



Asamblea General

Distr. general
11 de diciembre de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 131 del programa

**Informes financieros y estados financieros
auditados e informes de la Junta de Auditores**

Informe de la Junta de Auditores sobre el plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

I. Introducción

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado una versión anticipada del informe de la Junta de Auditores sobre el plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (A/70/569), informe inicial de la Junta sobre esta cuestión, que fue presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 68/247 A de la Asamblea General. La Comisión Consultiva también tuvo ante sí una versión anticipada del informe conexo del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones de la Junta (A/70/585). Con anterioridad al examen de esos informes, la Comisión había examinado el informe del Secretario General sobre el plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (A/70/394 y Corr.1), y las observaciones y recomendaciones de la Comisión al respecto figuran en su informe (A/70/7/Add.8).

2. Durante su examen del informe de la Junta de Auditores y el informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones de la Junta, la Comisión Consultiva se reunió con los miembros del Comité de Operaciones de Auditoría de la Junta de Auditores y con los representantes del Secretario General, quienes proporcionaron información adicional y aclaraciones, proceso que concluyó con las respuestas por escrito recibidas el 8 de diciembre de 2015.

3. La Junta recuerda su comunicación anterior sobre la primera auditoría del plan estratégico de conservación del patrimonio, en la que indicó que la auditoría se centraría, entre otros aspectos, en el rigor y la integridad del diseño del proyecto y los procesos de presupuestario, la gobernanza del proyecto propuesta, los arreglos comerciales y de gestión y la gestión de riesgos en el futuro (A/70/569, párr. 3).



II. Cuestiones concretas que figuran en las principales observaciones y recomendaciones de la Junta de Auditores

A. Actividades previstas y realizadas en 2015

4. En lo que respecta a las actividades del proyecto que estaba previsto ejecutar en 2015, la Junta observa que solo se han alcanzado parcialmente los productos entregables del proyecto y que hay retrasos en la realización de las actividades previstas (A/70/569, párr. 11 a 14). En particular, la Junta observa deficiencias en el diseño conceptual y el plan maestro de diseño presentados por el contratista y una falta de claridad en cuanto a la finalización de las evaluaciones en profundidad del terreno previstas. La Junta observa retrasos en la finalización o el inicio de las siguientes actividades de importancia crítica para el proyecto: a) la finalización del plan maestro de diseño se retrasó 28 días y la del diseño conceptual 45 días; y b) el inicio del diseño detallado de la fase I de la construcción del nuevo edificio se retrasó 42 días, y el de la fase I de las obras de renovación 56 días (*ibid.*, párr. 57). Además, las actividades preparatorias del pliego de condiciones, previstas originalmente para 2015, se aplazaron hasta mayo de 2016 (*ibid.*, párr. 11 y 12) (véase también A/69/417 y Corr.1, párr. 104 y 117). En su informe, la Junta también señala los principales riesgos para el proyecto determinados hasta la fecha, entre los que figura la brevedad de los plazos, que exige la coordinación de actividades de diversas partes relacionadas entre sí (A/70/569, párr. 79).

5. En su informe, el Secretario General señala que, para asegurar la calidad necesaria del diseño conceptual, se retrasó el inicio del diseño detallado para la construcción del nuevo edificio y para la renovación de los edificios existentes. A fin de mitigar ese retraso, el diseño detallado para el nuevo edificio, que figura en la trayectoria crítica del calendario de ejecución del proyecto, se agilizó y comenzó el 28 de septiembre de 2015. Según el Secretario General, se están elaborando estrategias de mitigación para recuperar el retraso en el calendario, que parecen ser factibles (A/70/585, párr. 3).

