

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

El rol de la Contraloría General de la República en la Aprobación
de las Prestaciones Adicionales de Obra Pública en el marco
de la nueva Ley General de Contrataciones Públicas – Ley N.º
32069

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autora:

Leyda Beatriz Maldonado Espinoza

Asesor:

Christian Cesar Chocano Davis

Lima, 2025

Informe de Similitud


Yo, CHRISTIAN CESAR CHOCANO DAVIS, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “El rol de la Contraloría General de la República en la Aprobación de las Prestaciones Adicionales de Obra Pública en el marco de la nueva Ley General de Contrataciones Públicas – Ley N.º 32069”, del autor(a) LEYDA BEATRIZ MALDONADO ESPINOZA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 24%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 07/12/2025.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 12 de diciembre del 2025

CHRISTIAN CESAR CHOCANO DAVIS	
DNI: 40988780	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7313-5745	

A mis padres, por su amor y apoyo incondicional.

A Petisa, Simba, Ringo y Teresa, por hacer de mi hogar un lugar más cálido y alegre.

Y a Yiyi y Bebita, algún día nos volveremos a encontrar.

DATOS GENERALES	
PAO	Prestaciones Adicionales de Obra
CGR	Contraloría General de la República
LGCP	Ley General de Contrataciones Públicas, Ley N.°32069
RGCP	Reglamento de la Ley General de Contrataciones Públicas, aprobado por Decreto Supremo N.°009-2025-EF
Directiva N.°010-2023-CG/VCST	Directiva N.°010-2023-CG/VCST “Servicio de Control Previo de las Prestaciones Adicionales de Obra”
LOR de la CGR	Ley N.°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificatorias

RESUMEN

La regulación de las Prestaciones Adicionales de Obra (PAO) ha experimentado una evolución significativa desde la Ley 1017 hasta la Ley 32069, principalmente en torno al grado de control y la participación de la Contraloría General de la República (CGR).

Existe un rol predominante a la CGR mediante un control previo intenso y vinculante en la aprobación de PAO. Este fortalecimiento del control apunta a garantizar un uso más responsable de los recursos públicos y reducir sobrecostos injustificados, pero también genera efectos prácticos relevantes: incrementa la carga burocrática, introduce mayores plazos y puede retrasar la ejecución de intervenciones indispensables para la continuidad o funcionalidad de la obra. Asimismo, la mayor rigidez normativa incrementa el riesgo de que el contratista ejecute prestaciones necesarias sin contar aún con autorización, lo que afecta directamente la ecuación económico-financiera del contrato y traslada al privado impactos patrimoniales que no le corresponde asumir.

En conjunto, la trayectoria normativa refleja una tensión estructural entre agilidad en la gestión de obras y refuerzo del control, lo que exige evaluar mecanismos que permitan controlar el gasto público sin comprometer la eficiencia operativa ni el equilibrio contractual.

Palabras clave

Prestaciones Adicionales de Obra – PAO – Contraloría General de la República – CGR – Control Previo – Equilibrio Económico Financiero – Ejecución de Obra Pública

ABSTRACT

The regulation of Additional Construction Benefits (PAO) has undergone significant changes from Law 1017 to Law 32069, mainly in terms of the degree of control and participation of the Comptroller General of the Republic (CGR).

The CGR plays a predominant role through intensive and binding prior control in the approval of PAO. This strengthening of control aims to ensure a more responsible use of public resources and reduce unjustified cost overruns, but it also has significant practical effects: it increases the bureaucratic burden, introduces longer deadlines, and can delay the execution of interventions that are essential for the continuity or functionality of the project. Likewise, greater regulatory rigidity increases the risk that the contractor will perform necessary services without yet having authorization, which directly affects the economic-financial equation of the contract and transfers financial impacts to the private sector that it should not have to bear.

Overall, the regulatory trajectory reflects a structural tension between agility in construction management and reinforced control, which requires evaluating mechanisms that allow for controlling public spending without compromising operational efficiency or contractual balance.

Keywords

Additional Construction Benefits – PAO – Comptroller General of the Republic – CGR
– Prior Control – Economic and Financial Balance – Execution of Public Works

ÍNDICE

I.INTRODUCCIÓN.....	4
II. POTESTADES EXORBITANTES DE LA ADMINISTRACIÓN EN UN CONTRATO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA	5
II.1. CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA	5
II.2. LA APROBACIÓN DE UNA PAO EN UN CONTRATO DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA	8
II.3. LA CGR COMO UN TERCERO EN UN CONTRATO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA EN LA APROBACIÓN DE ADICIONALES DE OBRA.....	11
III. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUCIÓN DE LAS PAO EN LAS RESOLUCIONES DE LA CGR	13
III.1. EVALUACIÓN DE LA CGR ANTE LA SOLICITUD DE UNA PAO POR LA ENTIDAD.	13
III.2. LA DECISIÓN DE LA CGR COMO ACTO DE <i>IUS IMPERIUM</i> EN UNA PAO	16
III.3. LAS RESOLUCIONES DE LA CGR COMO ACTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL	18
IV.CUESTIONAMIENTO ANTE LA DESAPROBACIÓN DE LA PAO	21
IV.1. PROCEDIMIENTOS PARA CUESTIONAR LA RESOLUCIÓN DE LA CRG QUE DESAPROBÓ LA PAO	21
IV.2. AFECTACIÓN AL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO FINANCIERO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA	21
IV.3. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL CONVENIO ARBITRAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	24
V.CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	26
VI.BIBLIOGRAFÍA	27

I. Introducción

La contratación pública de obras constituye uno de los mecanismos más relevantes para la ejecución de infraestructura estatal y, al mismo tiempo, uno de los ámbitos donde se manifiestan con mayor intensidad las tensiones propias del derecho administrativo contemporáneo: el equilibrio entre el control del gasto público y la eficiencia en la ejecución contractual. En este contexto, la regulación de las Prestaciones Adicionales de Obra (PAO) ocupa un lugar central, pues representa el punto de encuentro entre la potestad exorbitante de la Administración para modificar unilateralmente el contrato y la necesidad de asegurar que el contratista mantenga condiciones económicas que permitan la continuidad, funcionalidad y calidad de la obra.

A nivel doctrinal, tanto la teoría francesa del equilibrio económico del contrato como los desarrollos de Gaspar Ariño, Juan Carlos Cassagne y la doctrina nacional coinciden en reconocer que, en los contratos administrativos, la ecuación económica inicial debe mantenerse a lo largo de su ejecución. Cuando circunstancias imprevisibles, externas o no imputables alteran gravemente dicha ecuación —como ocurre con adicionales que derivan de deficiencias del Expediente Técnico— surge la necesidad de restablecerla. Lo contrario implicaría trasladar al contratista un sacrificio económico no previsto, afectando la conmutatividad del contrato y contrariando principios como buena fe, razonabilidad y proporcionalidad.

En ese sentido, la exclusión del contratista del procedimiento ante la CGR, la eventual denegatoria por defectos formales imputables a la Entidad o al Supervisor, y la ejecución inevitable de prestaciones adicionales para evitar la paralización del proyecto, generan escenarios de incertidumbre operativa y financiera. La doctrina nacional —incluyendo a Cantuarias, Castillo, Sabroso, Corrales y Rodríguez— ha advertido que esta configuración puede producir un desequilibrio económico estructural y que el modelo requiere ajustes que compatibilicen la tutela del interés público con la protección del contratista como parte contractual.

