

# **EL CONTROL CONCURRENTE DE LA CONTRALORÍA Y SU IMPACTO EN EL ARBITRAJE DE OBRAS PÚBLICAS: ¿COEXISTENCIA O INTERFERENCIA?**

Jefershon Fernando Pari Quisocala,

Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa

## **1. Resumen**

El presente ensayo analiza la interacción entre el control concurrente de la Contraloría y el arbitraje en obras públicas, destacando cómo la expansión normativa del control simultáneo especialmente con las Leyes No 31358 y 31500- ha incrementado su impacto en la gestión contractual. Aunque el control concurrente nació como un mecanismo preventivo y no punitivo, su carácter vinculante genera tensiones que pueden ralentizar decisiones, aumentar riesgos y derivar en controversias arbitrales. A través del estudio de laudos relevantes, se evidencia que los informes de control pueden influir de forma desigual en los tribunales: decisivos cuando la entidad basa toda su defensa en ellos, o solo referenciales cuando existen otros elementos probatorios. El ensayo sostiene que se requieren ajustes institucionales que preserven el valor público del control sin comprometer la autonomía e imparcialidad del arbitraje

### **Palabras clave:**

Control concurrente, Contraloría, Arbitraje, Contratación pública, vinculatoriedad, Informes.

## **2. Introducción**

«El control simultáneo alertó más de 40 mil situaciones adversas o riesgos en obras y contrataciones de bienes y servicios que fueron comunicadas a titulares de entidad para que adopten acciones preventivas o correctivas» (Contraloría General de la República, 2021). Esta modalidad de supervisión ejercida por la Contraloría General de la República se implementó ampliamente durante la ejecución de los contratos públicos, con el objetivo – ideal - de prevenir irregularidades, garantizar la eficiencia y asegurar la transparencia de los recursos estatales, sin que ello tenga un propósito punitivo -penal o administrativo. Su consolidación en el Perú se produjo en el contexto del *Plan de reconstrucción con cambios*, implementado tras los desastres naturales que afectaron varias regiones del país, donde el control concurrente permitió detectar desviaciones y sobrecostos en tiempo real, optimizando la ejecución de las obras y protegiendo en apariencia los intereses del estado. Posteriormente, para el año 2021 mediante la ley 31358, su aplicación se expandió, ampliando las facultades contraloría sobre distintas etapas del proceso de contratación con el estado, siendo aplicadas a proyectos de infraestructura, electrificación y saneamiento, convirtiéndose en el producto principal de la contraloría en materia de supervisión técnica. Esta expansión plantea un desafío particular cuando se intercepta con el arbitraje en obras públicas, ya que los informes y hallazgos de la contraloría, orientados en un primer momento hacia la prevención sin carácter vinculante – conceptualmente – ahora con las ampliaciones otorgadas al organismo supervisor significan un factor coadyuvante y de suma influencia en las decisiones arbitrales, generando un debate riquísimo sobre la coexistencia de ambos mecanismos y los límites de su aplicación.

Así el presente ensayo analizará la interacción entre el control concurrente frente al arbitraje en obras públicas, identificando sus principales puntos de tensión y de debate. Con ello se propondrá, ajustes institucionales que permitan mantener el

valor público que ofrece el control concurrente sin afectar la autonomía, celeridad e imparcialidad del arbitraje como mecanismo de solución.

Para todo ello, desarrollaremos las siguientes preguntas ¿Cómo se expresa el control concurrente en el proceso de contrataciones del estado? ¿Cuál es la relación del control concurrente con el arbitraje de obras públicas? ¿Cómo se ha manejado la injerencia de contraloría a nivel de fuero arbitral? ¿Qué nos dice la realidad?

A tales efectos la metodología que se propone para abordar tales cuestiones es la siguiente: se empleará un análisis documental, mediante el cual se revisará y contrastará la información contenida en la norma pertinente al objeto de estudio, informes de control y laudos arbitrales en materia de contratación pública, a fin de identificar tendencias y patrones decisionales en los que exista incidencia del control concurrente.

### 3. Desarrollo

#### 3.1. Sobre el control concurrente en proceso de contratación pública.

Para abordar este punto es necesario partir desde una idea general «el control gubernamental»<sup>1</sup> entendido como la supervisión del estado sobre sus propios actos para generar valor público garantizando legalidad, eficiencia y transparencia en sus operaciones. Este control puede ser previo, concurrente o posterior según sea el momento de su ejercicio, dentro de estas modalidades el control concurrente se solía aplicar con especial interés en la etapa de ejecución de obras, con el objetivo de prevenir – *in situ* – las irregularidades y corregir los errores en tiempo real, no obstante, este se puede aplicar desde la etapa de planificación<sup>2</sup>.

