



Naciones Unidas

Informe de la Junta de Auditores

**correspondiente al año terminado
el 31 de diciembre de 2006**

**Volumen V
Plan maestro de mejoras de
infraestructura**

**Asamblea General
Documentos Oficiales
Sexagésimo segundo período de sesiones
Suplemento No. 5 (A/62/5 (Vol. V))**

Asamblea General
Documentos Oficiales
Sexagésimo segundo período de sesiones
Suplemento No. 5 (A/62/5)

Informe de la Junta de Auditores

**correspondiente al año terminado
el 31 de diciembre de 2006**

**Volumen V
Plan maestro de mejoras de infraestructura**



Naciones Unidas • Nueva York, 2007

Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Informe de la Junta de Auditores sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2006

Resumen

La Junta de Auditores ha examinado las actividades de gestión de las finanzas y el programa del plan maestro de mejoras de infraestructura de las Naciones Unidas durante el período comprendido entre el 1° de enero y el 31° de diciembre de 2006. La Junta también comprobó el estado financiero IX de los estados financieros provisionales de las Naciones Unidas relacionado con el proyecto de plan maestro de mejoras de infraestructura durante el mismo período.

Aplicación de las recomendaciones previas

La Junta examinó las medidas adoptadas en el marco del plan maestro de mejoras de infraestructura para aplicar las cinco recomendaciones que había hecho en su informe correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2005^a. Se habían aplicado tres recomendaciones y dos estaban en curso de aplicación, como se muestra en el anexo al presente informe.

Gestión, planificación y retrasos de los proyectos

La ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura se ha retrasado en aproximadamente un año respecto del calendario previsto en el último informe presentado a la Asamblea General. Este retraso se explica por una serie de circunstancias, entre las que figura el tiempo que llevó a la Asamblea General alcanzar una decisión sobre el proyecto, la adición de nuevas opciones que redundaron en una mayor complejidad de éste, la inadecuada planificación y la vacante del puesto de Director Ejecutivo desde junio de 2006. El retraso y los cambios ocurridos dieron como resultado un aumento de los gastos de al menos 95 millones de dólares respecto del presupuesto aprobado por la Asamblea en diciembre de 2006. Otros aumentos de gastos detectados durante la fase del diseño del plan maestro ascendieron a 53 millones de dólares, lo que generó gastos superiores a lo previsto por un total de al menos 148 millones de dólares, o el 7,9% del presupuesto global aprobado por la Asamblea General en su resolución 61/251. La Administración ha informado de que esta estimación preliminar será objeto de una nueva revisión en función de la marcha de los trabajos.

Previsión y reducción de riesgos

En un proyecto de estudio de evaluación de riesgos preparado por la empresa de gestión del programa se subrayó que en marzo de 2007 faltaban algunos estudios técnicos y decisiones, como los relativos al suelo debajo del edificio y a los efectos de las disposiciones sobre la resistencia a las explosiones en el diseño de la fachada.

^a *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/61/5), vol. V.*

Recursos humanos

Los recursos humanos fueron insuficientes para gestionar un proyecto de esas características, debido a la lentitud para cubrir las vacantes. Al 15 de marzo de 2007, la tasa de vacantes era del 21%; en los tres años anteriores a esa fecha, el proyecto había contado con un Director Ejecutivo sólo durante 10 meses, de septiembre de 2005 a junio de 2006. Aunque el Servicio de Adquisiciones había asignado tres funcionarios del cuadro orgánico a tiempo completo al proyecto de plan maestro de mejoras de infraestructura, el Servicio de Administración de Locales de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo del Departamento de Gestión debía aún adaptar sus recursos a las necesidades del proyecto.

Por último, a la Junta le preocupan las consecuencias financieras de los retrasos en la ejecución del proyecto.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Carta de envío		vi
A. Introducción	1–17	1
1. Recomendaciones previas que no se han aplicado plenamente	7–9	2
2. Principales recomendaciones	10	2
3. Antecedentes	11–17	3
B. Conclusiones y recomendaciones detalladas	18–68	4
1. Sinopsis de la situación financiera	18–34	4
2. Paso a pérdidas y ganancias de pérdidas de efectivo, cuentas por cobrar y bienes	35	8
3. Pagos a título graciable	36	8
4. Gestión del programa	37–67	8
5. Casos de fraude y presunto fraude	68	13
C. Agradecimiento	69	14
Anexo		
Estado de cumplimiento de las recomendaciones para el año concluido el 31 de diciembre de 2005		15

Carta de envío

29 de junio de 2007

Tengo el honor de remitirle adjunto el informe de la Junta de Auditores sobre el plan maestro de mejoras de infraestructura correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2006.