6. En respuesta a sus preguntas, la Comisión Consultiva fue informada por los representantes del Secretario General de que, si bien la intención original era terminar todo el diseño conceptual antes de iniciar el diseño detallado del proyecto, en la práctica se autorizó el comienzo del diseño detallado para el nuevo edificio antes de la aceptación del diseño conceptual general. Se informó también a la Comisión de que, cuando se emitió la autorización, se había completado el diseño conceptual y este era aceptable para la construcción del nuevo edificio. Sin embargo, en ese momento se tuvo que posponer la aceptación del diseño conceptual para todo el alcance del proyecto porque el diseño conceptual para la parte del proyecto relativa a la renovación no estaba completo. Se informó además a la Comisión de que el Secretario General consideraba que las semanas perdidas en la etapa de diseño conceptual podían recuperarse definiendo enfoques creativos para reducir la duración de algunas de las actividades del proyecto. No obstante, se indicó a la Comisión que el calendario general del proyecto era apretado, que era posible que se produjeran retrasos en el futuro y que no se pondría en peligro la calidad en aras de ahorrar tiempo.

7. Habida cuenta de la brevedad de los plazos definidos para el proyecto y el posible aumento de los costos debido a los retrasos en la ejecución de las actividades del proyecto, la Comisión Consultiva está de acuerdo con la recomendación de la Junta de Auditores de vigilar la realización de las actividades del proyecto a fin de reducir al mínimo los retrasos y adoptar activamente medidas correctivas a fin de cumplir los plazos fijados para la ejecución del proyecto sin diluir en modo alguno la calidad y el alcance de los productos entregables previstos en el proyecto. La Comisión examinó la importancia de cumplir el calendario definido para el proyecto en su informe sobre el plan estratégico de conservación del patrimonio (A/70/7/Add.8, párr. 10 y 31).

B. Estimaciones de los costos del proyecto

8. La Comisión Consultiva recuerda que, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 68/247 A de la Asamblea General (sección V, párr. 17), el costo total revisado para el proyecto del plan estratégico de conservación del patrimonio se estimó en 836,5 millones de francos suizos, que el Secretario General indicó como costo total máximo del proyecto y que se aprobó también como objetivo para el proyecto (véase A/70/7/Add.8, párr. 38).

9. Las observaciones de la Junta sobre el método utilizado por la Administración para la estimación de los costos del proyecto figuran en los párrafos 27 y 28 de su informe (A/70/569). La Junta observa que la empresa proyectista proporcionó estimaciones de los costos, basadas en un diseño conceptual general, en el marco de la documentación sobre el diseño conceptual, y que esas estimaciones podrían cambiar a medida que avancen los trabajos de diseño y se disponga de más detalles sobre el proyecto (*ibid.*, párr. 12 c) y 26). La Junta observa además que el cálculo de los costos de varias actividades del proyecto se basó en datos de años anteriores y en las condiciones del mercado local y no vino acompañado de un análisis pormenorizado de los costos. En opinión de la Junta, las estimaciones de costos, incluidas las asignaciones para gastos generales y utilidades, honorarios de consultores y gastos imprevistos, deben precisarse y basarse preferiblemente en las directrices establecidas en el sector o en las normas de órganos de normalización aceptados internacionalmente, que pueden ajustarse según sea necesario teniendo en cuenta el factor relativo a la ubicación (*ibid.*, párr. 30).

10. En respuesta a sus preguntas, la Comisión Consultiva fue informada por la Junta de que las estimaciones de los costos para proyectos de gran envergadura, como el plan estratégico de conservación del patrimonio, deben calcularse de manera transparente y empírica, exponiendo las hipótesis en que se basan. A este respecto, la Comisión también fue informada por la Junta de que el primer paso en la estimación de los costos del proyecto era evaluar el volumen de trabajo, sobre la base de datos reales derivados de evaluaciones del terreno y de la ubicación, y aplicar luego los costos unitarios a cada categoría concreta de trabajos. Para obtener información sobre esos costos, se suele recurrir a normas del sector y guías sobre precios que generalmente son de dominio público o se encuentran en los sitios web de los órganos de normalización.

