciones técnicas en proyectos entre el Ministerio de Obras Públicas y las sociedades concesionarias, operando únicamente bajo la modalidad de *Dispute Review Boards (DRB)*.

En 2023 se aprobaron las Normas de Funcionamiento del Panel Técnico de Concesiones de Obras Públicas. Asimismo, este órgano emite memorias anuales en las que informa sobre su gestión, señalando que, desde su creación en 2010 hasta 2023, ha mantenido una labor continua de intervención y seguimiento en los proyectos de concesión.

[...] De un total de 84 Recomendaciones emitidas desde el año 2010 hasta el 31 de diciembre de 2023, existen 44 casos terminados mediante acuerdos directos, transacciones, conciliaciones y sentencias. Del análisis de dichos casos terminados, se observa que en un 86% de ellos se han recogido total o parcialmente los criterios establecidos por el Panel en sus Recomendaciones. Más aún, del universo total de los casos terminados un 41% lo han sido mediante acuerdos directos de las partes, sin recurrir a la Comisión Arbitral. (Panel Técnico de Concesiones, 2023, p. 4)

Aunado a esto, con la incorporación de la tecnología se creó una página web con toda la información de este, así como paneles para el conocimiento general y transparente de su funcionamiento. De esta manera, se potencia la accesibilidad al público.

III.3. Perú

El proceso de incorporación de los *Dispute Boards* en Perú ha sido paulatino y se realizó bajo la denominación de Junta de Resolución de Disputas (*JRD*). Este mecanismo se introdujo con la aprobación de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley n.º 30225, cuyo artículo 45.3 establece lo siguiente: “Las partes pueden recurrir a la Junta de Resolución de Disputas en las contrataciones de obras, de acuerdo con el valor referencial y demás condiciones previstas en el reglamento, siendo sus decisiones vinculantes...”. Dicha ley entró en vigor en 2016.

A partir de ese año, se emitieron diversos decretos legislativos, decretos supremos y disposiciones complementarias con el propósito de modernizar el marco normativo. En la actualidad, Perú cuenta con el Reglamento de la Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 344-2018-EF, al cual se le han incorporado modificaciones a través de disposiciones complementarias. En este marco, se estableció lo siguiente: según el artículo 243.4, la JRD será facultativa en los contratos de obra cuyos montos no superen los 20 millones de soles (equivalentes a aproximadamente 5 millones de euros) y obligatoria en aquellos que excedan dicha cantidad, siendo sus decisiones vinculantes en ambos casos. Por su parte, el artículo 243.5 dispone que las partes eligen el número de miembros de la junta; en ausencia de acuerdo, la JRD estará compuesta por un miembro en contratos de menos de 40 millones de soles, o por tres miembros cuando la cuantía contractual sea igual o superior a esa cifra. De este modo, Perú fijó valores concretos como condicionantes para la aplicación de este mecanismo.

La JRD se ha difundido ampliamente en el país y diversas instituciones han incorporado esta figura en sus reglamentos. Entre ellas se encuentran el

Reglamento de la Cámara de Comercio de Lima, el Reglamento del Centro de Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Reglamento del Organismo Supervisor de Contrataciones con el Estado y el Reglamento de *Dispute Boards* del Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima, entre otros.

La aplicación de este MASC se considera un caso de éxito en Latinoamérica, especialmente en el *Proyecto Especial Juegos Panamericanos – Lima 2019*. En este contexto, Perú asumió la responsabilidad de entregar 21 recintos deportivos, con una inversión de 1.200 millones de dólares (Cuentas y Nuviala, 2021). Ahora bien, dada la limitación temporal, se optó por implementar la Junta de Resolución de Disputas con el objetivo de evitar la paralización del proyecto. En efecto, la Organización Deportiva Panamericana, el Comité Olímpico Peruano y la Municipalidad de Lima suscribieron el Acuerdo de Responsabilidades y Obligaciones para la organización de los juegos, en el cual incluyeron la cláusula de JRD (Ames, 2022). Como resultado, el proyecto se entregó en el plazo previsto y se consolidó como un caso emblemático de aplicación de este mecanismo en el país.

III.4. Colombia

Actualmente, Colombia cuenta con la figura de Amigable Composición, definido en el artículo 59 de la Ley 1563 de 2012 de la siguiente manera:

Es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, por medio del cual, dos o más particulares, un particular y una o más entidades públicas, o varias entidades públicas, o quien desempeñe funciones administrativas, delegan en un tercero, denominado amigable

componedor, la facultad de definir, con fuerza vinculante para las partes, una controversia contractual de libre disposición. La amigable composición podrá acordarse mediante cláusula contractual o contrato independiente.