En este marco, el control concurrente constituye una manifestación del control externo<sup>3</sup>, ejercido por la Contraloría que a diferencia del control interno<sup>4</sup> que recae como una obligación por parte de la misma administración de cada entidad, el control concurrente se presenta como un mecanismo de actuación independiente y especializado. De esta manera, complementa y refuerza los mecanismos de control interno, asegurando que las decisiones de las entidades públicas se adecuen a los estándares normativos en materia de contrataciones con el estado.

La evaluación consiste en verificar si las actividades sujetas a revisión han sido realizadas conforme a la normativa aplicable, las disposiciones internas, estipulaciones contractuales u otras análogas que les resultan aplicables, e identificar de ser el caso, la existencia de

---

<sup>1</sup> Concepto desarrollado en la ley 27785, artículo 5 “especialidad de la norma”:

El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción (...) El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.

<sup>2</sup> Conforme al punto 7.1.1. “Etapas del control concurrente” de la Directiva 013-2022-CG/NORM “Servicio de control simultáneo

<sup>3</sup> Concepto desarrollado en la ley 27785, artículo 8.- Control Externo

Se entiende por control externo el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior (...)

En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser preventivo o simultáneo, cuando se determine taxativamente por la presente Ley o por normativa expresa, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda. (...)

<sup>4</sup> Artículo 7.- Control Interno

El control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior (...)

situaciones adversas que afecten o pueden afectar la continuidad, el resultado o el logro de los objetivos del proceso, y comunicarlas oportunamente a la entidad o dependencia a cargo del proceso, a efecto de que se adopten las acciones preventivas o correctivas que correspondan (Contraloría General de la República, 2022, directiva No 013-2022-CG/NORM, p.12).

Ahora bien, a la par de todas las virtudes con las que parece presentarse el control concurrente, también se presentan las primeras observaciones respecto de las contrataciones estatales: *i) en primer término*, el control concurrente se precisa como un mecanismo de vigilancia independiente de la entidad supervisada, ejercido por la propia contraloría, y en ese sentido se entiende que es un órgano de mera supervisión, no de gestión, sin embargo, en la práctica pareciese ser que, conforme las facultades de la contraloría han ido aumentando, su capacidad de interferir en cuestiones de gestión también lo ha hecho, convirtiéndose así en una parte interesada, que debería, si así lo quisiese participar y someterse a un debate fondo en fuero arbitral, en cuanto conflicto de intereses se presente; *ii) en segundo lugar*, con la expansión de facultades<sup>5</sup>, se ha establecido que para efectos del servicio de control simultaneo la entidad debe destinar un 2% del monto convocado para su financiamiento – establecido en el artículo 2<sup>6</sup> de la ley 31358, con cargo al presupuesto institucional, lo que en definitiva rompe – o por lo menos nos hace cuestionar – la independencia y viabilidad del referido mecanismo.

En esa línea, el Ministerio de economía y finanzas ha señalado que:

El control concurrente procede en las inversiones públicas cuyo costo total viable o aprobado supere los cinco millones de soles, tanto en proyectos de inversión como en IOARR<sup>7</sup>. En esos casos, se debe incorporar en la estructura de costos un rubro específico denominado "Costo de Control Concurrente" (CCC), equivalente hasta el 0.6% del valor de la inversión, destinado a financiar las acciones de supervisión de la Contraloría General de la República durante la fase de formulación, evaluación y ejecución, asegurando un acompañamiento preventivo y en tiempo real sobre el uso de los recursos públicos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2025).

Pero el valor normativo del control concurrente no se ha paralizado en ser un mero instrumento de supervisión que requiere de los recursos de las propias entidades que supervisa, sino que ha ido evolucionando al grado de tener un carácter vinculante – conforme a la ley 31500, con su artículo único<sup>8</sup> - sirviendo para el establecimiento de responsabilidades funcionales en todas sus formas – previo, simultaneo, o posterior – y para otorgar autorizaciones en cuestiones de gestión, lo que contradice o por lo menos cuestiona la naturaleza del control concurrente que debía ser fiscalizador y consultivo.

---

<sup>5</sup> Establecidas en la Ley 31358

<sup>6</sup> **Ley 31358, Artículo 2. Financiación del control concurrente**

2.1. Para la aplicación del mecanismo de control gubernamental en las inversiones a que se refiere el artículo 1 de la presente ley, se destina para su financiamiento hasta el 2% (dos por ciento) de su valor total, desde la fase de formulación y evaluación, incorporando dentro de su estructura de costos, como costos indirectos u otros costos, un rubro denominado Control Concurrente (...)

<sup>7</sup> Inversión de Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición

<sup>8</sup> **Artículo único. Objeto**

Modifícase el artículo 1 de la Ley 31358, Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente, y adicionase el artículo 8, conforme al siguiente texto:

“Artículo 1. Objeto de la Ley (...) 1.2 El control concurrente tiene carácter vinculante y obligatorio generando responsabilidad en todos los intervinientes, si a partir de ello se ocasiona perjuicio a la ejecución de la obra o servicio.

