

OPINIÓN N° 013-2020/DTN

Solicitante: Ingeniería Civil Montajes S.A
Asunto: Cuaderno de obra
Referencia: Documento s/n de fecha 19.DIC.2019

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el Director Gerente de Ingeniería Civil Montajes S.A. formula varias consultas relacionadas con el cuaderno de obras.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, modificada por Decreto Legislativo N° 1444.

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

2. CONSULTAS¹ Y ANÁLISIS

Tomando en consideración el contexto normativo al que se hace alusión en las consultas planteadas, para su absolución se entenderá por:

- **“Anterior Ley”**, a la aprobada mediante Ley N° 30225 (primera versión), vigente a partir del 6 de enero de 2016 hasta el 9 de abril de 2017.
- **“Anterior reglamento”**, al aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF (primera versión), vigente a partir del 6 de enero de 2016 hasta el 9 de abril de 2017.

¹ En atención a las competencias conferidas a este despacho, se revisó el documento de la referencia a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Procedimiento TUPA del OSCE. De esta manera, se advirtió que algunas de las consultas planteadas estaban referidas a escenarios o supuestos concretos, a partir de los cuales se requería que este despacho determine los siguientes aspectos: (i) si devienen en nulas ciertas anotaciones realizadas en el cuaderno de obra con fecha posterior o distinta al día en que ocurrió el evento invocado; (ii) si dichas anotaciones configurarían una “falta administrativa” o un “delito”, o qué tipo de responsabilidad recaería en el supervisor o en el residente por el contenido de sus anotaciones en el cuaderno de obra; y, (iii) si se consideran relevantes los hechos ocurridos con posterioridad al vencimiento del plazo contractual previsto para la ejecución de obra, a fin de ser anotados en el cuaderno de obra, y de ser así, en qué oportunidad deberían realizarse tales anotaciones.

Por tanto, considerando que los aspectos señalados implican el análisis de cada caso concreto y que ello excede las atribuciones funcionales establecidas en el literal l) del artículo 52 de la Ley, solo resultará posible absolver las consultas que versen sobre el sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas en términos genéricos y vinculadas entre sí, y no aquellas que planteen escenarios específicos orientados a que esta Dirección se pronuncie sobre casos particulares.

2.1. “¿El cuaderno de obra es un documento o instrumento público?”

2.1.1. De manera previa, es importante reiterar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado están referidas **al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado**, planteadas en términos genéricos, sin hacer alusión a asuntos o casos concretos; en esa medida, este despacho no puede determinar –en vía de Opinión- si el cuaderno de obra es un documento público², o no, toda vez que dicho análisis excede el ámbito de sus competencias.

Sin perjuicio de ello, tomando en cuenta el tenor de la consulta planteada, a continuación se brindará alcances generales relacionados con el acceso al “Cuaderno de Obra” y su definición, según lo dispuesto por la anterior normativa de contrataciones del Estado.

2.1.2. En primer lugar, debe indicarse que de acuerdo al Anexo Único del anterior Reglamento, “Anexo de Definiciones”, el **cuaderno de obra** era definido como “El documento que, debidamente foliado, se abre al inicio de toda obra y en el que el inspector o supervisor y el residente anotan las ocurrencias, órdenes, consultas y las respuestas a las consultas”. (El subrayado es agregado).

Por su parte, el artículo 163 del anterior Reglamento disponía lo siguiente: “En la fecha de entrega del terreno, el contratista entrega y abre el cuaderno de obra, el mismo que debe encontrarse legalizado y es firmado en todas sus páginas por el inspector o supervisor, según corresponda, y por el residente, a fin de evitar su adulteración. Dichos profesionales son los únicos autorizados para hacer anotaciones en el cuaderno de obra, salvo en los casos de ausencias excepcionales debidamente autorizadas por la Entidad, en los que puede autorizarse la firma del cuaderno de obra a otro profesional, el cual ejercerá esta labor de forma exclusiva e indelegable”. (El subrayado es agregado).

Como puede apreciarse, el cuaderno de obra constituía un instrumento indispensable para la comunicación entre la Entidad y el contratista, así como para realizar el adecuado control de la obra, dado que dicho documento tenía por finalidad registrar los hechos relevantes que ocurrieran durante la ejecución de obra, entre otros fines, tales como sustentar las solicitudes del contratista y las decisiones de la Entidad.

2.1.3. Ahora bien, en cuanto al acceso al cuaderno de obra, el segundo párrafo del artículo 163 del anterior Reglamento disponía que este documento constaba de una hoja original con tres (3) copias desglosables, correspondiendo una de estas a la Entidad,

² Al respecto, se recomienda revisar las normas que regulan la materia en mención, entre ellas, el artículo 235 del Texto Único Ordenado (TUO) del Código Procesal Civil, que dispone lo siguiente:

“Documento público.-

Artículo 235.- Es documento público:

1. El otorgado por funcionario público en ejercicio de sus atribuciones;
2. La escritura pública y demás documentos otorgados ante o por notario público, según la ley de la materia; y
3. Todo aquel al que las leyes especiales le otorguen dicha condición.