En el artículo 61 de la misma ley se señala la designación y procedimiento:

Salvo convención en contrario, el amigable componedor no tendrá que ser abogado. Las partes podrán determinar libremente el número de amigables componedores. A falta de tal acuerdo, el amigable componedor será único... A falta de acuerdo previo entre las partes, se entenderá que se ha delegado la designación a un, centro de arbitraje del domicilio de la parte convocada escogido a prevención por la parte convocante. El procedimiento de la amigable composición podrá ser fijado por las partes directamente, o por referencia a un reglamento de amigable composición de un centro de arbitraje, siempre que se respeten los derechos de las partes a la igualdad y a la contradicción de argumentos y pruebas. A falta de acuerdo entre las partes, se entenderán acordadas las reglas de procedimiento del centro de arbitraje del domicilio de la parte convocada, escogido a prevención por la parte convocante.

En Colombia, la primera inclusión de un Panel de Expertos se dio en 2010, dentro del contrato de concesión del Proyecto Ruta del Sol, celebrado entre el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y Yuma Concesionaria S.A. Se trató de un megaproyecto de infraestructura vial que buscaba conectar a Bogotá con la Costa Caribe.

En el marco de la II Jornada de la Cámara Colombiana de Infraestructura, la especialista Alejandra Buitrago recogió opiniones de expertos que señalaron que el Panel de Expertos debía concebirse como un mecanismo que antecediera a la instancia de amigables componedores y al tribunal de arbitramento. Dichos mecanismos se entienden como complementarios y no excluyentes entre sí.

Cabe señalar que la diferencia fundamental entre un Panel de Expertos –o cualquiera de las denominaciones que reciben los *Dispute Boards*– y los amigables componedores radica en el momento de su constitución: mientras los primeros suelen establecerse desde el inicio del proyecto, los segundos se designan únicamente una vez surgida la controversia. En consecuencia, los miembros del Panel adquieren un conocimiento directo y continuo del proyecto, lo que se constituye en su principal característica diferenciadora.

IV. DISPUTE BOARDS EN ECUADOR

En Ecuador, la difusión de los MASC ha sido un proceso gradual. En los últimos años su utilización ha ido en aumento, en respuesta a la necesidad social de encontrar soluciones rápidas y eficientes que impliquen el menor gasto de recursos posible, en contraste con la lentitud y complejidad de la justicia ordinaria. Este panorama refleja un cambio de paradigma en la forma de concebir y resolver los conflictos.

La Constitución de 2008, en su artículo 190, reconoce expresamente el arbitraje, la mediación y “otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos”, lo cual abre la posibilidad de incorporar diversas figuras sin limitarlas a las expresamente mencionadas. En el ámbito infraconstitucional, la

principal norma que regula los MASC es la Ley de Arbitraje y Mediación; no obstante, como se expuso en el primer capítulo de esta investigación, también existen disposiciones en otros cuerpos normativos que contemplan este tipo de mecanismos.

En cuanto a los *Dispute Boards*, el primer acercamiento normativo se dio en 2015, con la aprobación de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera. En el inciso final del artículo 20, relativo a la resolución de controversias, se dispuso lo siguiente: “Las partes podrán pactar arbitrajes o dictámenes técnicos de conformidad con los términos y estipulaciones previstos en el contrato de gestión delegada para resolver controversias puramente fácticas surgidas durante la ejecución o liquidación del respectivo contrato”. En consecuencia, esta disposición resulta relevante por dos razones: primero, porque equiparó los dictámenes técnicos al arbitraje, y segundo, porque restringió su utilización a controversias de carácter técnico, vinculadas con el cumplimiento de especificaciones contractuales. Aunque se trató de una norma general para asociaciones público-privadas y no limitada exclusivamente a contratos de construcción o ingeniería, el mecanismo no tuvo un desarrollo normativo posterior ni se implementaron directrices específicas para su aplicación.

En diciembre de 2023, dicha Ley se derogó y reemplazó por la Ley Orgánica de Urgencia Económica: Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, cuyo propósito fue fortalecer la participación del sector privado en proyectos de infraestructura pública. El artículo 53 de esta norma, titulado *Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en los Contratos de Asociaciones Público-Privadas*, estableció la obligatoriedad de incluir una cláusula compromisoria de MASC en dichos contratos. Además,

determinó que estos mecanismos tienen carácter preclusivo, de modo que deben agotarse en un orden específico: a) negociación directa entre las partes, b) mediación ante un centro autorizado, c) Junta Combinada de Disputas, cuando sea aplicable, y d) arbitraje.