11. La Comisión Consultiva también fue informada por la Junta de que, en opinión de la Administración, las guías de precios solían estar anticuadas, no se referían a proyectos concretos y no abordaban todas las necesidades de las Naciones Unidas, y que, por ello, la Administración había designado a un consultor sobre costos profesional. El plan de costos para la etapa de diseño se preparó con datos reales de la base de datos del consultor sobre costos, complementados con la opinión y el criterio profesional de dicho consultor, y fue verificado posteriormente por el equipo del proyecto. En opinión de la Junta, las estimaciones de costos basadas únicamente en esa base de datos y en la opinión y el criterio profesional del consultor sobre costos no son transparentes ni verificables, y la objetividad en la preparación de las estimaciones de costos es esencial para que la Administración pueda ofrecer garantías a los interesados en lo que respecta a la solidez financiera de dichas estimaciones.

12. En su informe, el Secretario General señala que un consultor sobre costos realizó una estimación exhaustiva de los costos del proyecto utilizando los datos sobre precios reales de proyectos cercanos recientes, y que esa es la metodología más apropiada para estimar el costo de un proyecto de esa magnitud y complejidad. El Secretario General señala además que la estimación actual de los costos ofrece una base sólida para avanzar hacia el diseño detallado y que esta estimación se precisará y actualizará durante el proceso de desarrollo del diseño (A/70/585, párr. 9).

13. En respuesta a sus preguntas, la Comisión Consultiva fue informada por los representantes del Secretario General de que la estimación de costos del proyecto se basaba en los mejores datos disponibles procedentes de múltiples fuentes y conocimientos locales esenciales, y que las guías de precios normalizados se utilizaron ocasionalmente como referencia. A este respecto, a modo de ejemplo, se proporcionó a la Comisión dos costos unitarios distintos para el hormigón, sobre la base de dos métodos distintos de fijación de precios: uno basado en los precios normalizados de referencia (guía de precios *Spon's Architects' and Builders' Price Book* 2014) y otro basado en una estimación de costos reales realizada por el consultor para el proyecto del plan estratégico de conservación del patrimonio. El cuadro que figura a continuación refleja los dos métodos de fijación de precios.

Métodos de fijación de precios para el hormigón

Base de la estimación	Descripción	Costo por metro cúbico	
		Libras esterlinas	Francos suizos
<i>Spon's Architects' and Builders' Price Book</i> 2014	Hormigón ya mezclado reforzado <i>in situ</i>	105	
	Ajuste por inflación de 2014 a 2015: aumento del 5%	111	
	Ajuste por la diferencia de precio entre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza: aumento del 30%	144	217
Cálculo del consultor	Hormigón reforzado		250

14. Los representantes del Secretario General destacaron que el ejemplo mencionado demostraba que el costo estimado del hormigón basado en las guías de precios (217 francos suizos/m³) era inferior en un 13% a la estimación basada en el

costo real (250 francos suizos/m³) para el plan estratégico de conservación del patrimonio. Se informó además a la Comisión Consultiva de que el método en el que se utilizó la guía de precios *Spon's Architects' and Builders' Price Book*, basado en la documentación de dominio público, era relativamente más fácil de aplicar, pero que el método de estimación basado en los costos reales era más preciso y razonable para un proyecto de esta magnitud y complejidad. Los representantes del Secretario General también señalaron que, para la etapa concreta del diseño del proyecto, las estimaciones de los costos eran razonables y que esas estimaciones se seguirían precisando y actualizando en cada etapa del proceso de desarrollo del diseño hasta que se adjudicaran los contratos de construcción y se conocieran los costos reales.

15. La Comisión Consultiva comparte la opinión de la Junta de que las estimaciones de costos para grandes proyectos de infraestructura deberían ser transparentes y verificables, sobre la base de las directrices establecidas para el sector por órganos de normalización reconocidos internacionalmente y con los ajustes necesarios para tener en cuenta las condiciones locales. La Comisión confía en que los ajustes que se introduzcan en las estimaciones de los costos del proyecto sobre la base de las directrices para el sector se explicarán en los futuros informes del Secretario General sobre la marcha de los trabajos.