La copia del documento público tiene el mismo valor que el original, si está certificada por auxiliar jurisdiccional respectivo, notario público o fedatario, según corresponda”.

otra al contratista y la tercera al inspector o supervisor, según correspondiera; sin embargo, **la versión original del cuaderno debía permanecer en la obra, bajo custodia del residente, sin que ello pudiera restringir el acceso del inspector o supervisor a dicho documento**³.

De esta manera, si bien el referido cuaderno debía permanecer en la obra y quedar bajo custodia del residente, tanto la Entidad como el contratista, y el inspector o supervisor –según correspondiera–, contaban con las copias desglosables de las anotaciones realizadas.

Además, conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 163 del anterior Reglamento “*Si el contratista o su personal, no permite el acceso al cuaderno de obra al inspector o supervisor, impidiéndose anotar las ocurrencias, constituye causal de aplicación de una penalidad equivalente al cinco por mil (5/1000) del monto de la valorización del periodo por cada día de dicho impedimento*”. (El subrayado es agregado).

En ese contexto, se desprende que el citado dispositivo cautelaba que el profesional encargado de controlar la ejecución de la obra –es decir, el inspector o supervisor, según fuera el caso- tuviera acceso al cuaderno de obra, a fin de que éste pudiera registrar en él todas las anotaciones que resultaran pertinentes, como parte del ejercicio de sus funciones.

Por lo expuesto, se advierte que la anterior normativa de Contrataciones del Estado no regulaba si el cuaderno de obra era un instrumento público, o no, sino que solo establecía quiénes eran los profesionales autorizados -residente y supervisor o inspector- que tenían acceso a dicho documento para realizar anotaciones, en el marco de sus competencias.

2.2. “¿Las anotaciones de los hechos relevantes, deben realizarse en la misma fecha que ocurran los hechos relevantes? ¿Es posible que el residente o el jefe de supervisión realicen anotaciones en el cuaderno de obra regularizando en fecha posterior las fechas en las que probadamente omitieron realizar las anotaciones sobre un supuesto de hecho relevante en el cual no estuvieron en obra?”

Tal como se indicó precedentemente, la anterior normativa de contrataciones del Estado establecía que los profesionales autorizados para realizar anotaciones en el cuaderno de obra eran el residente y el supervisor o inspector, según correspondiera.

Ahora bien, el artículo 164 del anterior Reglamento disponía que “*En el cuaderno de obra se anotan los hechos relevantes que ocurran durante la ejecución de esta, firmando al pie de cada anotación el inspector o supervisor o el residente, según sea el que efectúe la anotación. (...)*”.

Así, debe tomarse en cuenta que el cuaderno de obra constituía un instrumento que le permitía tanto a la entidad como al contratista controlar la correcta ejecución de los trabajos de obra; por ello, en virtud del rol que cumplía dicho cuaderno, resultaba razonable que los hechos relevantes fueran anotados en él, de manera

³ Cabe anotar que según el artículo 163 del anterior Reglamento (antes citado), los únicos autorizados para realizar anotaciones en el cuaderno de obra eran el inspector o supervisor –según correspondiera– y el residente de obra.

inmediata⁴ a tales acaecimientos; es decir, el mismo día en que ocurrieron los hechos o, en caso que existiera alguna circunstancia justificada que lo impedía, apenas esta culmine y fuera posible realizar las anotaciones correspondientes.

Por tanto, en el marco de la anterior normativa de contrataciones del Estado, si durante la ejecución de un contrato de obra surgían hechos relevantes a criterio del residente o del supervisor –o inspector, según correspondiera-, estos debían anotar tales eventos en el cuaderno de obra, de manera inmediata; esto es, en principio, el mismo día de ocurridos los hechos o, cuando existiera alguna situación justificada que lo impedía, inmediatamente después de que esta culmine y fuera posible realizar las anotaciones correspondientes.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. La anterior normativa de Contrataciones del Estado no regulaba si el cuaderno de obra era un instrumento público, o no, sino que solo establecía quiénes eran los profesionales autorizados -residente y supervisor o inspector- que tenían acceso a dicho documento para realizar anotaciones, en el marco de sus competencias.
- 3.2. En el marco de la anterior normativa de contrataciones del Estado, si durante la ejecución de un contrato de obra surgían hechos relevantes a criterio del residente o del supervisor –o inspector, según correspondiera-, estos debían anotar tales eventos en el cuaderno de obra, de manera inmediata; esto es, en principio, el mismo día de ocurridos los hechos o, cuando existiera alguna situación justificada que lo impedía, inmediatamente después de que esta culmine y fuera posible realizar las anotaciones correspondientes.

Jesús María, 31 de enero de 2020

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

LAA.

⁴ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española “inmediato” significa: “1.adj. Contiguo o muy cercano de algo o alguien” y “2. Que sucede enseguida, sin tardanza”.