A partir de esta disposición puede afirmarse que en Ecuador los *Dispute Boards* cuentan con reconocimiento normativo bajo la denominación de Junta Combinada de Disputas. Aunque este mecanismo comparte elementos con la concepción original de los *Dispute Boards*, como su orientación a la solución de controversias de carácter técnico, presenta también diferencias sustanciales. Por ejemplo, la Ley no precisa el número de integrantes de la Junta y deja esa determinación a la normativa reglamentaria. Además, condiciona su utilización al agotamiento previo de la negociación directa y de la mediación. Desde la perspectiva de esta autora, dicha exigencia desnaturaliza el propósito del mecanismo, pues limita la celeridad e inmediatez que lo caracterizan como un MASC especializado y preventivo.

Con el objetivo de suministrar claridad y conocimiento a los ciudadanos en general y proporcionar seguridad jurídica a las partes que se relacionen mediante un contrato, se dispuso en la ley mencionada que las cuestiones concernientes a la composición, la forma de reuniones, la activación y las disposiciones necesarias para el conocimiento y el funcionamiento de la Junta Combinada de Disputas se señalarían en el Reglamento. En febrero del 2024 se emitió el Reglamento General de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo a través del Decreto No. 157.

Sin embargo, no se incluyó en ninguna de las disposiciones de este reglamento las cuestiones procesales de este tema, como se lo había señalado,

sino que nuevamente se delegó a que estos elementos se regularan en los contratos de Asociaciones Público-Privadas. Por ello, se revisó el artículo 221 de dicho reglamento; no obstante, tampoco se refiere a la cláusula de solución de disputa. En consecuencia, esta falta de regulación tiene impactos significados como el hecho de que se genera inseguridad jurídica al no existir articulado mediante el cual las partes puedan trabajar. Del mismo modo, la ambigüedad en el procedimiento provoca que haya diversas interpretaciones para cuestiones fundamentales como la determinación o selección de los miembros, los costos, los tipos de *Dispute Boards* que pueden optar, los plazos, la forma de iniciar el proceso ante la junta, entre otros.

V. EJEMPLOS PRÁCTICOS COMO PARADIGMAS EN ECUADOR

A continuación, se exponen los proyectos realizados en el país y que han acogido la aplicación de este mecanismo de solución de controversias para tratar aquellas que surjan a lo largo del proyecto:

V.1. Proyecto Metro de Quito

El Metro de Quito es un sistema de ferrocarril subterráneo conformado por una única línea con quince estaciones, ubicado en la capital del Ecuador. Su objetivo principal es complementar el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Quito (SITM-Q) y optimizar el servicio de transporte público para la ciudadanía.

El Proyecto de la Primera Línea del Metro de Quito (PMLQ) se remonta a la década de 1970, cuando comenzaron las primeras gestiones y estudios preliminares. Sin embargo, solo hasta 2009 se aprobó de manera definitiva, otorgando la construcción a la empresa española *Acciona Infraestructuras*

mediante la firma de un Protocolo General entre el Municipio de Quito y la Comunidad de Madrid (Metro de Quito, s. f.).

Dada la magnitud y la proyección a largo plazo del proyecto, fue necesario adoptar medidas institucionales específicas, entre ellas la creación de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) en abril de 2012. Esta entidad se dotó de amplias facultades legales: “queda plenamente facultada para suscribir los actos, convenios, contratos, adendums, reformas contractuales o cualquier instrumento público o privado que sea necesario para el cumplimiento de esta disposición, sin necesidad de autorización previa alguna” (Consejo Metropolitano de Quito, 2012, p. 6).

De tal modo, la construcción del Metro de Quito fue un proyecto complejo y desafiante que requirió una amplia gama de documentación que regule el proyecto. En noviembre de 2013 se firmó el contrato de Ejecución de la Primera Línea del Metro de Quito, así como la Fase 2: Construcción de las Obras Civiles y Provisión y Montaje del Sistema de Equipamiento e Instalaciones LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL No. RELI 01-2013 METRO DE QUITO-BID-CAF-BEI”.

Se trata de un contrato modelo FIDIC¹ que estableció la cláusula No. 20 para Reclamaciones, Controversias y Arbitraje, Esta, a su vez, está dividida en ocho numerales que tienen por objeto detallar las cuestiones procesales respecto de este tema. Así, se determinó que las controversias podrán presentarse a través

¹ Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils - Federación Internacional de Ingenieros Consultores

de reclamaciones de los contratistas, la Comisión de Resolución de Controversias, Transacción Amigable y Arbitraje.