En este marco, el presente informe analiza el régimen de PAO, los límites a la arbitrabilidad, la intervención de la CGR, la ruptura del equilibrio económico-financiero y las propuestas doctrinales para mejorar el sistema, incluyendo la discusión sobre la

participación de la Contraloría como litisconsorte en sede arbitral o la sustitución del control previo por un esquema de supervisión y responsabilidad administrativa interna. El objetivo es ofrecer una comprensión sólida y crítica que permita identificar alternativas que garanticen obras públicas eficientes, contratos equilibrados y un control estatal que no sacrifique la continuidad ni el interés público material.

II. Potestades exorbitantes de la administración en un Contrato Administrativo de Ejecución de Obra Pública

II.1. Características del Contrato Administrativo de Ejecución de Obra Pública

La definición general de contrato se configura en el artículo 1351 del Código Civil de manera que es un acuerdo entre dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación patrimonial. En ese sentido, los contratos son la manifestación de un pacto entre privados, con el fin de formalizar el compromiso que asumen las partes para una contraprestación, servicio, obra, entre otros.

En el régimen de las Contrataciones Públicas, de acuerdo con el artículo 4 de la LGCP y al punto 19 del Anexo de Definiciones del RLGCP, un contrato sería el acuerdo para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica con el fin de asumir obligaciones recíprocas para abastecer a una entidad contratante de bienes, servicios y obras. Asimismo, de acuerdo con el numeral 3.2 del artículo 3 de la LGCP, las entidades serían el Poder Legislativo, Poder Judicial, los OCAs, los ministerios, gobiernos regionales y locales, universidades públicas, ESSALUD, entre otros, quienes serían los que asumen el pago con los fondos públicos.

Conforme a estas dos definiciones, se puede considerar que el Contrato Administrativo de Ejecución de Obra Pública es parecido a un Contrato Privado regido por un régimen común, en la cual se realiza una obra entre privados, con la particularidad que una parte del contrato es una Entidad pública. Sin embargo, de acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Final de la LGCP y a la Opinión N.º065-2019/DTN, en un Contrato de Obra Pública, la LGCP y el RLGCP prevalecen sobre las normas del derecho privado y estas solo serán aplicadas de forma supletoria siempre que exista compatibilidad. Es decir, en un Contrato de

Obra Pública no pueden aplicarse directamente las reglas del derecho privado, ya que por la naturaleza del contrato es necesario que se aplique la normativa especial correspondiente. Conforme a ello, se pasará a analizar la figura del Contrato de Ejecución de Obra Pública.

Desde una perspectiva amplia, la Administración Pública puede relacionarse con los privados, para la obtención de bienes o servicios, con el fin de alcanzar los fines públicos, como la garantía de la educación pública, alimentos o bienes, infraestructura, entre otros. Asimismo, la Administración también puede realizar contratos de fideicomiso o bancarios del régimen privado y a los convenios administrativos sin contenido patrimonial (Morón y Aguilera, 2017, p. 21). Es decir, la Administración está habilitada para relacionarse con el privado de diferentes formas, con lo cual puede aplicarse directamente un régimen privado o solo un régimen público especial. Ello dependerá de la naturaleza y fines de la Administración.

Ahora bien, de forma específica el Contrato Administrativo de Obra Pública en general calza con el término “contrato administrativo”, porque es una relación bilateral que realiza la administración pública de acuerdo con un régimen jurídico especial propio para formar derechos y obligaciones entre el Estado y un privado (Morón y Aguilera, 2017, p. 43). Esta relación entre las partes involucra que se aplique una normativa del derecho público especial y que ambas partes expresen su voluntad de formar un compromiso con el fin de que se consiga la finalidad pública y una contraprestación, mediante el establecimiento de derechos y obligaciones. En efecto, el motivo por el que se aplica un régimen jurídico especial es por la finalidad pública, con lo cual se pasará a analizar la voluntad y la normativa aplicable, que son las características resaltantes del Contrato Administrativo de Obra Pública.

Primero, sobre la voluntad, conforme a la doctrina de Morón y Aguilera, en los Contratos Administrativos de Obra Pública existe una voluntad supeditada a los resultados del ganador de un Concurso Público, Licitación Pública, Adjudicación Simplificada, entre otros, por lo que el Estado contrata con el privado que sea más conveniente para los fines públicos (2017, p. 30). Así, existe una subordinación

del privado a pasar por un proceso de selección si quiere realizar un contrato con el Estado, de manera que se le evalúa con una serie de requisitos de admisión, perfil, documentación, precio, entre otros para probar que es el idóneo entre los demás postores. Incluso, si presentara documentación falsa o inexacta, es susceptible de que se le inicie un procedimiento sancionador ante un Tribunal de Contrataciones Públicas. En efecto, el privado se subordina a cumplir las reglas y normativa especial para la contratación estatal. Sin embargo, debe considerarse también, que el contratista posee derechos procesales, derecho de defensa, debida motivación, en caso de una denuncia ante el Tribunal o en caso de una resolución unilateral por parte de la Entidad en un contrato administrativo.

Segundo, sobre la normativa, conforme a Víctor Baca, una de las características que diferencia a los contratos administrativos es que se aplica el Derecho Administrativo y, de forma supletoria, se aplica el Código Civil (2008, p. 689). En efecto, el contrato administrativo tiene una normativa especial, el cual es la Ley General de Contrataciones Pública aprobado por la Ley N.º32069 (LGCP) y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º009-2025-EF (RLGCP). Sin embargo, se debe de notar que el contrato administrativo sigue siendo un contrato o voluntad entre partes, por lo que en lo que le sea compatible al contrato, se le será aplicado el Código Civil, tal como lo demuestra la Opinión 130-2018/DTN, en el cual se expone lo siguiente:

*"Las disposiciones del Código Civil se aplican supletoriamente a las relaciones y situaciones jurídicas reguladas por otras leyes, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza"; por consiguiente, **debe reconocerse la aplicación supletoria del Código Civil a los contratos celebrados por las Entidades con sus proveedores en el marco de la normativa de contrataciones del Estado**, en los aspectos que resulten compatibles.*

En ese sentido, el Contrato Administrativo de Ejecución de Obra Pública se caracteriza por tener a un Entidad que encarga a un contratista, experto en ingeniería civil, solo la ejecución de un expediente técnico para la construcción, reparación o modificación de un inmueble que será destinado a un fin público (Linares, 2009, p. 176). Conforme a ello, el contrato de ejecución de obra pública tiene como obligación realizar una obra, cuyos plazos, procedimiento, ejecución,

resolución contractual, entre otros está supeditada primeramente por la LGCP y el RLGCP.

Conforme a ello, de acuerdo con el artículo 157 del RLGCP, existen obras en edificaciones, viales y puertos, de saneamiento y electromecánicas, energéticas y telecomunicaciones. Asimismo, en específico para el presente informe, el literal a) artículo 58 del RLGCP establece la tipología sobre el sistema de entrega de obra, en el cual se configura a “solo construcción”. En ese sistema solo se contrata la ejecución conforme a un expediente técnico realizado por un proyectista contratado anteriormente por la Entidad, de manera que el Contratista ejecuta fielmente la obra de acuerdo con el expediente y su responsabilidad se limita a la ejecución, ya que es la Entidad la responsable de la existencia de errores o deficiencias en el expediente técnico. Este es el esquema tradicional de la obra pública y el más utilizado por las Entidades.