(Firmado) Philippe **Séguin**
Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia
Presidente de la Junta de Auditores
de las Naciones Unidas

Presidente de la Asamblea General
Nueva York

A. Introducción

1. El plan maestro de mejoras de infraestructura, que se estableció en 2001 en cumplimiento de la resolución 55/238 de la Asamblea General, abarca todos los gastos relacionados con la remodelación sustancial del complejo de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. El plan se financió inicialmente con cargo a consignaciones hechas en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. En el párrafo 24 de la sección II de su resolución 57/292, la Asamblea General estableció una cuenta especial para el plan maestro de mejoras de infraestructura. Más tarde, se consignaron en esa cuenta créditos financiados con cuotas de los Estados Miembros. La situación financiera del plan maestro de mejoras de infraestructura se presenta en el estado IX, “Bienes de capital y obras de construcción en ejecución de las Naciones Unidas”, de los estados financieros de las Naciones Unidas. Todos los saldos no desembolsados de las consignaciones se trasladan a los bienios sucesivos hasta que se termine el proyecto.

2. La Junta de Auditores ha comprobado las operaciones financieras efectuadas en cumplimiento del plan maestro de mejoras de infraestructura y ha examinado la gestión del programa del plan en el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2006. La contabilidad del plan maestro de mejoras de infraestructura se incluye en los estados financieros de las Naciones Unidas. La Junta emitirá una opinión sobre los estados financieros correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 2007. La auditoría se realizó, como pidió la Asamblea General en su resolución 57/292, para emprender las actividades de supervisión de la elaboración y ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura y presentar un informe anual al respecto a la Asamblea. Esta auditoría se llevó a cabo de conformidad con el artículo VII del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y su anexo, las normas comunes de auditoría del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, y las normas internacionales de auditoría.

3. El examen se basó en los siguientes objetivos amplios de auditoría que menciona la Junta en el párrafo 2 de su primer informe sobre la marcha del plan maestro de mejoras de infraestructura (A/58/321):

a) Examinar los estados financieros del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluida la evaluación de los sistemas de contabilidad, pagos y presentación de informes en relación con el proyecto;

b) Verificar que se respetan las normas y reglamentos de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones y contratos;

c) Determinar el grado de cumplimiento de las cláusulas contractuales en materia de ejecución y plazos y otras disposiciones importantes;

d) Examinar los mecanismos de control, incluida la auditoría interna, y los procesos establecidos para gestionar adecuadamente el proyecto.

4. La Junta evaluó la ejecución general del plan maestro de mejoras de infraestructura desde su auditoría anterior¹ y la determinación y gestión de los riesgos asociados con el proyecto.

5. El presente informe abarca los aspectos que, en opinión de la Junta, deben señalarse a la atención de la Asamblea General. Las observaciones y conclusiones de la Junta fueron examinadas con la Administración, cuyas opiniones se han reflejado debidamente en el informe.

6. En el párrafo 10 *infra* figura un resumen de las principales recomendaciones de la Junta. Las conclusiones y recomendaciones detalladas se examinan en los párrafos 18 a 68.

1. Recomendaciones previas que no se han aplicado plenamente

7. De conformidad con la resolución 48/216 B de la Asamblea General, la Junta examinó las medidas adoptadas por la Administración para aplicar las recomendaciones formuladas por la Junta.

Período terminado el 31 de diciembre de 2005

8. La Junta examinó las medidas adoptadas por la Administración para aplicar las cinco recomendaciones formuladas en su informe correspondiente al año terminado el 31 de diciembre de 2005¹. El examen mostró que dos de las recomendaciones todavía estaban en curso de aplicación.

Tiempo transcurrido desde que se hicieron las recomendaciones previas

9. Como pidió la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/60/387, párr. 12), la Junta evaluó el tiempo transcurrido desde que se hicieron las recomendaciones previas que aún no se habían aplicado plenamente. Una de las dos recomendaciones que aún no se habían aplicado plenamente se refería al ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2004, el período en que se formuló originalmente (véase el anexo).