Aunado a esto, en la cláusula 20.2 se plasma como deberá ser el nombramiento de la Comisión para la Resolución de Controversias; de tal modo, en la cláusula 20.3, se redacta que las condiciones cuando existen desacuerdos sobre la Composición de la Comisión para la Resolución de Controversias; en la cláusula 20.4 se determina el procedimiento para la obtención de una decisión de la Comisión para la Resolución de Controversias. De manera puntual, la cláusula también amplía los detalles respecto del uso de esta herramienta, lo que brinda seguridad jurídica para las partes al señalar plazos puntuales

En relación con la correcta actuación de la Comisión, las partes están obligadas a brindar toda la información, el acceso a la obra e instalaciones y las demás facilidades para el estudio correcto. Una vez que la Comisión ha emitido la decisión, y si la partes están de acuerdo, se soluciona la controversia. Sin embargo, en caso de no estarlo, existe otro recurso que pueden activar, tal como lo expone la cláusula bajo los siguientes términos:

Si alguna de las Partes está inconforme con la decisión de la Comisión para la Resolución de Controversias, dicha Parte podrá, dentro del plazo de 28 días después de recibir la decisión, dar una Notificación de Inconformidad a la otra Parte indicando su inconformidad y su intención de entablar un proceso de arbitraje. Si la Comisión para la Resolución de Controversias no comunica su decisión dentro del plazo de 84 días (o en el plazo que se apruebe de otra forma) después de recibir el caso, entonces cualquiera de las Partes podrá, dentro de los 28 días siguientes al vencimiento de ese plazo, dará una Notificación de Inconformidad a

la otra Parte. En cualquiera de esos casos, esta Notificación de Inconformidad indicará que la misma se efectúa de conformidad con esta Subcláusula, expondrá el asunto objeto de la controversia y la razón o razones de la inconformidad. A excepción de lo que se señala en las subcláusulas 20.7 (Incumplimiento de una Decisión de la Comisión para la Resolución de Controversias) y 20.8 (Vencimiento del Nombramiento de la Comisión para la Resolución de Controversias), ninguna de las Partes tendrá derecho a iniciar un proceso de arbitraje de una controversia si no se ha hecho una Notificación de Inconformidad con arreglo a esta Subcláusula. Si la Comisión para la Resolución de Controversias ha comunicado a ambas Partes su decisión respecto de un asunto objeto de controversia, y ninguna de ellas ha hecho una Notificación de Inconformidad dentro del plazo de 28 días después de haber recibido la decisión de la Comisión, la decisión pasará a ser definitiva y obligatoria para ambas Partes. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2013, p. 188)

Por consiguiente, según lo expuesto en el contrato, para la resolución de controversias no se contempló este MASC como parte de una cláusula escalonada de solución de conflictos que habilitara el acceso a la CRC. No obstante, sí se exige la presentación de una notificación de inconformidad para poder recurrir a una Transacción Amigable o a un proceso arbitral.

En este proyecto se aplica un DAB, dado que la Comisión emite decisiones y no simples recomendaciones. En consecuencia, el incumplimiento de dichas decisiones faculta a la parte afectada a acudir directamente a un proceso arbitral.

Asimismo, el contrato incorpora como anexo un documento con las Condiciones Generales del Convenio de la Comisión para la Resolución de Controversias, en el cual se detallan definiciones, disposiciones generales, garantías, obligaciones de los miembros y de las partes, pagos, causales de terminación, incumplimientos, controversias y normas de procedimiento. La finalidad de este documento es unificar los aspectos específicos de las relaciones contractuales.

En 2016 se expidió el Estatuto Orgánico por Procesos de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, el cual constituye otra herramienta fundamental de la EP, pues en él se establecen directrices relacionadas con la solución de controversias. Dentro de su estructura orgánica, la Gerencia Jurídica asumió la responsabilidad de la gestión de conflictos, incluyendo la presentación, contestación e impugnación de reclamos ante el Comité de Resolución de Controversias.

La EP se organizó en cinco agrupaciones: infraestructura, administrativo-financiera, jurídica, operativa y de nudos críticos de impacto social y ambiental, con el fin de optimizar su gestión. En el ámbito jurídico, se creó la Comisión para la Resolución de Controversias (CRC), definida de la siguiente manera:

“Es un mecanismo previsto en los Contratos FIDIC para la solución de controversias que surgen producto de la ejecución contractual” (Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, 2021, p. 30).

En el Informe Situacional de 2021, el Consorcio Español reportó 285 posibles controversias, relacionadas principalmente con temas como “reclamo por paro de tuneladoras y fábrica de dovelas, reclamo por pago tardío de planillas, reclamos por cambio de Ley aplicable (tributos), reclamos por costo

de pandemia COVID-19 y protestas de octubre, y reclamos por costos indirectos” (Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, 2021, p. 30). Sin embargo, ninguna de estas reclamaciones se presentó formalmente ante la Comisión de Resolución de Controversias.

Cabe señalar que otra de las características principales de este mecanismo es que, en los contratos de construcción, se puede acudir a la CRC; no obstante, como requisito obligatorio se exige la intervención de abogados especialistas en la materia, y no de técnicos, como se concibe originalmente en la definición de los *Dispute Boards*. Esta exigencia introduce un nivel de complejidad que limita la celeridad característica de este MASC, lo cual transforma el paradigma planteado por los Contratos FIDIC. En consecuencia, lo señalado en el informe se distancia de lo que se ha estudiado previamente y tampoco se ajusta a las disposiciones originales sobre la Comisión.