En efecto, de acuerdo con los juristas Campos e Hinojosa, las partes en este contrato administrativo serían el comitente (el Estado) y el contratista (el privado), el primero encarga la ejecución de una obra para satisfacer su interés público y el segundo es quien debe ejecutar según las instrucciones del Estado (2008, p. 300). Así, las partes en un Contrato Administrativo de Ejecución Obra Pública son el Estado y el privado, quienes asumen responsabilidades y derechos, pero siempre existe un rol exorbitante del Estado y una subordinación del privado en someterse a las reglas del Derecho Administrativo. Sin embargo, es necesario aclarar que esta no es la única característica que determina un contrato como Contrato Administrativo, ya que existen principios como el de igualdad, publicidad, transparencia, interés público, entre otros. Para el presente trabajo, se resaltaré la prerrogativa exorbitante de la Administración para decidir unilateralmente si cambia específicamente el monto contractual del Contrato mediante la aprobación de una Prestación Adicional de Obra (PAO) realizado tanto por la Entidad contratante o por la Contraloría General de la República (CGR).

II.2. La Aprobación de una PAO en un Contrato de Ejecución de Obra Pública

El contratista debe cumplir el contrato según los términos pactados. Sin embargo, ante determinadas circunstancias previstas en la norma, la Entidad puede

disponer la ejecución de una prestación adicional. Así, de acuerdo con el numeral 6.4 de la Directiva N.º10-2023-CG/VCST, una “prestación adicional” de obra es aquella que no se consideró en el expediente técnico de obra ni el contrato, pero es indispensable e importante para cumplir efectivamente con la realización de la obra. Por su parte, de acuerdo con el numeral 6.1.5. de la Directiva N.º10-2023-CG/VCST, el “mayor metrado” es el incremento del cálculo o cuantificación por partidas de la cantidad de obra a ejecutar, prevista en el presupuesto inicial de la obra, importante para alcanzar la finalidad del proyecto. En conjunto, conforme al literal b) de la Directiva N.º10-2023-CG/VCST, un presupuesto adicional de obra es aquel valor económico de la ejecución de las prestaciones adicionales nuevas conforme a un análisis de los gastos generales del presupuesto original contratado. Para ello, se debe realizar un cálculo del porcentaje de incidencia acumulada del PAO sobre el contrato original, de la siguiente forma.

$$I\% = \frac{\sum_{i=1}^{i=n} PA + \sum_{i=1}^{i=n} MM - \sum_{i=1}^{i=n} PDV}{MC} \times 100$$

I% = Porcentaje de incidencia acumulada de un presupuesto adicional de obra, respecto del monto del contrato original.

PA = Presupuestos adicionales de obra aprobados previamente por la entidad, los autorizados por la Contraloría, y el presupuesto adicional en trámite.

MM = Monto por mayores metrados, que no provengan de una variación del expediente técnico, autorizados por la entidad en los contratos de obra bajo el sistema de contratación a precios unitarios (*).

PDV = Presupuestos deductivos vinculados aprobados previamente por la entidad y, de ser el caso, el vinculado al que se encuentre en trámite.

MC = Monto del contrato original.

En concordancia con ello, la doctrina de Campos Medina sostiene que las prestaciones adicionales de obra son supuestos excepcionales, ya que se tratan de trabajos no previstos inicialmente, pero necesarios para la adecuada culminación de la obra, lo que implica mayor labor y, en consecuencia, un incremento en el gasto público (2004, p. 1). En ese sentido, dichas prestaciones se configuran como partidas adicionales o nuevas a las contempladas inicialmente en el contrato original, lo que supone la ejecución de nuevas acciones indispensables para garantizar la correcta realización de la obra.

En efecto, de acuerdo con el artículo 64 de la LGCP y el artículo 194 de su Reglamento, las prestaciones adicionales de obra, bajo el sistema de entrega solo construcción, surgen debido a deficiencias en el expediente técnico, por causas no previsibles en el expediente técnico de obra, y por deficiencias no previsibles posterior al perfeccionamiento del contrato administrativo.

Así, dada la excepcionalidad de estas situaciones, la normativa dispone que la autoridad de la gestión administrativo puede aprobar las prestaciones adicionales hasta un límite del 15% del monto contractual restándoles deductivos. En efecto, debe recordarse que la modificación del monto contractual no debería ser la regla, pues se trata de recursos públicos. Asimismo, cuando se otorgó la Buena Pro al ganador del proceso de selección de la contratación, el Estado suscribió el contrato administrativo con el contratista privado que ofrecía las mejores condiciones de calidad y precio para cumplir adecuadamente con los fines estatales. En ese sentido, la modificación contractual debe ser un escenario excepcional con origen en deficiencias del expediente técnico entre otros. Conforme a ello, el literal a) del artículo 63.3 de la LGCP establece que los contratos administrativos pueden modificarse por la ejecución de prestaciones adicionales cuando exista un acuerdo de las partes con el fin de lograr la finalidad del contrato de obra pública, sin que esto afecte el equilibrio económico financiero.

Sin embargo, la norma establece que existen escenarios especialmente excepcionales, en los cuales es posible que la Entidad autorice la ejecución de prestaciones adicionales hasta por un 30% del monto contractual, cuando la Entidad tenga los recursos necesarios. Asimismo, se establece que el titular de la Entidad puede autorizar la ejecución y pago de prestaciones adicionales hasta por el 50% del monto original, siempre que se cuente con una autorización previa de la Contraloría General de la República.

De acuerdo a la doctrina de Linares, esta facultad que tiene la Administración de aprobar o desaprobar las PAO obedecería al fin de resguardar intereses públicos que estarían comprometidos al ascender y modificar el monto contractual, con lo cual no existe un acuerdo entre las partes, sino una decisión unilateral de la Administración (2009, p. 181). En ese sentido, debido a que se estaría

comprometiendo el fondo público, la Administración tiene la prerrogativa exorbitante de decidir aprobar o desaprobar una PAO.

Por su parte, la doctrina de Gamarra establece que en mérito del principio del *ius variandi*, la Administración puede decidir de forma unilateral la modificación del contrato, pero se ve limitada por el principio *pacta sunt servanda* de los contratos (2009, p. 220). En ese sentido, se considera que la Administración no debería ejercer su potestad para afectar el principio económico financiero de los contratos y perjudicar al contratista, que es la otra parte en el contrato. Conforme a ello, se puede concluir que la Administración sí posee una potestad exorbitante en los contratos al aprobar o desaprobar las PAO.

Finalmente, el porcentaje de aprobación de un presupuesto adicional (50%) resulta elevado, lo que revela que las deficiencias en el expediente técnico son significativas. En consecuencia, es claro que el responsable — el proyectista — debe asumir la responsabilidad por la inadecuada elaboración de dicho documento. Así, de acuerdo con el artículo 64.5 de la LGCP, se establece que debe informarse al Tribunal de Contrataciones Públicas a fin de que inicien los procesos administrativos respectivos. Por un lado, esta potestad de inicio de un proceso sancionador también debe considerarse como parte de la potestad exorbitante de la Administración de iniciar una sanción contra quien incumple el contrato, con lo cual se dictamine si vuelve a contratar con cualquier Entidad del Estado. Por otro lado, los errores contenidos en el expediente técnico corresponden ser asumidos por la Entidad, y no pueden ser imputados al contratista, cuya obligación se limita a ejecutar la obra conforme a lo establecido en dicho expediente y en el Contrato, en pleno respeto del principio *pacta sunt servanda*.