2. Principales recomendaciones

10. La Administración convino con la recomendación de la Junta de que:

a) Considere la posibilidad de llevar adelante preparativos a fin de compensar retrasos, iniciar estudios técnicos postergados y establecer normas de seguridad que se apliquen al proyecto y el lugar de trabajo (párrs. 47 y 56);

b) Apruebe un procedimiento para tomar decisiones sobre los movimientos de personal (párr. 62);

c) Acelere la contratación de un Director Ejecutivo y conceda un alto grado de prioridad a la necesidad de llenar las vacantes que aún quedan en la Oficina (párrs. 64 y 67).

¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/61/5), vol. V.

3. Antecedentes

11. La Junta recuerda que el Secretario General propuso el plan maestro de mejoras de infraestructura en 2000 (véase A/55/117) para corregir los defectos del complejo de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York en forma integral, sistemática y económica. El plan debía ejecutarse en seis años, con un costo total estimado de 964 millones de dólares, correspondiente a un costo estimado de 902 millones de dólares para el proyecto básico y un costo estimado de alquiler de locales provisionales de 62 millones de dólares, sobre la base del supuesto de que la construcción comenzaría el 1° de enero de 2003.

12. La Asamblea General, en la sección IV de su resolución 55/238, autorizó al Secretario General a que procediera a la preparación de un proyecto general y un análisis de costos detallado para el plan maestro de mejoras de infraestructura. En agosto de 2002, el Secretario General proporcionó información detallada acerca de los resultados del estudio sobre el plan maestro, con inclusión de alternativas y enfoques viables (véase A/57/285 y Corr.1), en el que se hacía referencia a dos variantes posibles para abordar los grandes trabajos de remodelación. La primera variante consistía en desocupar el actual emplazamiento en la medida de lo posible y realizar los trabajos con la mayor celeridad. La segunda variante consistía en llevar a cabo los trabajos en pequeños incrementos y reubicar al personal y las funciones según fuera necesario, de manera que los trabajos de remodelación pudieran concluirse en un número determinado de pisos por vez en cada edificio.

13. En ese mismo informe, el Secretario General presentó un diagrama del contexto en que se preveía una fase de diseño que se extendería de principios de 2001 a 2004 y la finalización de las obras en 2010.

14. En su resolución 57/292, la Asamblea General decidió llevar a la práctica el plan maestro de mejoras de infraestructura con arreglo a la variante 1 de la ejecución por etapas, con un presupuesto de construcción proyectado de 1.049 millones de dólares, una fecha propuesta de inicio de la construcción en octubre de 2004 y una duración de cinco años.

15. La mayoría de los estudios principales se concluyeron en 2003 y 2004, pero al no haberse iniciado las fases preliminares de la construcción del propuesto edificio UN DC-5 que albergaría locales provisionales, y debido al aumento no previsto de los gastos, el Secretario General propuso cuatro estrategias en su informe sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de 11 de noviembre de 2005 (A/60/550 y Corr.1 y 2), que se resumen en el cuadro 1. La Administración recomendó y la Asamblea General aprobó la estrategia IV.

Cuadro 1
Propuestas para la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura

<i>Estrategia</i>	<i>Estimación del costo (en millones de dólares EE.UU.)</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Fecha de conclusión prevista</i>
Estrategia I , una fase, renovación máxima	1 552,8	2007	Último trimestre de 2011
Estrategia II , una fase, renovación limitada	1 200,0	2007	Último trimestre de 2011
Estrategia III , nuevo edificio de oficinas, renovación por etapas de los edificios de la Asamblea General y de conferencias, postergación de la renovación del edificio de la Secretaría	1 584,5	2007	Principios de 2013
Estrategia IV , ejecución por etapas	1 587,8	2007	Principios de 2014

16. Consecuentemente, se buscaron nuevos locales provisionales en el mercado inmobiliario comercial en sustitución del propuesto edificio UN DC-5. Fue necesario adaptar los contratos del proyecto a la nueva situación, lo que generó gastos adicionales de diseño por un monto de 0,997 millones de dólares y cambios en el calendario de ejecución de los proyectos, cuya fecha se trasladó de septiembre de 2005 a marzo de 2006.