Finalmente, este proyecto se inauguró en diciembre de 2023. En el informe de ese mismo año se registraron, de manera general, 31 instancias de patrocinio en posibles controversias ante la Comisión de Resolución de Controversias, así como procesos de arbitraje internacional, sin que se determinen de manera puntal los casos en concreto.

V.2. Proyecto Coca-Codo Sinclair

El Proyecto Hidroeléctrico Coca-Codo Sinclair constituye la obra de generación eléctrica más grande del Ecuador, diseñada con el objetivo de abastecer de energía al país mediante el aprovechamiento del caudal del río Coca, en las provincias de Napo y Sucumbíos.

Tras numerosos estudios, negociaciones y modificaciones contractuales, el 5 de octubre de 2009 el Gobierno del Ecuador, a través de la Compañía Hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair S.A., suscribió con la Corporación Sinohydro el contrato para la ejecución de las actividades de ingeniería, provisión de equipos y materiales, construcción de obras civiles, montaje y puesta en marcha del proyecto, con una capacidad instalada de 1500 MW.

Este contrato se estructuró bajo la modalidad Engineering, Procurement and Construction Contract (EPC), también conocida como contrato “llave en mano”. Bajo esta figura, la constructora asume la responsabilidad integral de las fases de ingeniería, adquisición de suministros, construcción y entrega final de la obra, garantizando la culminación total del proyecto.

Conscientes de la magnitud y complejidad del proyecto, así como de la posibilidad de que surgieran conflictos durante su ejecución, las partes incluyeron en la cláusula trigésima un apartado específico sobre la resolución de controversias. Esta disposición contempló un procedimiento escalonado: en primer lugar, la notificación escrita de la controversia para convocar una reunión de negociación directa; y, en segundo lugar, la posibilidad de acudir a una JCD, conforme a lo estipulado en la cláusula 30.3.

Resulta relevante destacar que este contrato se suscribió en un periodo en el que aún no existía en Ecuador una normativa clara sobre este MASC. No obstante, las partes optaron por incorporar una regulación contractual propia, tomando como referencia el Reglamento relativo a los *Dispute Boards* de la CCI para suplir cualquier vacío legal o falta de precisión normativa.

En este marco, la cláusula relativa a la JCD incluyó aspectos innovadores que merecen análisis. En primer lugar, se concibió como una cláusula escalonada de resolución de conflictos, lo que garantizó un abordaje

gradual y estructurado mediante tres niveles sucesivos: negociación, Junta Combinada de Disputas y arbitraje. De tal modo, este diseño progresivo ofrecía a las partes la oportunidad de resolver sus discrepancias en etapas tempranas, evitando los elevados costos y la rigidez de un proceso arbitral.

En segundo lugar, el contrato estableció la obligación de realizar una evaluación periódica de la Junta y contempló la posibilidad de sustituir a sus miembros de manera anual. Esta característica constituye un mecanismo de control de calidad que asegura la idoneidad, eficacia y neutralidad de la JCD a lo largo del proyecto. Además, responde a la necesidad de adaptabilidad, dado que la naturaleza de los conflictos puede variar en el tiempo, haciendo indispensable ajustar la composición de la Junta para prevenir eventuales conflictos de interés y riesgos de corrupción. En consecuencia, se buscó garantizar que los miembros de la JCD fueran profesionales capaces de responder adecuadamente a las particularidades del proyecto y que las partes mantuvieran un rol activo en la supervisión de su funcionamiento.

En este contrato se plantearon apartados de gran interés para el análisis, entre ellos la cláusula relativa a la Junta Combinada de Disputas (JCD), diseñada como una cláusula escalonada con un enfoque progresivo y sistemático para la resolución de controversias. Este diseño garantiza que las disputas sean abordadas de manera gradual y estructurada a través de tres niveles: negociación, JCD y arbitraje. Tal progresividad ofrece a las partes distintas alternativas que favorecen la posibilidad de llegar a acuerdos antes de acudir a procedimientos arbitrales más costosos, formales y prolongados.

Asimismo, se incluyó un proceso de evaluación de la Junta y la posibilidad de reemplazar anualmente a sus miembros, lo que constituye una

característica innovadora. Este mecanismo funciona como un control de calidad que asegura la eficacia y la idoneidad continuas de la JCD. La evaluación y el reemplazo obedecen a la necesidad de adaptabilidad, ya que, a lo largo de un proyecto de esta magnitud, la naturaleza de los conflictos puede variar. De este modo, se garantiza la participación de profesionales idóneos, se previenen conflictos de intereses y actos de corrupción, y se fomenta que las partes se mantengan involucradas en la gestión de controversias.