### **3.2. En cuanto a la relación del control concurrente frente al arbitraje de contrataciones con el estado**

Por extraño que parezca anticipare que, el concurrente y el arbitraje en obras publicas representan dos mecanismos de supervisión y resolución de conflictos que, aunque distintos en naturaleza coexisten en los distintos proyectos de inversión o de obras públicas. Por un lado, el control concurrente ejercicio por la contraloría como organismo externo tiene facultades para supervisar la ejecución de obras y contrataciones en tiempo real, siendo que, su participación tendrá dos características: es preventiva y vinculante, con el fin de prevenir irregularidades y corregir errores antes de que se consoliden daños y perjuicios de mayor coste.

Por otra parte, el arbitraje es un mecanismo de solución de controversias entre la entidad pública y el contratista, regido por la ley de contrataciones con el estado y la normativa arbitral aplicable. Su función es resolver disputas de manera imparcial y definitiva, evaluando evidencias, interpretación contractual y responsabilidades derivadas de la ejecución de obra.

La coexistencia de ambos debería estar marcada por una limitación clara de competencias y facultades, mientras la contraloría debería supervisar y orientar la ejecución, el arbitraje solo debería intervenir ante conflictos ya materializados, asegurando así que la intervención del control concurrente no sustituya ni condicione la función independiente del tribunal arbitral.

#### **3.2.1. Costo beneficio del Arbitraje de Contrataciones con el Estado**

Partamos de la siguiente idea «si el Estado peruano no arbitrara las controversias generadas en el campo de aplicación de la LCAE, lo más probable es que tendría pocos ofertantes de los bienes y servicios que consume y a mayores precios» (Cantuarias, 2003). Como vemos la premisa es clara, el uso de arbitraje en los procesos de contratación publica no es mas que una cuestiones de eficiencia y economía, que se puede expresar en dos términos: i) el estado al reconocer al arbitraje como un medio valido de solución de controversias permite que competidores – los contratistas – que tengan adversión al riesgo de someterse al poder judicial puedan participar de estos procesos de contratación; y ii) los contratistas al tener garantía de que un tercero imparcial que no tiene sesgos cognitivos, como lo podría ser el poder judicial - por una cuestión de «deferencia judicial hacia la administración pública» (Arroyo,2024)– puedan bajar sus precios porque reduce el riesgo de la operación.

En ese sentido, el arbitraje se manifiesta como un instrumento de -por lo menos- cierta confiabilidad, siendo que en fuero arbitral existe un menor miedo de que sea el poder judicial quien se pronuncie en un mayor tiempo y con un menor análisis por especialización en favor del estado. Tal es así que Alberto Retamozo citando a la contraloría ha encontrado que un estudio de la CGR se afirma que de la «revisión de los 2796 laudos revisados en el período 2003-2013, el Estado ha perdido en el 70% de las veces, siendo favorables el 27%, habiéndose conciliado en el 3%<sup>15</sup>, determinando, en consecuencia, que el estado realice un pago total de S/. 1,128 millones» (Retamozo, 2015).

Aunque el estudio no sea reciente podemos decir que la tendencia ha seguido, para muestra se tiene lo dicho por la dra. Paula Navarro que «desde la Procuraduría General del Estado, mostró sin miedo, un avance sobre estadística de los arbitrajes de los años 2020, 2021 y 2022, donde el Estado Peruano ganó a nivel nacional en un 50 %» (Ruiz Bautista, 2023).

Entonces, como se ha venido advierto, se hace cada vez mas evidente que el arbitraje se presenta como una forma de control eficiente que respeta al estado y al inversionista, es esta virtud del arbitraje – su independencia – la que debe

cuidar de riesgos exógenos, como el que se presenta cuando un tercero ajeno a las partes del contrato – la contraloría – comienza a adquirir facultades y a tomar decisiones sobre las partes.

### 3.2.2. Costo benéfico del control concurrente

Sobre el punto en cuestión, se han sentado las bases sobre las que el control concurrente se manifiesta como un control preventivo sobre las operaciones del estado en materia de contratación pública e inversión, y en sentido es valido deducir que de ahí se tiene la presencia de la actividad fiscalizadora del estado. Al respecto, tenemos que Alfredo ha precisado que, en relación al *timing* de la actividad fiscalizadora del estado, «En general. usualmente la acción ex ante tiende a ser un control de resultado y no de proceso, porque le tienes que informar a alguien antes, qué es lo que va a pasar» (Matos, 2023).