16. En vista de lo que antecede, la Comisión Consultiva está de acuerdo con la recomendación de la Junta de precisar y actualizar las estimaciones presupuestarias preliminares para el proyecto del plan estratégico de conservación del patrimonio (A/70/569, párr. 81 d)) y reitera que la recomendación de la Comisión de que se apruebe la suma de 836,5 millones de francos suizos como costo total máximo del proyecto del plan estratégico de conservación del patrimonio está sujeta a un examen más a fondo de la ejecución del presupuesto y las estimaciones actualizadas de gastos anuales en el contexto de los informes del Secretario General sobre la marcha de los trabajos sobre el plan estratégico de conservación del patrimonio (A/70/7/Add.8, párr. 54).

Gastos imprevistos del proyecto

17. La Comisión Consultiva recuerda sus observaciones y recomendaciones sobre la estimación y gestión de las sumas para imprevistos del proyecto y la presentación de informes al respecto, así como sobre los fondos para imprevistos no utilizados. En particular, la Comisión recuerda que las sumas para imprevistos para cada una de las dos fases de la ejecución del proyecto (la construcción del nuevo edificio y la renovación de los edificios existentes, incluida la demolición de la torre del edificio E) deben indicarse claramente a fin de que las estimaciones de las sumas para imprevistos y su uso, de ser necesario, sigan siendo transparentes durante toda la duración del proyecto. La Comisión Consultiva reitera que espera que las cuantías revisadas de las sumas estimadas para imprevistos para cada una de las fases del proyecto se presenten separadas del costo del proyecto básico en el próximo informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos, para que la Asamblea General las examine y adopte una decisión al respecto (A/70/7/Add.8, párr. 41 a 48).

18. La Comisión Consultiva recuerda además su opinión de que debería adoptarse un enfoque sistemático para la gestión y la presentación de informes sobre la utilización de los fondos para imprevistos del proyecto a fin de que los fondos que no se utilicen en una fase del proyecto no se arrastren a la fase siguiente. **La Comisión Consultiva reitera que las cuantías de fondos para imprevistos no utilizados deben determinarse y devolverse a los Estados Miembros al finalizar cada fase del proyecto, y no al finalizar el proyecto, como ha propuesto el Secretario General (A/70/7/Add.8, párr. 51).**

Contribuciones voluntarias

19. La Junta examina, en los párrafos 35 a 38 de su informe, las contribuciones efectivas y las expresiones de interés recibidas en relación con contribuciones voluntarias para el proyecto del plan estratégico de conservación del patrimonio. En particular, observa los progresos realizados en relación con las contribuciones voluntarias recibidas para la renovación de las salas de conferencias I, XIX y XVII. **La Junta señala que, en opinión de la Administración, si bien las donaciones podrían sufragar parte de los costos incluidos en el diseño conceptual, estas deben considerarse principalmente como un medio de aumentar la calidad de las salas de conferencia más allá de lo previsto en el alcance del proyecto.**

20. La Junta también toma nota, entre otras cosas, de la expresión de interés de un donante privado para la construcción de un centro de acogida de visitantes, para la que aún no se ha contraído ningún compromiso firme. En respuesta a sus preguntas, la Comisión Consultiva fue informada por los representantes del Secretario General de que aún no se habían elaborado el alcance y los arreglos operacionales para el centro de acogida de visitantes, ya que el donante había previsto originalmente que el centro estuviera situado junto al Palacio de las Naciones; solo recientemente se han iniciado conversaciones para ubicar el centro de acogida de visitantes dentro del recinto del Palacio de las Naciones, en un intento por mejorar la experiencia de los visitantes.