El contrato no especifica expresamente el tipo de *Dispute Board* aplicable; sin embargo, se infiere que corresponde a un CDB debido a la dualidad de funciones de la Junta, que puede emitir tanto recomendaciones como decisiones, dependiendo del contexto. La cláusula 30.3.5 establece que la Junta cuenta con 45 días para emitir recomendaciones o decisiones. Ahora bien, el procedimiento opera de la siguiente manera: en principio, la Junta emite una recomendación; si ninguna de las partes la objeta en un plazo de 20 días, esta adquiere carácter de decisión. En caso de existir objeciones en ese mismo periodo, la controversia escala directamente a un proceso arbitral. Respecto a la emisión de decisiones, el contrato no ofrece mayores precisiones, por lo que corresponde remitirse al artículo 6 del Reglamento de los *Dispute Board* de la CCI.

Cronológicamente, la construcción de la Central Hidroeléctrica inició en julio de 2010. Para 2012 se sometieron ocho procesos ante la JCD; en 2015, se registraron seis controversias resueltas en esta instancia; y en 2016, año de la inauguración de la obra, se presentaron nueve disputas adicionales. En 2017, Sinohydro presentó un reclamo relacionado con el cálculo y pago del reajuste de precios efectuado por Coca Codo Sinclair EP en cumplimiento de las recomendaciones de la Contraloría General del Estado.

En 2018 surgió otra controversia acogida por la JCD, a propósito de la solicitud de Coca Codo Sinclair EP de postergar el cobro de penalidades. En total, entre septiembre de 2012 y abril de 2018 se registraron 26 procesos de controversia en el marco del contrato EPC. Posteriormente, en 2020, Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC EP) sometió a la JCD un nuevo proceso vinculado con la aparición de fisuras y defectos en los distribuidores. Debido a la complejidad del caso y a la falta de acuerdo entre las partes, la disputa escaló a arbitraje ante la Corte Internacional de Arbitraje de la CCI, que en 2022 emitió un laudo favorable a CELEC EP. No obstante, en 2023 Sinohydro presentó una reconvención contra dicho laudo, solicitando compensaciones económicas, la cual aún se encuentra en trámite.

Más tarde, en 2021, CELEC EP interpuso nuevas reclamaciones ante la JCD por la metodología de soldadura empleada por Sinohydro. Sin embargo, al no alcanzarse un acuerdo, la controversia fue llevada a arbitraje ante la Cámara de Comercio Internacional con sede en Chile, activando así la siguiente fase prevista en el mecanismo escalonado de resolución de conflictos.

La construcción de la Central duró seis años y el proyecto ya fue inaugurado por ambos presidentes, por lo que está en operaciones desde noviembre del 2016. Sin embargo, la obra aún no se ha recibido formalmente y no está concluida debido a las fisuras que se han identificado, a la falta de compuertas, al mal funcionamiento técnico y las consecuencias medio ambientales tan importantes que ha ocasionado como la erosión regresiva del Río Coca, el colapso de la cascada San Rafael, entre otros. La Hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair no opera al 100 % por las fallas en su construcción, lo que

obliga a la paralización constante de las actividades por y que tampoco se cumpla el objetivo de abastecer al Ecuador los 1500 MW que debe.

Las partes estipularon que la terminación del contrato sería luego de cumplir el Período de Garantía de Buen Funcionamiento y Ausencia de Defecto, este periodo es de 6 meses desde la terminación del proyecto y la subsanación de todos los defectos, lo cual no se ha dado para lograr la recepción definitiva. Estos problemas ocasionan que siga vigente la relación contractual por la propia naturaleza del contrato EPC.

El proyecto lleva más de 10 años, a lo largo de estos años han sido muchas las controversias que han surgido, este proyecto ha estado lleno de problemas que han necesitado la experticia técnica. Aún no concluye el proyecto, se siguen generando desacuerdos, por lo que continúa abierta la posibilidad de que las partes puedan presentar conflictos ante la JCD para su respectiva resolución.

Finalmente, la implementación de la Junta Combinada de Disputas en este proyecto fue un caso de éxito, porque ha funcionado como un filtro efectivo para que los conflictos se resuelvan a la brevedad posible y sobre todo sin la necesidad de paralizar el proyecto, las partes tenían seguridad jurídica. En consecuencia, este mecanismo permitió abordar los conflictos técnicos y contractuales de forma temprana, lo que evita que se convirtieran en problemas mayores que retrasaran el proyecto. Una muestra de ello es que durante todo el tiempo son muy pocos los conflictos que han escalado a tribunales arbitrales.