II.3. La CGR como un tercero en un Contrato Administrativo de Ejecución de Obra Pública en la aprobación de adicionales de obra

Conforme se ha establecido anteriormente, se debe notar que en un Contrato Administrativo existen dos partes, las cuales son la Entidad contratante (el Estado)

y el Contratista (Privado – empresa constructora). Sin embargo, de acuerdo con el literal k) del artículo 22 de la LOR de la CGR señala que la Contraloría tiene la atribución de otorgar autorización previa a la ejecución y pago de las PAO cuyos montos excedan a la LGCP y su Reglamento.

Asimismo, de acuerdo con el punto 6.5 de la Directiva N.º010-2023-CG/VCST también es necesaria la previa autorización del pago en caso de las PAO de emergencia, cuando existen trabajos adicionales que son necesarios y cuya no realización puede afectar la zona de la obra o poner en peligro a la población.

Al respecto, de acuerdo con el artículo 2 de la LOR de la CGR y el punto 1 de la Directiva N.º010-2023-CG/VCST, el motivo por el que la CGR realiza este control previo y gubernamental corresponde a la verificación de la correcta utilización de los recursos del Estado. Tanto es así que, intervienen en la aprobación o desaprobación de una PAO incluso sin ser parte del Contrato Administrativo de Ejecución de Obra Pública. Incluso, según lo dispuesto en el punto 6.3 de la Directiva N.º 010-2023-CG/VCST, la Contraloría General de la República está facultada para realizar un control simultáneo o posterior a la autorización, lo que evidencia que la Administración cuenta con potestades de carácter exorbitante.

En el presente caso de los Contratos de Ejecución de Obra Pública, de acuerdo con el literal b) del artículo 64.3 y artículo 64.2 de la LGCP, se requiere previa autorización de la Contraloría para aprobar adicionales de obra que superen el 30% al 50% del monto total del contrato original en la ejecución de obras públicas. En ese sentido, se establece que la Contraloría tiene la facultad para aprobar prestaciones adicionales de obra, incluso sin ser parte del Contrato de Ejecución de Obra Pública.

Ahora bien, el punto 7.3.4. de la Directiva N.º10-2023-CG/VCST establece que existe un procedimiento para la previa autorización de adicional, de manera que la Entidad es la responsable de cumplir con los requisitos para la aprobación ante la Contraloría. Así, si esta no se aprobara, la Entidad puede presentar una apelación ante la Resolución que niegue la PAO, con lo cual se menciona que serán aplicables lo dispuesto en los artículos 218, 221 y 124 del TUO de la Ley

del Procedimiento Administrativo General (en adelante, "LPAG") que configuran la apelación. Con ello, se evidencia la responsabilidad de que se apruebe adecuadamente una PAO es de la Entidad, quien es la única que puede solicitar ante la CGR la aprobación de la PAO que supere el 30% del monto contractual original establecido por la norma. En efecto, conforme lo establece la doctrina de Linares, el PAO no es un procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte, a pesar de que sea el Contratista quien mayormente identifique la necesidad de la PAO (p. 181). En ese sentido, el responsable del procedimiento ante la CGR es solo la Entidad y su desaprobación no debería adjudicarse al Contratista.

Sin embargo, también se puede configurar un injusto al Contratista ante la desaprobación del PAO, ya que puede verse afectado directamente. Conforme a la doctrina de los juristas Castillo y Sabroso, podría afectarse al contratista si se deniega el pago de una PAO solo por la razón de haberse ejecutado sin haberse requerido, es decir, por una falta al debido procedimiento (2011, p. 331). En efecto, el contratista podría haber realizado una PAO por la necesidad de la adecuada ejecución de la obra pública, puede haberlo realizado para no afectar el plazo de entrega de la obra, o puede haberlo realizado por la emergencia de la misma. Considerando estos casos y los imprevisibles que pueden suceder en una obra, es cuestionable que la CGR pueda resolver de una forma que puede afectar los derechos del contratista nacidos de un contrato.

III. El procedimiento de evaluación de las PAO en las Resoluciones de la CGR

III.1. Evaluación de la CGR ante la solicitud de una PAO por la Entidad

Conforme al punto 7.1.2. de la Directiva N.º10-2023-CG/VCST, la responsable de presentar la solicitud de la PAO es la Entidad contratante, representado por el Titular o funcionario público competente de la misma. Así, se debe presentar el ANEXO N.º1 de solicitud y, dependiendo de los requisitos, se debe adjuntar el ANEXO N.º2 sobre PAO que no cuenta con presupuestos deductivos vinculados, o el ANEXO N.º3 sobre PAO que cuenta con presupuestos deductivos vinculados, o el ANEXO N.º4 sobre PAO con carácter de emergencia. También se debe adjuntar el ANEXO N.º5 sobre la información de la obra, ANEXO N.º6 sobre

declaración jurada de veracidad y autenticidad de la información. En ese sentido, la Entidad debe remitir el expediente técnico modificado, análisis técnico, presupuesto adicional de obra, informe que justifique la causal de la PAO, cálculo del porcentaje de incidencia, cronograma de ejecución, etc.

En ese sentido, conforme al punto 7.1.3. de la Directiva N.º10-2023-CG/VCST, la entidad tiene un plazo de cinco (5) días hábiles contados desde la aprobación de la PAO por parte de la entidad, para presentarlo ante la CGR. Conforme a ello, se efectúa el Servicio de Control Previo, el cual es realizado por la Unidad Orgánica de Control de la Contraloría General de la República (UOC), el cual realiza la evaluación de la solicitud de autorización previa presentada por la entidad. Así, se efectúa el Servicio de Control Previo realizado por la UOC en un plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de recibida la solicitud, en el marco de la LGCP y el RGCP. Asimismo, si faltase algún documento para subsanar, se otorgan dos (2) días hábiles como máximo para que se subsane y en caso no se realice, se tiene como no presentada la solicitud. En ese tiempo, se deja de transcurrir el plazo de los quince (15) días hábiles que tiene la CGR para resolver, contados desde el día hábil siguiente a la recepción de la solicitud de autorización previa. Cabe destacar que, conforme al literal a) de la Directiva N.º10-2023-CG/VCST, si la entidad no se pronunciara en ese plazo de tiempo, se aplicaría el silencio administrativo positivo.

La evaluación del equipo de la UOC de la CGR, de acuerdo con el punto 7.2.2.2. de la Directiva N.º10-2023-CG/VCST, se enfoca en tres evaluaciones, las cuales son de evaluación técnica, evaluación legal y evaluación presupuestal. El primero se enfoca en el origen y/o necesidad real del PAO, en los metrados, costos unitarios, entre otros. El segundo, se enfoca en el marco normativo aplicable y la causal del PAO. Finalmente, la tercera evaluación se enfoca en el crédito presupuestario o previsión presupuestal y las reglas sobre el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Un ejemplo práctico relacionado con la aprobación de adicionales se puede observar en el Contrato de Ejecución de Obra N.º 095-2010-MTC/20, celebrado entre Obrascón Huarte Lain S.A. (OHL) y Provías Nacional para la rehabilitación

y mejoramiento del tramo comprendido entre los kilómetros 154+000 y 210+000, en el distrito de Chincheros – Uripa, región Apurímac.