De lo dicho puede desprender que en efecto realizar un control ex ante, de carácter preventivo resulta ser eficiente en relación al costo que podría generar un daño efectivo, de ahí que el ex contralor Nelson Shack en sendas conferencias presuma que, de cada dólar invertido en control concurrente ahorra 6 al estado, mas aún, dicha afirmación pareciese tener sentido cuando se ven las estadísticas.

Para muestra el siguiente estudio «Análisis costo-beneficio del control concurrente en la ejecución de obras públicas en el departamento de Huancavelica, 2023» – tesis.

Año	Informes de control concurrente		Concepto de costo		Costo parcial (S/)
	Cantidad	Cantidad acumulada	Horas/Hombre (S/)	Asignaciones (S/)	
2019	25	25	1,542,320.93	599,791.47	2,142,112.40
2020	39	64	1,342,535.04	522,096.96	1,864,632.00
2021	72	136	3,002,759.14	1,167,739.67	4,170,498.80
2022	60	196	2,361,178.43	918,236.05	3,279,414.48
2023	51	247	2,816,348.33	1,095,246.57	3,911,594.88

**Fuente: Zeballos Ayque (2023, p. 55). Análisis costo – beneficio del control concurrente en la ejecución de obras públicas en el departamento de Huancavelica**

Como se observa en la tabla se tiene el costo total que el control concurrente represento entre los años 2019 a 2029, nada sorprendente en relación a la variable de beneficio que significo dicha inversión. Para ello, veamos lo que nos dice el estudio:

Los beneficios identificados de la inversión del Control Concurrente, fueron los perjuicios potenciales asociados a algunas de las 791 situaciones adversas advertidas en los 247 informes de Control Concurrente de obras; en los cuales se consideraron solo aquellas denominadas “Económicas”, representadas por una cantidad de 103 situaciones adversas, siendo equivalentes al 13.02%, las cuales a su vez

representaron un monto de perjuicio equivalente a S/ 20,314,995.90. (Zeballos Ayque, 2023).

Por lo tanto, a pesar de que, la aseveración de que, el estado ahorra 6 dólares por cada dólar invertido resulta ser un poco lejana con la realidad de ciertos casos, lo verdadero es que el control concurrente en efecto si tiene un impacto sobre el costo de las operaciones que resulta beneficioso.

### 3.2.3. Colisión entre el Control concurrente y Arbitraje

En cuanto a la coexistencia de estas dos variables, ya se ha establecido lo que idealmente debería de ser una relación de complementariedad, pues siendo ambas categorías de diferente naturaleza, la interferencia no debería ser un supuesto que se presente, pues bien, a efectos de llegar a resolverse esta cuestión analizaremos el marco legal de actuación de contraloría.

A efectos de lo señalado, partiremos de la idea base, ya desarrollada de que existe la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República<sup>9</sup> la que en su artículo 8 nos habla del control preventivo y simultaneo, a estos efectos, se establecen determinadas facultades reguladas en el artículo 15<sup>10</sup> de la misma ley, mismas que se pueden reducir a la supervisión del uso correcto de recursos públicos, recomendación de mejoras, impulso de la modernización, la capacitación continua de funcionarios y auditores, el **exigir responsabilidad funcional**, la emisión de informes y el brindar soporte técnico en procesos judiciales. Sobre la base de esto, y la comprobada efectividad del control concurrente que presento la contraloría en términos de valor público, es que se comenzó una seguidilla de leyes a favor de contraloría la primera fue la ley N° 31358<sup>11</sup>, la que extendió el control concurrente ha todas las ejecuciones de inversión que generen desembolso por parte del estado, lo que incluyó obras públicas, inversiones, y empresas publicas del FONAFE, todos ello financiado por cada entidades, pues también se obligo a los supervisados a destinar el 2%<sup>12</sup> del valor total de las inversiones de cada entidad, lo que debía ser incorporado desde la fase de formulación. No obstante, a esta primera etapa de expansión de control concurrente se dio un segundo paquete normativo, el que contiene la ley No 31500 «Ley que establece el carácter vinculante del control concurrente y adopta otras medidas necesarias para

---

<sup>9</sup> LEY N° 27785, **Artículo 12.- Definición El Sistema Nacional de Control**

es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

<sup>10</sup> **LEY N° 27785, Artículo 15.- Atribuciones del sistema Son atribuciones del Sistema:**

a) Efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, el cual también comprende supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, conforme a los objetivos y planes de las entidades, así como de la ejecución de los presupuestos del Sector Público y de las operaciones de la deuda pública. (...)

<sup>11</sup> **lo señalado es conforme al artículo 1 de la ley 31358:**

La ejecución de inversiones que genere el desembolso de recursos públicos y/o garantías financieras o no financieras por parte del Estado, lo que incluye a las obras públicas, las inversiones mediante los mecanismos de obras por impuestos y asociaciones público privadas u otros mecanismos de inversión, a cargo de los pliegos del gobierno nacional, regional y local, entidades de tratamiento empresarial, empresas públicas en el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, cuyos montos superen los diez millones de soles, son objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República.