VI. CONCLUSIONES

Al analizar el marco general de los *Dispute Boards*, se evidencia que constituyen una herramienta eficaz para la gestión de conflictos, pues ofrecen ventajas significativas en términos de tiempo, costos, continuidad de proyectos y, especialmente, por la familiaridad que los miembros de este MASC adquieren con el proyecto en el que surgen las controversias. Una de sus principales características es que se implementan desde el inicio del contrato, cuando las partes expresan su voluntad de otorgarles potestad resolutoria. Como resultado, esto permite que los problemas se aborden de manera preventiva y proactiva, que se optimicen los recursos y que se garantice la finalización de los proyectos dentro de los plazos y presupuestos establecidos.

En sus inicios, los DB se aplicaron exclusivamente en proyectos de gran escala en ingeniería y construcción, debido a la complejidad inherente a estos. Con el tiempo, gracias a la experiencia acumulada y a las investigaciones realizadas, se han identificado elementos comunes en los proyectos que incorporan este mecanismo: gran magnitud, alta inversión de capital, necesidad de gestionar conflictos durante largos periodos de ejecución, participación de múltiples partes, alto nivel de riesgo y, sobre todo, la voluntad de las partes de someterse al mecanismo. Estos elementos permiten proyectar su aplicación a otros sectores más allá de la ingeniería y la construcción.

Por otro lado, los *Dispute Boards* atraviesan un proceso de expansión tanto en el ámbito del conocimiento como en el de su aplicación. La expansión del conocimiento implica que, a través de estudios y análisis, se ha logrado una mayor claridad sobre sus reglamentos, procedimientos, funciones y alcances. La expansión de la aplicación, por su parte, se observa tanto en el plano

geográfico, al extenderse a un número creciente de países, como en el sectorial, al analizarse su pertinencia en distintos tipos de proyectos.

El término *Dispute Boards* surge en un contexto anglosajón; sin embargo, actualmente se encuentra en un proceso de universalización, lo que hace necesario adaptarlo al idioma español. De allí que cada país haya acuñado una denominación particular: Chile lo denomina *Panel Técnico de Concesiones*; Colombia, *Panel de Expertos*; Perú, *Junta de Resolución de Disputas*; y Ecuador, *Junta Combinada de Disputas* o *Comisión para la Resolución de Controversias*. La adaptación terminológica al español otorga mayor seguridad a los profesionales y a las partes involucradas, pues les permite identificar con claridad que se trata de un mecanismo equivalente a los *Dispute Boards*, pero en su propio idioma.

Cada país, además, ha impuesto requisitos específicos: en Perú se introdujo un umbral de cuantía; en Colombia no se admiten mecanismos que no estén previstos en la Ley, como ocurre con el *Panel de Expertos*; en Chile se amplió el número de miembros; y en Ecuador se anticipó la mediación en el proceso ante la Junta Combinada de Disputas. A pesar de estos avances, la falta de regulación específica sobre su funcionamiento y procedimiento limita la efectividad del mecanismo y genera inseguridad jurídica.

Uno de los debates más relevantes en torno a los DB radica en la especialización de sus miembros. No necesariamente deben ser abogados, arquitectos o ingenieros; sin embargo, el análisis de experiencias demuestra que resulta recomendable integrar el comité con profesionales técnicos conocedores del proyecto, junto con al menos un abogado que garantice la legalidad de las decisiones adoptadas.

De este modo, los *Dispute Boards* pueden convertirse en una herramienta estándar para proyectos que cumplan con requisitos de cuantía, plazo y número de participantes. Si bien no constituyen una solución absoluta a los conflictos, sí representan un mecanismo altamente eficaz para la gestión de las controversias que surgen de manera natural en proyectos complejos, independientemente de su naturaleza.

En el caso del Ecuador, el país cuenta con un amplio rango de cuerpos normativos en constante expansión y modificación. Dentro de esta normativa se han reconocido los MASC, con especial énfasis en la mediación, conciliación y arbitraje. La Constitución, en su calidad de norma suprema, deja abierta la posibilidad de desarrollar otros mecanismos no previstos de manera expresa, lo que habilita constitucionalmente el reconocimiento de los *Dispute Boards*.

Su aplicación en Ecuador ha seguido dos caminos. En la práctica, se los adoptó siguiendo lineamientos de organismos internacionales, utilizándose en los dos proyectos analizados bajo dos denominaciones distintas: *Junta Combinada de Disputas* y *Comisión para la Resolución de Controversias*. En cuanto a la normativa, la primera referencia se dio en 2015 al mencionarse los “dictámenes técnicos”; sin embargo, fue entre finales de 2023 e inicios de 2024 cuando se efectuó un reconocimiento expreso y se incorporó oficialmente la *Junta Combinada de Disputas* en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, de manera unificada.