En el mismo, la entidad era PROVIAS NACIONAL adjudicado al MTC, por lo que, mediante la Resolución Ministerial N.º771-2011-MTC/02, se aprobó el PAO N.º12. En ese sentido, en primer lugar, se identificó la necesidad real de un PAO, porque eran necesarios mayores metrados y obras complementarias en el Puente Comunchaca Km. 158+530 no contemplados en el Expediente Técnico. Con ello, se puede identificar que existía una necesidad real del PAO. En segundo lugar, el marco normativo aplicable era la Directiva 002-2010-CG/OEA “Control Previo Externo de las Prestaciones Adicionales de Obra”.

Conforme a ello, la entidad presentó la solicitud de aprobación previa del adicional N.º10 ante la CGR, quien mediante la Resolución de Gerencia Central N.º010-2011-CG, resolvió desestimar la solicitud de autorización previa a la ejecución y pago del PA N.º12. Ello se debió a que la entidad no habría demostrado la verificación de la viabilidad del presupuesto y existiría una falta de sustento técnico de los metrados de las partidas adicionales. Debido a ello, la solicitud de aprobación previa fue desestimada en primera instancia

Ahora bien, conforma al punto 20 de la Directiva N.º002-2010-CG/OEA aplicable al caso, ante la resolución emitida por la CGR, se puede interponer únicamente un recurso de apelación, con lo cual se aplican de forma supletoria las normas de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N.º27444 siempre que sean compatibles con las normas que regulan el control gubernamental. Esta configuración se ha mantenido aplicable para la aprobación de las actuales adiciones, ya que conforme al punto 7.2.2.4 y al punto 7.3.4 de la Directiva N.º10-2023-CG/VCST, solo se puede interponer un recurso de apelación y solo lo puede realizar la Entidad, para lo cual se tiene un plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día hábil siguiente de la notificación y es resuelta en treinta (30) días hábiles. Cabe destacar que, en caso la CGR no se pronuncie, se aplica el silencio administrativo negativo.

Conforme a ello, continuando con el caso planteado anteriormente entre PROVIAS NACIONAL y OHL, la entidad interpuso un recurso de apelación, la cual fue declarada fundada en parte mediante la Resolución de Contraloría N.º068-2012-CG, por seguir subsistiendo falta de sustento técnico. Así, del presupuesto adicional solicitado ascendente a S/.1 889 397,76, incluido IGV, se aprobó S/. 1 735 782,56 incluido IGV, por las prestaciones sustentadas correctamente. Es decir, aquellas en las que se cumplió con sustentar los metrados, costos unitarios, presupuesto, solución técnica, entre otros.

Conforme a lo expuesto, se advierte que la aprobación previa de una prestación adicional de obra que excede el 30% del monto contractual implica un procedimiento particularmente riguroso y complejo. Ello se debe a que la Contraloría depende íntegramente de la evaluación técnica presentada para sustentar el PAO, la cual es responsabilidad exclusiva de la Entidad y se elabora en función de lo informado por el Supervisor de la obra. En consecuencia, la solicitud de aprobación previa y la facultad de interponer recursos administrativos recaen únicamente en la Entidad, quedando el contratista excluido de dicho procedimiento. Esta situación puede considerarse inequitativa, pues la aprobación de un adicional repercute directamente en la forma de ejecución de la obra y en el presupuesto necesario para cumplirla de manera eficiente. Por ello, podría estimarse como un acto inicuo y desproporcionado respecto del contratista, pese a su condición de parte contractual.

III.2. La decisión de la CGR como acto de *ius imperium* en una PAO

Siguiendo el anterior enunciado, de acuerdo con el artículo 76.3 de la LGCP, los adicionales no aprobados o de aprobación parcial por parte de la Contraloría no son materias arbitrables ni de conciliación o JRD, sino que son de competencia del Poder Judicial. Es decir, se debe iniciar un procedimiento contencioso contra las resoluciones que emite la Contraloría para que se realice una revisión a la decisión de la entidad. Asimismo, de acuerdo con los juristas Mario Castillo y Rita Sabroso, los principales motivos por los cuales estos asuntos no pueden ser materia de arbitraje se deben a que los recursos del Estado no son de libre disposición y a que no es posible cuestionar el *ius imperium* del Estado (2011, pp.

329-331). En efecto, debe recordarse que la modificación del contrato es una situación excepcional, ya que no puede cambiarse el monto contractual pactado inicialmente de forma arbitraria, por lo que es un necesario si la misma supera un porcentaje desproporcional como el 30% del monto contractual. Asimismo, el *ius imperium* dictamina que el Estado tiene la facultad de ejercer autoridad unilateral.

Sin embargo, la doctrina cuestiona el motivo por el cual no puede ser de materia arbitrable la aprobación definitiva de los adicionales de obra. En primer lugar, según Arrate y Paniagua, cuando se generan adicionales de obra siempre se ven involucrados fondos públicos, aun cuando estos sean aprobados únicamente por la entidad comitente (2007, p.189). Por tal motivo, consideran que carecería de coherencia establecer una restricción que impida someter a arbitraje las decisiones de la Contraloría. En ese sentido, analizando el artículo 76.4 de la LGCP, cuestionamos el hecho de que solo los adicionales que apruebe la Entidad puedan llevarse a arbitraje. Sin embargo, también debe resaltarse que resulta favorable el incremento del porcentaje autorizado a la entidad contratante para la aprobación de adicionales de obra, ya que de esa forma se evita un procedimiento burocrático largo y se evita que las obras queden paralizadas.

Por último, sobre el *ius imperium*, los juristas Mario Castillo y Rita Sabroso sostienen que la Contraloría no estaría facultada de modificar ni negar los derechos de un Contratista, porque estos se basan en un contrato de obra con prestación onerosa, no gratuita (2011, p.331). En efecto, no puede no pagarse la prestación adicional al Contratista. En ese sentido, si en un arbitraje resultara que existe un funcionario que no realizó un adecuado trabajo en la aprobación del adicional, debería ser posible la acusación de enriquecimiento ilícito sin causa, ya que existe un tercero, es decir la Administración, quien se está enriqueciendo a costa del trabajo adicional no pagado del Contratista.

En adición a ello, según Cantuarias, si lo que se busca es proteger la decisión de la Contraloría, debe recordarse que la decisión también podría ser modificada por el mismo Poder Judicial, por lo que no se constituye como una justificación viable para no permitir el arbitraje (p.286). Sobre ello, de acuerdo con la Directiva, se considera a las resoluciones de la Contraloría como actos administrativos, por lo

que es posible iniciar un procedimiento contencioso y modificar la propia decisión, con lo cual la misma Administración manejaría los fondos públicos en aplicación de la justa contraprestación hacia el Contratista de acuerdo con el contrato público de carácter oneroso.