<sup>12</sup> **lo señalado es conforme al artículo 2 de la ley 31358:**

Para la aplicación del mecanismo de control gubernamental en las inversiones a que se refiere el artículo 1 de la presente ley, se destina para su financiamiento hasta el 2% (dos por ciento) de su valor total, desde la fase de formulación y evaluación, incorporando dentro de su estructura de costos, como costos indirectos u otros costos, un rubro denominado Control Concurrente (...)

perfeccionar el funcionamiento de dicho mecanismo» el cual introdujo una serie de modificaciones al artículo 1 de la ley 31358, lo que se muestra en el siguiente cuadro:

#### **Cuadro comparativo**

Ley No 31358 (Ley Modificada)	Ley No 31500
<p><b>Artículo 1. Objeto de la Ley</b></p> <p><b>La ejecución de inversiones que genere el desembolso de recursos públicos y/o garantías financieras o no financieras por parte del Estado, lo que incluye a las obras públicas, las inversiones mediante los mecanismos de obras por impuestos y asociaciones público privadas u otros mecanismos de inversión, a cargo de los pliegos del gobierno nacional, regional y local, entidades de tratamiento empresarial, empresas públicas en el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, cuyos montos superen los diez millones de soles, son objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República.</b></p>	<p><b>Artículo 1. Objeto de la Ley</b></p> <p>1.1. La ejecución de inversiones que genere el desembolso de recursos públicos y/o garantías financieras o no financieras por parte del Estado, lo que incluye a las obras públicas, las inversiones mediante los mecanismos de obras por impuestos y asociaciones público privadas u otros mecanismos de inversión, a cargo de los pliegos del gobierno nacional, regional y local, entidades de tratamiento empresarial, empresas públicas en el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, cuyos montos superen los diez millones de soles, son objeto de control concurrente por parte de la Contraloría General de la República</p> <p><b>1.2. El control concurrente tiene carácter vinculante y obligatorio generando responsabilidad en todos los intervinientes, si a partir de ello se ocasiona perjuicio a la ejecución de la obra o servicio.</b></p> <p><b>El control concurrente se efectúa desde la formulación de los términos de referencia, comprendiendo también la elaboración del expediente técnico, la ejecución, supervisión y conformidad de la obra o servicio.</b></p> <p><b>1.3. Para el desarrollo del control concurrente se debe contar con profesionales especializados y con experiencia en la obra o servicios a realizarse y en los temas vinculados a la naturaleza de la materia del control concurrente, que garanticen una efectiva y eficaz labor del Sistema Nacional de Control.</b></p>
	<p><b>Artículo 8. Informe anual</b></p> <p><b>La Contraloría General de la República, en el informe que anualmente presente ante la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, rinde cuenta de los recursos recaudados, la implementación y la</b></p>



	<b>ejecución del control concurrente, con su respectivo informe sobre los gastos incurridos, la proyección de los ahorros generados al erario nacional, así como de las responsabilidades identificadas y sanciones impuestas.</b>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fuente: Echecopar (2022)**

Pues bien, habiendo establecido el marco de acción de contraloría su evolución corresponde ahora cuestionar algunos puntos sobre estos y como impactan en el arbitraje de contrataciones públicas. Para empezar, se empieza a generar ciertas tensiones de coexistencia entre el control concurrente y el arbitraje, especialmente cuando especialmente cuando la continuidad de la gestión pública se ve afectada por la obligatoriedad y el carácter vinculante del control preventivo. Si la toma de decisiones se vuelve excesivamente dependiente de la validación de la autoridad de control, la ejecución contractual puede ralentizarse, incrementando el riesgo de controversias por retrasos, incumplimientos o mayores costos, que luego terminan en arbitrajes – lo que en teoría debería evitarse. A ello se suma la dificultad de deslindar con claridad las funciones del gerente público y del órgano de control: la falta de claridad en los roles -un gerente que espera la "conformidad" del control para decidir, o un auditor que condiciona de facto decisiones operativas- puede distorsionar la gestión y generar decisiones defensivas que afecten el avance contractual; estos escenarios suelen ser un caldo de cultivo para disputas arbitrales, pues las empresas contratistas pueden alegar falta de diligencia, demoras injustificadas o actos administrativos que alteran el equilibrio económico del contrato. Finalmente, la incorporación de responsabilidad para la autoridad de control por sus recomendaciones u omisiones introduce un elemento novedoso que puede trasladarse al ámbito arbitral: si una decisión adoptada siguiendo o esperando el informe de control ocasiona perjuicios, las partes podrían cuestionar la validez, incidencia o alcance técnico de dicho informe dentro del arbitraje, incrementando la complejidad probatoria y el riesgo de que los tribunales arbitrales deban analizar no solo la actuación de la entidad y del contratista, sino también influencia directa o indirecta de contraloría en el proceso.