17. En su resolución 61/251, la Asamblea General decidió aprobar el calendario de ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura de 2006 a 2014, con un costo máximo de 1.876,7 millones de dólares, allanando así el camino para el inicio de las fases posteriores al diseño.

B. Conclusiones y recomendaciones detalladas

1. Sinopsis de la situación financiera

18. La Asamblea General, en su resolución 55/238, consignó inicialmente la suma de 8 millones de dólares en el presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 para la preparación de un proyecto general y un análisis de costos detallado para el plan maestro de mejoras de infraestructura. En su resolución 57/292, la Asamblea estableció una cuenta especial para el plan maestro y consignó 25,5 millones de dólares en ella para el bienio 2002-2003, a fin de sufragar la formulación y la gestión conexas del proyecto, así como la gestión de los servicios previos a la construcción. En su resolución 59/295, la Asamblea convirtió 17,8 millones de dólares de la autorización existente para contraer obligaciones en el bienio 2004-2005 en una consignación para sufragar la continuación de la labor de diseño y la gestión del proyecto, así como la gestión de los servicios previos a la construcción. En su resolución 60/248, la Asamblea consignó la suma de 8,2 millones de dólares, que se prorrateó en 2006.

19. En su resolución 60/256, la Asamblea General consignó un crédito de 23,5 millones de dólares prorrateables en 2006 para la financiación de las fases de diseño y anterior a la construcción del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluidas

las necesidades de locales provisionales. La Asamblea también autorizó al Secretario General a que contrajera compromisos por valor de hasta 77 millones de dólares para el bienio 2006-2007 a fin de atender a los gastos de construcción, equipamiento y necesidades conexas de un edificio de conferencias provisional en el jardín norte y a las necesidades de arriendo, diseño, servicios previos a la construcción, equipamiento y otras necesidades conexas de los locales provisionales de biblioteca y oficina para el plan maestro de mejoras de infraestructura. En su resolución 60/282, la Asamblea decidió convertir la autorización otorgada para contraer obligaciones por 77 millones de dólares en una consignación y aprobó la estrategia recomendada, estrategia IV, para la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura. Como se mencionó anteriormente, el 22 de diciembre de 2006, la Asamblea aprobó la financiación general con un costo máximo de 1.876,7 millones de dólares.

20. Al 31 de diciembre de 2006, los gastos totales comprometidos o efectuados en relación con el plan maestro de mejoras de infraestructura ascendían a 69 millones de dólares, de los cuales 32,5 millones de dólares se habían gastado a finales del bienio 2004-2005, mientras que en 2006, se habían comprometido 28,8 millones de dólares y se habían desembolsado 7,7 millones de dólares. Los gastos correspondientes a 2006 se quintuplicaron en comparación con los 6,5 millones de dólares desembolsados en 2005. Ese aumento se debió al aplazamiento del inicio de los servicios previos a la construcción en relación con la mayoría de los contratos, que pasó de 2005 a 2006.

21. En el cuadro 2 aparece información detallada sobre la ejecución del presupuesto del plan maestro de mejoras de infraestructura al 31 de diciembre de 2006.

Cuadro 2

Gastos del plan maestro de mejoras de infraestructura

(En miles de dólares EE.UU.)

Objeto de los gastos	Gastos previstos en 2006	Gastos		Porcentaje del gasto	
		2005	2006	2005	2006
Gastos de personal y otros gastos conexos	No disponible	1 938	2 096	29,8	5,7
Gastos de viaje	No disponible	3	11	0,0	0,0
Servicios por contrata	No disponible	4 096	33 861	62,9	92,7
Gastos de funcionamiento	No disponible	452	545	6,9	1,5
Adquisiciones	No disponible	25	13	0,4	0,0
Total	126 900^a	6 514	36 526	100,0	100,0

^a De acuerdo con A/60/550, cuadro 3.

22. Como en años anteriores, el grueso de los gastos correspondió a servicios por contrata y, en menor medida, a gastos de personal y otros gastos conexos.

23. El gasto de 36,5 millones de dólares en 2006 equivalió al 65% de los 55,8 millones de dólares previstos por el Secretario General en su cuarto informe anual

sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura (A/61/549, párr. 46). El bajo nivel de los gastos se puede atribuir al aplazamiento de los gastos previstos inicialmente en 2006, en particular el alquiler de locales provisionales (12,5 millones de dólares) y los honorarios del Director de Construcción (estimados en 2 millones de dólares). Esos gastos se aplazaron en espera de la decisión de la Asamblea General sobre la financiación general del proyecto, que fue adoptada el 22 de diciembre de 2006².