Ecuador cuenta, por tanto, con las condiciones necesarias –una base normativa, experiencias previas y casos de éxito– para avanzar hacia la institucionalización de los *Dispute Boards*. Para ello, resulta recomendable reformar la Ley que contempla este mecanismo o, en su defecto, elaborar un

proyecto legislativo que regule de manera integral los MASC, más allá de la mediación y el arbitraje.

La relevancia de la JCD radica en su capacidad para ofrecer a las partes soluciones rápidas y especializadas. No obstante, en el contexto ecuatoriano, esta finalidad aún no se cumple plenamente debido a la falta de una regulación completa y detallada que permita garantizar su funcionamiento adecuado.

Finalmente, a partir del análisis de las experiencias en Perú, Ecuador y Colombia, se recomienda avanzar hacia la unificación de la regulación de este mecanismo en el marco de la Comunidad Andina. Este organismo constituye una plataforma idónea para promover la coherencia normativa y la eficiencia en los países miembros, además de facilitar la gestión de proyectos transfronterizos. En suma, una regulación unificada fortalecería la integración regional y demostraría un compromiso conjunto hacia la modernización y mejora de la gestión de grandes proyectos.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, Registro Oficial No. 461.
- Ames, L. (23 de septiembre de 2022). *Dispute Boards a la peruana: Juntas de Resolución de Disputas – Parte 2*. https://enfoquederecho.com/dispute-boards-a-la-peruana-juntas-de-resolucion-de-disputas-parte-2/#_ftn3
- Amorín, A., & Fernández, A. (2023). Juegos Olímpicos y los dispute boards como alternativa para prevenir y resolver conflictos. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, (62), 228-236.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Lexis.

Institucionalización de los Dispute Boards como Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos en el Ecuador

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera*.
- Cámara de Comercio Internacional [CCI]. (2022). *Reglamento relativo a los Dispute Boards*. ICC.
- Congreso de Colombia. Ley 1564/12, Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012.
- Congreso de la República del Perú. Ley No. 30225 [Ley de Contrataciones del Estado], 21 de abril de 2014.
- Congreso Nacional de Chile. Ley 20.410 [modificatoria a la Ley de Concesiones de Obras Públicas], 20 de enero de 2010.
- Consejo Metropolitano de Quito. *Ordenanza Metropolitana No. 0237*. Municipio de Quito.
- Cuentas, D., & Nuviala, I. (2021). *El alma, corazón y vida de las Dispute Boards: reflexiones acerca de su regulación en Latinoamérica y el Perú*. Advocatus.
- Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito. (5 de enero de 2021). *Informe de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito en cumplimiento de la Resolución No. C001-2021*. <https://n9.cl/8fstn>
- Estebanson, A., & Frith, H. (02 de marzo de 2023). *Los foros de disputas y los Juegos Olímpicos: un método probado para evitar disputas*. Corrs Chambers Westgarth. https://www.corrs.com.au/insights/dispute-boards-and-the-olympic-games-a-tried-and-tested-method-of-dispute-avoidance#_ftn7
- Freitas, R., & Gushiken, J. (16 de Agosto de 2020). *Antecedentes históricos de la junta de resolución de disputas (dispute board)*". IUS 360: <https://ius360.com/antecedentes-historicos-de-la-junta-de-resolucion-de-disputas-dispute-board-rodriigo-freitas-y-juan-gushiken/>
- Gobierno del Perú. Decreto Supremo N.º 344-2018-EF [que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado], 31 de diciembre de 2018.

Hernández, R. (25 de Julio de 2013). *El dispute board permite un importante flujo de contraprestaciones*. <https://puntoedu.pucp.edu.pe/voces-pucp/el-dispute-board-permite-un-importante-flujo-de-contraprestaciones/>

Metro de Quito. (s.f.). *Historia del Metro de Quito*. Obtenido de

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (Noviembre de 2013). *Licitación pública internacional no. reli 01-2013 metro de Quito-BID-CAF-BEI, “contrato de ejecución de la primera línea del metro de quito, fase 2: construcción de las obras civiles y provisión y montaje del sistema de equipamiento e instalaciones”*. <https://n9.cl/l8hxn>

Nuviala, I. (2020). *Los Dispute Boards como mecanismo jurídico de resolución de conflictos en los contratos internacionales de ingeniería y construcción*. Aranzadi.

Panel Técnico de Concesiones. (2023). *Memoria Anual 2023*. <https://n9.cl/t8ozz>

Pérez, R. (2020). Los “Dispute Boards”, exitosos mecanismos de gestión y solución a los conflictos surgidos en el ámbito de la construcción. En L. Portales, *La globalización del derecho procesal*. Tirant lo blanch.

The Dispute Resolution Board Foundation. (s.f.). *Dispute Board Concept*. <https://www.drb.org/what-is-a-db>