Finalmente, según Campos Medina, el motivo por el que se prohíbe el arbitraje es porque la Administración no se encuentra satisfecha de los procesos en los que el Estado pierde, por lo que no podrían apoyar el resultado de un Laudo que modifique la decisión de la Contraloría (2004, p.3). Al respecto, de acuerdo con la *Revista de Arbitraje de la Comunidad Iberoamericana*, el Estado peruano perdió el 72 % de los arbitrajes relacionados con contrataciones públicas durante el período 2019–2022, lo que representó un desembolso de S/ 795 731 418,62. No obstante, el pago de los laudos arbitrales y de las decisiones judiciales que ordenan su ejecución ocupa el último lugar en las prioridades de desembolso, dado que dichos pagos no constituyen una prioridad dentro de la programación presupuestal anual de las entidades. En ese sentido, los pagos a los contratistas —quienes realizaron inversiones, emplearon mano de obra y contrataron préstamos bancarios para la ejecución de las obras— suelen efectuarse de manera tardía.

III.3. Las resoluciones de la CGR como acto administrativo especial

De acuerdo con el punto 7.2.2.4. de la Directiva N.º10-2023-CG/VCST las resoluciones de la Contraloría General de la República son actos administrativos, con lo cual se encuentran sujetos al TUO de la Ley N.º27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N.º004-2019-JUS (en adelante, “LPAG”).

En efecto, de acuerdo con la Directiva, se evaluará el recurso de apelación a la resolución en primera instancia de la Contraloría conforme a los artículos 218, 221 y 124 de la LPAG, los cuales establecen la forma de presentación del recurso de apelación y en respeto de los derechos al debido procedimiento. Asimismo, la Directiva contiene expresamente el silencio administrativo positivo en caso la Contraloría no se pronuncie sobre la solicitud de autorización previa de la entidad.

Además, se configura el silencio administrativo negativo cuando la Contraloría no se pronuncie sobre el recurso de apelación presentado contra la negativa de la autorización previa. En ese sentido, también se aplica los artículos 35 y 37 de la LPAG para la aprobación o desaprobación automática de las solicitudes de la Entidad contratante. Conforme a ello, se pasará a analizar si las resoluciones de la Contraloría tienen la naturaleza de un acto administrativo.

Conforme al artículo 1 de la LPAG, los actos administrativos son declaraciones de las entidades destinadas a producir efectos jurídicos sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados en una situación concreta. Asimismo, de acuerdo con la opinión del jurista Danós, el acto administrativo es de carácter unilateral, por lo que no pueden estar comprendidos los contratos entre el Estado y los privados, ya que este último es un acuerdo de voluntades y no decisiones administrativas (2010, p. 22). Conforme a ello, existe una evidente diferencia entre los efectos entre los actos administrativos y los contratos administrativos.

Sobre ello, en los contratos administrativos de obra pública, las partes únicamente son la Entidad o el comitente (el Estado), quien encarga la ejecución de la Obra para satisfacer un interés público, y el Contratista, quien ejecuta fielmente las instrucciones del comitente (Campos e Hinostroza 2008, p. 300). En ese sentido, al ser una relación jurídica bilateral, es resaltante el rol que representan las resoluciones de la Contraloría, ya que los mismos también impactan a la relación contractual sin ser parte. Es decir, la Contraloría tiene la facultad de aprobar o desaprobar los Presupuestos Adicionales de Obra que son necesarios para la completa satisfacción de la necesidad de una obra pública, lo cual impacta también al Contratista.

En efecto, por un lado, conforme a la opinión de los juristas Arrarte y Paniagua, para la ejecución y pago de los adicionales, se necesita la autorización previa, por lo que la obra puede quedar paralizada y pueden extenderse los plazos hasta la espera de la aprobación; asimismo, si la aprobación es solo por el pago, el riesgo solo lo asume el contratista (2007, p.142). En ambos casos, es notorio que existe una situación perjudicial para el Contratista, quien depende de la aprobación de la Contraloría cuando es necesario un adicional que supere el 30% del monto

contractual original. Más aun, cuando ese adicional es debido a un error en el expediente técnico que no es responsabilidad del Contratista.

Debido a que las resoluciones de la Contraloría producen efectos dentro de una relación jurídica a la que no pertenece, se puede concluir que son un acto administrativo especial. En efecto, como menciona el jurista Linares Jara, las resoluciones de la Contraloría son decisiones de control o de acto administrativo especial en pleno ejercicio de la función de control por parte de un tercero para evitar el indebido o ilícito manejo de recursos públicos (2009, p. 185). Conforme a ello y al interés público, es posible justificar que Contraloría realice un control adicional ante aquellos adicionales que superen el 30% del monto contractual original, con lo cual emite resoluciones que son considerados actos administrativos que generan efectos en los contratos administrativos. Conforme a todo ello, se puede considerar que es un acto administrativo especial de control gubernamental de la Contraloría, establecido en el LOR de la CGR que produce efectos en los recursos públicos del Estado de forma interna y también puede afectar al contratista en la relación contractual con la Administración, ya que su trabajo depende de la mutabilidad del monto contractual.

Sin embargo, también debe considerar que al originar actos que pueden afectar al Contratista y, al ser la Contraloría General parte de la Administración, pueden considerarse como actos contractuales, ya que afecta la relación contractual entre las partes. En efecto, de acuerdo con la opinión de los juristas Mario Castillo y Rita Sabroso, la denegación de los adicionales de obra pueden afectar al Contratista cuando, a pesar de haber ejecutado los adicionales, se ha denegado el pago debido a que no se esperó que el proceso de autorización previa estuviera formalizado (2011, p. 331). Conforme a ello, se cuestiona el impedimento de no poder demandar por la vía arbitral la aprobación de los adicionales de obra, ya que existe un desequilibrio en la relación contractual.

IV. Cuestionamiento ante la desaprobación de la PAO

IV.1. Procedimientos para cuestionar la Resolución de la CRG que desaprobó la PAO

De acuerdo con el artículo 76.4 de la LGCP, las controversias relacionadas con prestaciones adicionales de obra (PAO) que no superen el 30% del monto contractual original y que sean aprobadas únicamente por la Entidad contratante pueden ser sometidas a arbitraje, a Juntas de Resolución de Disputas (JPRD) o a conciliación.

Por el contrario, conforme al artículo 76.3 de la LGCP, las PAO aprobadas por la Contraloría General de la República (CGR), es decir, aquellas que superan el 50% del monto contractual, son de competencia del Poder Judicial. En estos casos, la controversia debe canalizarse mediante un proceso contencioso-administrativo orientado a cuestionar la resolución emitida por la CGR.

En relación con ello, los juristas Castillo y Sabroso sostienen que estas resoluciones no pueden ser sometidas a arbitraje porque involucran recursos públicos que no son de libre disposición dentro del contrato y porque recaen sobre actos propios del ius imperium estatal, los cuales no pueden ser objeto de arbitraje (2011, pp. 329-330). En efecto, la imposibilidad de arbitrar tales decisiones deriva de las potestades exorbitantes que ejerce la Administración dentro de la relación jurídica del contrato administrativo. No obstante, debe recordarse que el contrato también reconoce derechos al contratista, por lo que corresponde verificar que no se configure un desequilibrio que favorezca indebidamente a una de las partes. Como se indicó previamente, incluso el ius imperium encuentra límites en el principio pacta sunt servanda.