Tal situación no nos es ajena, ya con anterioridad el sistema de aprobaciones adicionales *ex ante* por parte de la contraloría – lo que podría ser un símil a la cuestión que se presenta – había significado un problema de costos para el estado «porque la duración del trámite ante la CGR<sup>13</sup> para obtener su autorización para la ejecución y pago de adicionales llevó a que los contratistas trasladen a las entidades comitentes mayores gastos generales por la imposibilidad de poder ejecutar los adicionales " (Cantuarias, 2003).

Así pues, la aprobación previa de adicionales de la contraloría hoy podría ser equivalente a la vinculatoriedad del control concurrente, pues produce que el funcionario o servidor público tenga que esperar la aprobación de contraloría con el único estímulo de evitar responsabilidad funcional posteriormente, esto a su vez genera otro efecto, pues sin ser la contraloría una entidad de gestión pública, se convierte en una de facto y además una no consignada dentro de cualquier contrato de obra o inversión pública.

### **3.3. La posición del fuero arbitral frente a la incidencia del control concurrente en las controversias contractuales**

#### **Análisis de casos relevantes**

<sup>13</sup> Contraloría General de la República

<p><b>Expediente 0560-2021-CCL</b>  <b>Consorcio Piedra Vs Municipalidad Distrital de Santo Domingo de los Olleros</b>  <b>Caso Arbitral N° 0560-2021-CCL</b></p>	<p><b>Fundamento 95.</b> (...) Sin embargo, a pesar de haber contado con tal oportunidad, llama la atención del Tribunal Arbitral que la ENTIDAD no haya negado los mayores metrados o el adeudo reclamado por dicho concepto. Lo que señaló fue que la Contraloría General de la República había intervenido en este caso en el marco del Control Concurrente, emitiendo el Informe del Hito de Control N° 7103-2020-EG/GRLP-SCC de fecha 3 de setiembre del 2020, en el cual determinó, en sus palabras, "situaciones adversas" derivadas de "Incumplimiento del Expediente Técnico y Procesos Contractuales en la Ejecución de la Obra, está Generando Deficiencias en la Calidad de los Trabajos y Posible Pago Indevido en perjuicio del Deficiente Uso de los Fondos del Estado y Vida útil de la Obra" y además del citado Informe de Contraloría se evidencia que, "La Empresa Contratista no está Cumpliendo con su Plan para la Prevención y Control Frente a la Propagación del COVID-19, Lo que Podría Generar el Reconocimiento de Costos Indevidos por la Entidad, Pudiendo Causar Perjuicio Económico" de la misma forma se ha observado "La ausencia de los Profesionales Propuestos por parte del Contratista, pondría en riesgo la correcta ejecución técnica y financiera de la obra, lo que ocasionaría pagos que no correspondería; así también afectaría la calidad de la Obra". (Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima, 2023, Fund. 95)</p> <p><b>Trascendencia:</b> El Fundamento 95 fue determinante porque evidenció que la entidad no negó técnicamente los mayores metrados ni el adeudo reclamado, y que su única respuesta fue ampararse en el informe de control concurrente. Al no presentar una refutación propia y sustituir su deber de motivación por las advertencias del órgano de control, la entidad dejó sin sustento su oposición. Para el tribunal, esta ausencia de contradicción técnica y la dependencia del informe -carente de efecto vinculante constituyeron un reconocimiento implícito de lo reclamado por el consorcio, lo que condujo a declarar fundadas sus pretensiones.</p>
<p><b>Empresa Concesionaria Chavimochic Vs Republica De Perú</b>  <b>LAUDO ARBITRAL FINAL</b>  <b>Arbitraje bajo las reglas de la comisión de las naciones unidas para el derecho mercantil internacional</b></p>	<p><b>Fundamento 45 y 46:</b> (...) 45. una reciente investigación efectuada por la Contraloría General de la República, reportada mediante el "Informe de Hito de Control Concurrente del Proyecto Especial Chavimochic – Garantías, Pólizas, Avance Financiero del Cofinanciamiento y Avance Físico de las Obras de las Obras de la Primera Fase del Proyecto Chavimochic III Etapa" (Informe de la Contraloría) ha descubierto que el Concesionario contrató dichas pólizas de seguro sin observar todas las coberturas que el contrato establecía. (CNUDMI, 2022, Fund. 45).</p> <p>46. El Informe de la Contraloría revela que el Concesionario cumplió sólo parcialmente con la contratación de todas las coberturas correspondientes a las pólizas de seguro de responsabilidad de trabajadores, seguros de responsabilidad y propiedad contra el riesgo de construcción de obras nuevas y responsabilidad civil. (CNUDMI, 2022, Fund. 46).</p> <p><b>Trascendencia:</b> En el laudo de Chavimochic, el informe de control concurrente tuvo una <b>influencia acotada</b>, pues el tribunal lo utilizó únicamente como <b>elemento corroborativo</b> para constatar que el concesionario no cumplió íntegramente con las coberturas de seguro exigidas; sin embargo, dichas observaciones no fueron determinantes para fijar la fecha de la violación contractual ni para aceptar la tesis de retroactividad del Estado. En realidad, el tribunal entendió que la infracción a la cláusula 9 preexistía al propio informe y se configuraba desde la firma del contrato, por lo que el reporte de la Contraloría General de la República</p>