21. **La Comisión Consultiva recuerda que la Asamblea General, en su resolución 68/247 A, acogió con beneplácito las donaciones de los Estados Miembros para la renovación del Palacio de las Naciones y solicitó al Secretario General que incluyera todas las contribuciones voluntarias en el presupuesto total del proyecto. La Comisión Consultiva recomienda, por tanto, que las contribuciones voluntarias recibidas en relación con el proyecto del plan estratégico de conservación del patrimonio se utilicen, en la medida de lo posible, para sufragar los costos del proyecto. La Comisión recomienda además que, en aras de la transparencia, todas las donaciones se documenten y comuniquen a la Asamblea General en el marco de los informes anuales del Secretario General sobre la marcha de los trabajos.** La Comisión Consultiva examinó en su informe la política de donaciones que sirve de marco para la recepción de contribuciones voluntarias para el plan estratégico de conservación del patrimonio (véase A/70/7/Add.8, párr. 35 y 36).

C. Gobernanza del proyecto

22. Las observaciones de la Junta sobre la gobernanza del proyecto figuran en los párrafos 51 a 55 de su informe. En lo que respecta a la Junta Consultiva y el Comité Directivo, que forman parte del marco de gobernanza del proyecto, la Junta observa que sus mandatos reflejan una superposición entre sus ámbitos de competencia, sus funciones y sus responsabilidades. La Junta señala también que no están claras las funciones que han de desempeñar esos dos órganos con respecto a los cambios en el alcance del proyecto, los gastos imprevistos y las órdenes de cambios (A/70/569, párr. 53). A este respecto, la Junta menciona la respuesta de la Administración, según la cual los mandatos de la Junta Consultiva y el Comité Directivo se habían formulado con el fin de establecer una estructura de gobernanza complementaria que pudiera prestar asesoramiento apropiado al responsable del proyecto. La Comisión Consultiva examinó el marco de gobernanza para el proyecto del plan estratégico de conservación del patrimonio en su informe (A/70/7/Add.8, párr. 7 a 18). **La Comisión Consultiva reitera su opinión de que las funciones y responsabilidades respectivas de la Junta Consultiva y el Comité Directivo en el marco de gobernanza general del proyecto deben delinearse en términos más claros y precisos y presentarse en el próximo informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos (A/70/7/Add.8, párr. 15).**

23. En su informe, el Secretario General señala que tiene la intención de seguir precisando los mandatos de la Junta Consultiva y del Comité Directivo a medida que el proyecto vaya avanzando de la fase del diseño preliminar a la fase de licitación y construcción (A/70/585, párr. 13). En respuesta a sus preguntas, la Comisión Consultiva fue informada por los representantes del Secretario General de que las etapas posteriores del proyecto serían diferentes de su fase actual, y que en esas etapas podrían ser necesarios cambios en el mandato o la composición de los dos componentes del marco de gobernanza del proyecto. **La Comisión Consultiva considera que, con posterioridad a la aprobación por la Asamblea General del marco de gobernanza general del proyecto, cualquier cambio en dicho marco en su conjunto o en las funciones y responsabilidades de sus componentes debería someterse a la consideración de la Asamblea General.**

D. Adquisiciones y contratación

24. Las observaciones de la Junta de Auditores sobre las adquisiciones y la contratación relacionadas con el proyecto figuran en los párrafos 68 a 77 de su informe. La Junta enumera las medidas adoptadas y las seguridades dadas por la Administración con respecto a la estrategia de adquisiciones para el proyecto. En ese sentido, la Junta observa, entre otras cosas, que la Administración se comprometió a aplicar los principios generales que deben tenerse debidamente en cuenta al realizar funciones de adquisición, a saber: a) una relación óptima costo-calidad, b) la equidad, la integridad y la transparencia, c) una competencia internacional efectiva, y d) el interés de las Naciones Unidas, así como lo dispuesto en el capítulo 4 del Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas, relativo a las normas de ética y las responsabilidades en materia de adquisiciones. La Junta toma nota también de las seguridades proporcionadas por la Administración en el sentido de que se incorporarían en los contratos disposiciones relativas a instrumentos de

garantía, incluidas fianzas de cumplimiento y garantías de pago, y a la protección financiera en caso de incumplimiento.