IV.2. Afectación al principio del equilibrio económico financiero del Contrato Administrativo de Ejecución de Obra Pública

El principio del equilibrio económico financiero hace referencia al balance que debe existir entre la Administración y el privado contratista, en el cual ambas partes tengan condiciones de contrato beneficioso, su incumplimiento hace que se solicite a la contraparte, es decir la Administración, que realice las medidas

necesarias para volver a instaurarla (Morón y Aguilera, 2017, p. 38). Conforme a ello, este principio que rige a los contratos administrativos asegura que los derechos del contratista se encuentren protegidos de manera que no se impacte económicamente al contratista. Asimismo, de acuerdo al jurista Danós, el principio del equilibrio económico financiero es un límite para las potestades exorbitantes de la Administración del contrato (2006, p. 9-44). En efecto, el equilibrio económico financiero protege al contratista frente a modificaciones o actos administrativos realizados por la Entidad o por la CGR. Todo lo anterior cobra especial importancia cuando la PAO no es aprobada, se aprueba solo parcialmente o se ejecuta sin la autorización previa de la CGR. Estos supuestos permiten evidenciar las consecuencias que tales decisiones generan en la posición económica del contratista.

Conforme a lo expuesto, la denegación o la aprobación parcial de una prestación adicional de obra puede generar perjuicios relevantes para el contratista, al impedir o restringir el pago de trabajos indispensables para la ejecución del proyecto. En esa línea, Corrales (2024) advierte que el contratista puede resultar afectado cuando la aprobación del adicional se rechaza o se limita únicamente por deficiencias formales o por una sustentación técnica insuficiente; ello se traduce finalmente en una pérdida económica equivalente al monto observado por la Contraloría. Esta situación evidencia un desequilibrio en las cargas contractuales, pues el contratista no tiene participación alguna en el procedimiento de aprobación o rechazo de la PAO, pero sí asume las consecuencias derivadas de la falta de diligencia de la Entidad o de la Supervisión en la sustentación técnica respectiva.

De igual modo, de acuerdo con la posición de Castillo y Sabroso, la falta de reconocimiento del pago por los montos efectivamente invertidos en la ejecución de una PAO —incluso cuando no tiene la autorización previa— constituye una afectación directa al contratista, dado que la relación contractual es de carácter oneroso y no gratuito (2011, p. 331). Bajo esta perspectiva, exigir la ejecución de prestaciones adicionales necesarias para garantizar la continuidad o funcionalidad de la obra, pero negar el pago correspondiente por motivos estrictamente

formales, implica trasladar al contratista un sacrificio económico unilateral, ajeno al equilibrio económico de las cargas que caracteriza al contrato administrativo.

Consecuentemente, cuando se ejecuta una PAO necesaria para asegurar la continuidad o la operatividad de la obra, la Entidad obtiene un beneficio directo e inmediato. Por ello, negarse a reconocer el pago correspondiente alegando únicamente el incumplimiento de un requisito procedimental genera una ruptura del equilibrio económico, al trasladar al contratista un sacrificio patrimonial que no está obligado a soportar. En tal escenario, aun cuando la autorización previa no haya sido gestionada conforme al procedimiento, la Entidad mantiene el deber de restablecer el equilibrio económico del contrato, evitando que la formalidad se convierta en un obstáculo que impida el reconocimiento de prestaciones efectivamente ejecutadas y necesarias para el objeto contractual.

Conforme a ello, de acuerdo a la doctrina del jurista Rodríguez (2011) explica que los contratos administrativos son sinalagmáticos, es decir, existe una reciprocidad de obligaciones y derechos entre las partes, equivalentes a las prestaciones pactadas (2011, p. 57). En ese sentido, en esta ecuación financiera del contrato, debe existir equivalencia e igualdad en los derechos y obligaciones entre el contratista y la Entidad en un contrato de obra pública, con lo que se debe evitar que se generen cargas inesperadas que rompan la equivalencia de las prestaciones.

En ese sentido, luego de un análisis sobre la doctrina francesa sobre la ruptura del equilibrio económico y la doctrina de Gaspar Ariño, el jurista Rodríguez concluye que para que exista este desequilibrio o ruptura del principio, es necesario ciertas condiciones (2011, p.65). En efecto, debe existir un acontecimiento no imputable a la parte reclamante, que el acontecimiento sea posterior a la celebración del contrato y, que sea una afectación grave y anormal a las condiciones económicas del contrato. Como se puede analizar del presente caso de adicionales de obra, el acontecimiento de las PAO es surgidas por deficiencias o causas no previsibles en el Expediente Técnico, situaciones imprevisibles ante del perfeccionamiento del contrato, los cuales no son de responsabilidad del contratista, en caso de obras de solo construcción y bajo el sistema de precios unitarios (punto 6.4 de la Directiva N.º 010-2023-CG/VCST).

Conforme a la situación de exclusión del contratista en el procedimiento de aprobación de los adicionales y las afectaciones en la inversión realizada por el contratista, se puede afirmar que sí existe un desequilibrio económico en el contrato causado por un tercero que no forma parte del mismo, es decir, la CGR. Todo ello en los casos que no se aprueba el PAO, o se aprueba parcialmente, o se ejecuta el PAO sin la autorización previa de la CGR.

IV.3. Propuesta de modificación

Por un lado, debido a la situación antes descrita, consideramos pertinente la propuesta modificatoria de normativa del jurista Cantuarias, en la cual plantea que, si la Contraloría interviene en la aprobación de las PAO, entonces debería tener responsabilidad en sede arbitral como parte de la Administración junto a la Entidad contratante (2003, p. 287). Conforme a ello, se estaría planteando que la Contraloría intervenga en el arbitraje como litisconsorte necesario propio de la Entidad, conforme al artículo 93 del Código Procesal Civil. Ello debido a que la decisión que afecta al empresario contratista nace de la CGR, condiciona que la Entidad no pueda aprobar el adicional y tiene un rol determinante en el pago del PAO. Así, modificación normativa, tendría como fin que se responsabilice y analice a la Contraloría si actuó correctamente, si corresponde, por ejemplo, pagar la PAO ejecutada a pesar de no haberse seguido el procedimiento establecido, y si se debe restablecer el equilibrio económico financiero del contrato. De esta forma, no debería restringirse el arbitraje para los adicionales aprobados por la Contraloría y se podrían salvaguardar los derechos de los contratistas.

Por otro lado, de acuerdo con la opinión del jurista Rodríguez, podría considerarse que se realice un control interno dentro de la entidad contratante cuando se realice la aprobación de adicionales de obra (2024). De acuerdo con la mencionada doctrina, se reconoce el rol importante de la CGR en supervisar el control del fondo público y su utilización, de acuerdo con el *ius imperium* del Estado. Conforme a ello, se propone que la CGR no realice un control repetitivo al realizado inicialmente por la Entidad, sino que tenga un rol de supervisor o acompañante en el proceso que realiza la Entidad para la aprobación de adicionales. Ello con fin de que detecte irregularidades legales o económicas, con lo que debe informar

directamente al titular de la Entidad para superar dicha situación sobre las PAO, sin que se invadan temas de gestión de la Entidad. Conforme a ello, este sistema es adecuado para minimizar las barreras burocráticas existentes y las paralizaciones de obra que se ocasionan ante la espera de aprobación o desaprobación de un adicional de obra ante la CGR.