	solo reforzó hechos ya apreciados, sin incidir en el núcleo jurídico de la decisión.
--	--------------------------------------------------------------------------------------

**Fuente: Elaboración propia**

El análisis de los dos casos evidencia que el control concurrente puede afectar de manera distinta la dinámica arbitral dependiendo de cómo la entidad lo incorpora en su defensa. En el caso de Consorcio Piedra, el informe de control concurrente adquirió una influencia decisiva porque la entidad lo utilizó como único argumento para justificar su posición, renunciando a contradecir técnicamente los mayores metrados reclamados. Esta dependencia absolutizada del hito de control debilitó por completo su defensa y llevó al tribunal a interpretar esa conducta como un reconocimiento implícito de la pretensión del contratista. En cambio, en Chavimochic, el informe concurrente no tuvo una incidencia relevante: el tribunal lo citó únicamente como un dato descriptivo para corroborar la falta de integridad en las pólizas de seguro, pero descartó que dicho reporte tuviera capacidad para definir la fecha de la violación contractual o sustentar la retroactividad alegada por el Estado. Así, mientras en el primer caso el control concurrente moldeó la conducta procesal de la entidad y condicionó el desenlace, en el segundo tuvo un papel meramente accesorio. Lo dicho es de suma importancia, en tanto que, previo a la emisión de la norma que establece la vinculatoriedad del control concurrente el valor de cualquier informe era meramente consultivo, tal cual lo señala nuestro Tribunal Constitucional en cuanto señala:

Al respecto, cabe señalar que los informes de control emitidos por el Sistema Nacional de Control se limitan a emitir conclusiones y recomendaciones sobre el hecho objeto de control en el ejercicio de sus funciones y atribuciones constitucionales, trasladando sus hallazgos a las instituciones competentes para el inicio de las acciones correspondientes. En otras palabras, son actos que por vocación se encuentran orientados a materializar el funcionamiento del servicio de control y no están destinados a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta, por lo que son actos de administración interna y no actos administrativos. (Tribunal Constitucional del Perú, 2022, Fund. 5).

Esta diferencia permite observar cómo el control concurrente, antes de la Ley 31500, operaba principalmente como un factor de comportamiento administrativo más que como una prueba determinante en sede arbitral. En Consorcio Piedra, la entidad evidenció una clara aversión al riesgo al refugiarse en su informe de control, lo que muestra cómo el concurrente puede paralizar o distorsionar la toma de decisiones técnicas durante la ejecución del contrato y, luego, trasladar esa debilidad al arbitraje. En Chavimochic, por contraste, el tribunal mantuvo una distancia metodológica respecto del informe y lo trató como un insumo no vinculante, reafirmando que los hallazgos de la Contraloría no sustituyen la interpretación contractual. Esta comparación anticipa la preocupación que motivó la Ley 31500 de 2023, orientada a reforzar la vinculatoriedad del control concurrente y evitar que las entidades actúen sin internalizar los riesgos advertidos. Sin embargo, los casos muestran que su incidencia en el arbitraje depende menos de su obligatoriedad normativa y más de cómo las entidades asumen -o eluden- su propia responsabilidad técnica al motivar sus decisiones.

#### **4. Conclusiones**

De lo sostenido en el presente ensayo se concluye que:

- 4.1. El control concurrente ha pasado de ser un mecanismo preventivo a uno con efectos vinculantes, lo que ha modificado su naturaleza original y generado fricciones con la gestión de las obras públicas y con el arbitraje, que exige independencia y neutralidad para resolver controversias.
- 4.2. La vinculatoriedad introducida por la Ley 31500 incentiva decisiones defensivas por parte de los funcionarios, quienes priorizan evitar responsabilidad funcional antes que garantizar la continuidad oportuna de la ejecución contractual, aumentando así el riesgo de paralizaciones, sobrecostos y futuras disputas arbitrales.
- 4.3. Los informes de control concurrente no inciden de forma homogénea en los tribunales arbitrales: pueden tener un peso determinante cuando la entidad los usa como única justificación, debilitando su posición procesal, mientras que en otros casos solo funcionan como elementos auxiliares que no definen el sentido del laudo.
- 4.4. La ampliación de facultades de la Contraloría ha generado un desplazamiento de la responsabilidad técnica de los funcionarios hacia el órgano de control, produciendo una gestión más rígida, temerosa y menos orientada al cumplimiento eficiente del contrato, lo que termina afectando el equilibrio de las relaciones contractuales.
- 4.5. Se requiere una armonización normativa e institucional que permita compatibilizar el valor preventivo del control concurrente con la autonomía y especialidad del arbitraje, garantizando que la supervisión estatal no interfiera en la resolución imparcial de las controversias ni altere el funcionamiento del sistema de contratación pública.