25. Sobre la base de su examen de los contratos en curso, la Junta señala, entre otras cosas, los casos de retrasos en la entrega de los productos previstos. En algunos casos concretos de retrasos, la Junta también observa que no existen cláusulas de indemnización por daños y perjuicios en los contratos correspondientes, y pone de relieve que, según el párrafo 9.35 del Manual de Adquisiciones, se puede incluir una cláusula de indemnización por daños y perjuicios “para garantizar el adecuado cumplimiento ... por parte del proveedor” y “evitar conflictos prolongados acerca de la cuantía de la indemnización propiamente dicha una vez que la parte agraviada pueda probar que se ha incumplido el contrato”. En opinión de la Junta, en el contexto de los proyectos de alto valor es necesario desalentar los incumplimientos de contrato y, en caso de que se produzcan tales incumplimientos, garantizar los intereses de la Organización. En este sentido, la Junta también refleja la opinión de la Administración de que, según el Manual de Adquisiciones, la inclusión en los contratos de una cláusula de indemnización por daños y perjuicios no es un requisito obligatorio (A/70/569, párr. 73 a 75).

26. En respuesta a sus preguntas, la Comisión Consultiva fue informada por los representantes del Secretario General de que no se incluían cláusulas de indemnización por daños y perjuicios en los contratos de servicios de ingeniería civil y estructural o de estudios intrusivos de materiales peligrosos. Sin embargo, en esos contratos se incluían otras salvaguardias para los casos de retrasos, como la retención del pago, garantías de la matriz y garantías de cumplimiento. Se informó además a la Comisión de que el Secretario General tenía la intención de incluir la cláusula de indemnización por daños y perjuicios en los contratos de construcción relacionados con el proyecto. **La Comisión Consultiva está de acuerdo con la recomendación de la Junta de asegurar que se cumplan las disposiciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y del Manual de Adquisiciones para proteger los intereses de la Organización.**

27. En su examen de los contratos en curso, la Junta también observa que el Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo autorizó que no se aplicara la recomendación del Comité de Contratos de la Sede en relación con la adjudicación del contrato de consultoría de servicios de gestión de programas a una empresa conjunta constituida por dos empresas de consultoría. La Junta observa que el Comité de Contratos de la Sede expresó dudas acerca de la adjudicación de un contrato a una empresa conjunta que no existía en ese momento y que no estaba registrada como proveedor de las Naciones Unidas, y recomendó, entre otras cosas, que el capital de la empresa conjunta se fijara a un nivel equivalente por lo menos al 50% del monto máximo para la fase I (A/70/569, párr. 73 b)). En respuesta a sus preguntas, la Comisión Consultiva fue informada por los representantes del Secretario General de que la exigencia de fijar el capital de la empresa conjunta en el nivel mencionado no se consideró viable desde un punto de vista comercial. Se informó además a la Comisión de que el contrato, adjudicado para servicios de consultoría y considerado de bajo riesgo, incluía el requisito de una fianza de cumplimiento y que, por ello, se había eximido de cumplir la exigencia relativa al capital de la empresa conjunta.

28. La Comisión Consultiva reitera la necesidad de que se cumplan estrictamente las normas y reglamentos de las Naciones Unidas, las políticas de adquisición y los procedimientos administrativos. La Comisión también hace hincapié en la importancia de que la Junta de Auditores siga dando seguridades sobre la solidez del marco de gobernanza, los controles internos y las prácticas de gestión del proyecto para que los Estados Miembros puedan confiar razonablemente en que los recursos consignados se utilizan para alcanzar los objetivos del proyecto y en el mejor interés de la Organización.