Asimismo, este modelo propuesto por el jurista Gonzales también es adecuado en el proceso de cuestionamiento a la falta de aprobación de la PAO, ya que el mismo es realizado por la Entidad, con lo cual el contratista puede cuestionarlo directamente (2024). Así, todos los adicionales podrían ser arbitrales sin la necesidad de que el contratista pase por un proceso administrativo contencioso tedioso ante el Poder Judicial, ya que puede cuestionar libremente las decisiones de su contra parte del contrato frente a los medios de solución de controversias que se pactaron las dos partes en el contrato. Así, la Entidad seguirá tomando las decisiones para la correcta ejecución del contrato de obra pública y la CGR, mediante un control interno, realizará una supervisión o acompañamiento en el proceso de las PAO. En efecto, como se advirtió anteriormente, la CGR está encargado fundamentalmente de supervisar cómo se utilizan los recursos públicos, pero no le corresponde fomentar la ejecución de obras públicas ni velar por su eficiencia.

Finalmente, es de notar, que los porcentajes de aprobación de las PAO entre los regímenes normativos muestra una tendencia hacia una mayor flexibilidad. En efecto, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado por el Decreto Legislativo 1017, las Entidades podían aprobar hasta el 15% del monto contractual y las que superaban ese margen, requerían autorización de la CGR. Con la Ley N.º 30225 que aprobó la Ley de Contrataciones del Estado, se mantuvo ese porcentaje, pero se introdujo el silencio administrativo positivo ante la falta o demora de pronunciamiento de la CGR, para agilizar los procesos y evitar las paralizaciones. Ahora, con la nueva LGCP, se ha establecido un nuevo margen de facultades para la Entidad contratante, de manera que puede aprobar hasta un 30% de porcentaje de adicionales del monto contractual originalmente pactado sin la aprobación de la CGR. Toda esta progresión normativa indica que se tiene la intención de reducir las demoras burocráticas y,

facilitar pagos oportunos y defensa de los derechos contractuales de los contratistas.

V. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

La Contraloría General de la República (CGR) ejerce un control previo y gubernamental sobre las Prestaciones Adicionales de Obra (PAO), conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la CGR y en la Directiva N.º 010-2023-CG/VCST. Este control tiene como finalidad verificar la correcta y eficiente utilización de los recursos públicos, asegurando que las modificaciones contractuales se sustenten en causas técnicas y presupuestales debidamente justificadas.

El procedimiento de autorización previa contribuye a la transparencia y al control del gasto público, pues obliga a las entidades a sustentar técnica, económica y legalmente la necesidad del adicional antes de su ejecución. De esta manera, se previene el uso indebido de los recursos del Estado y se garantiza que las modificaciones contractuales se encuentren dentro de los márgenes de legalidad y razonabilidad.

La intervención de la Contraloría revela la existencia de potestades administrativas de carácter exorbitante, ya que la Administración, a través de este órgano de control, tiene la capacidad de condicionar o impedir la ejecución de prestaciones adicionales, aun sin formar parte directa del contrato. Este tipo de control refuerza la supremacía del interés público sobre el interés particular, pero también genera tensiones entre la eficacia de la gestión contractual y el principio de autonomía administrativa de las entidades ejecutoras.

La teoría del equilibrio económico-financiero establece que los contratos administrativos deben conservar la ecuación económica originalmente pactada y que el Estado debe restituirla cuando hechos no imputables al contratista la alteran gravemente. Bajo este enfoque, el régimen peruano de PAO evidencia una tensión significativa: la intervención estricta y formalista de la Contraloría puede generar la ruptura del equilibrio, especialmente cuando se exigen adicionales indispensables para la continuidad de la obra, pero luego se niega su

reconocimiento por motivos puramente procedimentales, trasladando al contratista un costo que no le corresponde.

Asimismo, el análisis muestra la necesidad de replantear el rol de la Contraloría en la solución de controversias. La propuesta de Cantuarias —integrar a la CGR como litisconsorte en el arbitraje cuando sus decisiones afecten el contrato— constituye una vía posible para compatibilizar control y tutela efectiva. Asimismo, como lo afirmó el jurista Rodríguez, es posible que la CGR realice un control interno, de manera que se se realice un control exhaustivo de supervisión en el mismo procedimiento realizado por la Entidad. De esta manera se evitaría un doble control y se mantendría el rol importante de la CGR de controlar el gasto público, sin invadir las funciones de gestión de la Entidad.

En conclusión, la aprobación previa de las PAO por parte de la Contraloría es una manifestación del control externo que busca proteger el recurso público, pero a la vez puede generar consecuencias prácticas como retrasos, controversias contractuales o desequilibrios económicos, que deben ser gestionados mediante una adecuada coordinación entre la entidad, el contratista y el órgano de control.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Baca, V (2008). La distinción entre contratos administrativos y contratos privados de la Administración en el Derecho peruano. Notas para una polémica. *El Derecho Administrativo y la Modernización del Estado Peruano. Ponencias presentadas en el Tercer Congreso Nacional de Derecho Administrativo (Lima, 2008)*.
- Campos, A. & Hinostroza, L. (2008). El contrato de obra pública: Lo que no dice la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, pero debería decir. *Revista de Derecho Administrativo*, (5), 297-308.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14509>
- Castillo, M., & Sabroso, R. (2011). El arbitraje y los adicionales de obra. *Derecho PUCP*, (66), 319-333.
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.201101.015>

- Campos, A. (2004) "Limitación de resolver mediante arbitraje obras adicionales y mayores prestaciones en contratos de obra pública: ¿prohibición de arbitrar o licencia para incumplir?". *Arbitraje On Line*. Boletín Jurídico del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima, N.º 4, p. 1. http://www.camaralima.org.pe/arbitraje/boletin/edic_ant/4/voz_arbitro1.htm
- Campos, A. & Hinostroza, L. (2008). El contrato de obra pública: Lo que no dice la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, pero debería decir. *Revista de Derecho Administrativo*, (5), 297-308. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14509>
- Corrales J. (2024) *¿Es conveniente que la contraloría apruebe adicionales de obra?* Cámara de Comercio de La Libertad. Recuperado el 6 de diciembre de 2025 de <https://camaralalibertad.org.pe/es-conveniente-que-la-contraloria-apruebe-adicionales-de-obra/>
- DANOS, J. E.(2010). ¿Constituye el acto administrativo fuente del derecho en el ordenamiento jurídico peruano? *Revista del Círculo de Derecho Administrativo*.
- DANOS, J. E.(2006). El régimen de los contratos estatales en el Perú. *Círculo de Derecho Administrativo*.
- Gamarra Barrantes, C. (2009). Reflexiones sobre la nueva ley de contrataciones del estado en materia de solución de controversias en el proceso de selección. *Revista De Derecho Administrativo*, (7), 218–229. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14023>
- Rodríguez, L. (2011). El equilibrio económico en los contratos administrativos. *Derecho PUCP*, (66), 55–87. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201101.002>
- Linares, M. (2009). Adicionales de Obra Pública. Obra Pública y Contrato, Adicionales Función Administrativa, Control Público, Arbitraje y Enriquecimiento sin causa. *Revista de Derecho Administrativo*, (7), 175-190. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14020>

- MORON, J. C. y Aguilera, Z. (2017). Aspectos jurídicos de la contratación estatal. LIMA. Fondo Editorial de la PUCP. Recuperado de: <http://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/coleccion-lo-esencial-del-derecho/492-aspectos-juridicos-de-la-contratacion-estatal.html#.WuerrC7wblU>