## 5. Referencias bibliográficas

- Contraloría General de la República. (2021, julio 18). *Control concurrente promueve la eficacia y calidad de la gestión gubernamental*. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/506885-control-concurrente-promueve-la-eficacia-y-calidad-de-la-gestion-gubernamental>
- Contraloría General de la República (2.22). *Directiva N° 013-2022-CVG/NORM: servicio de control simultaneo* (norma). Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3839885/3656507-directiva-n-013-2022-cg-norm-directiva-de-servicio-de-control-simultaneo.pdf?v=1708034518>
- Cantuarias Salaverry, F. (2003). El Arbitraje frente a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. *Derecho & Sociedad*, (21), 282–287. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17381>
- Arroyo Jimenez, L (2024). Teoría y Método. Revista de Derecho Público, 9, 125-169. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. [https://doi.org/10.37417/RDP/vol\\_9\\_2024\\_2209](https://doi.org/10.37417/RDP/vol_9_2024_2209)
- Retamozo Linares, A. (2015). El Imaginario y la Realidad en el Arbitraje en Contrataciones Públicas Comentarios a los Estudios del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Contraloría General de la República. *Derecho & Sociedad*, (44), 227–235. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14405>
- Ruiz Bautista, J.A. (2023, febrero 15). *¿El estado gana arbitrajes? El estado peruano gana arbitrajes a nivel nacional en un 50% de los casos* (Boletín Informativo). Circulo de Arbitraje con el Estado (CAE9. Recuperado de <https://www.caeperu.com/noticias/pdf/boletin-oficial-CAE-edicion-N-006.pdf>
- Calderón, X., & Matos, M. (2010). Entrevista al Dr. Alfredo Bullard González. Una introspección al Derecho del Consumidor y la Dinámica del Mercado: ¿Es incestuosa la relación entre el Derecho y la Economía?. *Derecho & Sociedad*, (34), 82–87. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13330>
- Zeballos Ayuque, J.J (2023). *Análisis costo – beneficio del control concurrente en la ejecución de obras públicas en el departamento de Huancavelica [tesis de maestría]*. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/14466>
- Zeballos Ayuque, J.J (2023). *Análisis costo – beneficio del control concurrente en la ejecución de obras públicas en el departamento de Huancavelica [tesis de maestría]*. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/14466>
- Echecopar, (2022, 30 de junio). *Extienden control concurrente a la ejecución de inversiones públicas y le atribuyen carácter vinculante* [publicación]. <https://echecopar.com/publicaciones-extienden-control-concurrente-a-la-ejecucion-de-inversiones-publicas-y-le-atribuyen-caracter-vinculante/>
- Cantuarias Salaverry, F. (2003). El Arbitraje frente a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. *Derecho & Sociedad*, (21), 282–287. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17381>

Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima. (2023, 21 de agosto). Laudo arbitral Consorcio Piedra vs. Municipalidad Distrital de Santo Domingo de los Olleros (Expediente 0560-2021-CCL). Disponible en Scribd: <https://es.scribd.com/document/838094732/LAUDO-ARBITRAL-0560-2021-CCL-1-1>

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. (2022). Laudo arbitral final en el caso Empresa Concesionaria Chavimochic S.A.C. vs. República del Perú (Arbitraje bajo las reglas de la CNUDMI). Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/midagri/informes-publicaciones/3591615-laudo-arbitral-final-empresa-concesionaria-chavimochic-s-a-c-peru>

Tribunal Constitucional del Perú. (2022). Sentencia sobre el Expediente N.º 01389-2022-PA/TC. Fundamento 5. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/01389-2022-AA.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2025, febrero). Orientaciones para el registro del costo de Control Concurrente en el aplicativo informático del Banco de Inversiones (N.º 5). Dirección General de Programación Multianual de Inversiones. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/Metodologias\\_Generales\\_PI/Orientaciones\\_para\\_el\\_registro\\_del\\_costo\\_control\\_concurrente\\_inversiones.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_PI/Orientaciones_para_el_registro_del_costo_control_concurrente_inversiones.pdf)