24. En su cuarto informe anual sobre la marcha de la ejecución del plan maestro, el Secretario General comunicó a la Asamblea General la estimación de los costos para 2007, que ascendían a 113,6 millones de dólares, de los cuales las principales partidas de gastos correspondían a locales provisionales (100,2 millones de dólares), servicios de diseño por contrata (4,5 millones de dólares) y gestión del programa y consultores (4,0 millones de dólares).

Información que figura en los estados financieros

25. Actualmente, en los estados financieros bienales de las Naciones Unidas figura un caudal de información relativa al plan maestro de mejoras de infraestructura. El estado financiero IX, en que se expone el estado de los ingresos y los gastos correspondientes a los bienes de capital y las obras de construcción en ejecución, incluye una columna dedicada al plan maestro de mejoras de infraestructura. Ese estado es complementado por el cuadro 9.1, en que se exponen los gastos en obras de construcción en ejecución y se dedica una sección al plan maestro. En la nota 9 de los estados financieros se ofrece información adicional sobre los métodos de contabilidad³.

26. De conformidad con las Normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas⁴, la información financiera relativa a obras de construcción que abarquen un período mayor que el ejercicio financiero debe consignarse en una cuenta separada. Así ha ocurrido con el plan maestro de mejoras de infraestructura desde que la Asamblea General decidió en su resolución 57/292, crear una cuenta especial. Además, en el cuadro 9.1 de los estados financieros los gastos relacionados con el plan maestro de mejoras de infraestructura se clasifican en seis categorías⁵.

Registro de los costos de construcción de conformidad con las Normas Contables Internacionales para el Sector Público

27. Las categorías de gastos ofrecen una descripción detallada de la fase actual del plan maestro de mejoras de infraestructura. Durante la fase de diseño, la mayoría de los gastos corresponden a servicios por contrata. Los gastos restantes están relacionados principalmente con gastos de personal y gastos de funcionamiento.

² Véase la resolución 61/251.

³ Véase, para el bienio 2004-2005, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/61/5)*, vol. I.

⁴ En particular el párrafo 51 de las Normas de contabilidad: “Los gastos efectuados durante las obras de construcción o las adquisiciones importantes a largo plazo que abarquen un período mayor que el ejercicio financiero deben acumularse y consignarse en una cuenta separada. Las fuentes de financiación de la operación deben consignarse por separado. Al terminar las obras o las adquisiciones esos gastos deben contabilizarse al costo definitivo e indicarse por separado cualesquiera pasivos restantes correspondientes a su financiación”.

⁵ Gastos de personal y otros gastos conexos; gastos de viaje; servicios por contrata; gastos de funcionamiento; adquisiciones; otros gastos.

28. De acuerdo con el sistema de contabilidad vigente, tanto los gastos de capital como los gastos de alquiler y equipamiento de locales provisionales se incorporan en las actuales categorías de “servicios por contrata” y “gastos de funcionamiento”. Una vez que empiecen a utilizarse las Normas Contables Internacionales para el Sector Público en 2010, será necesario distinguir en los gastos registrados entre gastos de funcionamiento y gastos que se deben capitalizar.

29. La Junta recomienda que la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura aplique medidas para registrar por separado los gastos capitalizados y los gastos de funcionamiento.

Financiación

30. En su resolución 61/251, la Asamblea General decidió que el plan maestro de mejoras de infraestructura se financiaría sobre la base de una combinación de cuotas únicas y cuotas pagaderas a lo largo de cinco años de los Estados Miembros, según la opción elegida por cada uno de ellos. Cada Estado Miembro debía elegir su opción de pago a más tardar el 5 de marzo de 2007; los Estados Miembros que no notificasen su preferencia se colocarían en el plan de cuotas multianuales.

31. Al 15 de marzo de 2007, ocho Estados Miembros⁶ habían efectuado un pago único de sus cuotas para el plan maestro de mejoras de infraestructura. Un total de 51 Estados Miembros habían pagado sus cuotas, que sumaron 109,56 millones de dólares o el 17% de los gastos totales aprobados por la Asamblea General.

32. También en su resolución 61/251, la Asamblea General aprobó la creación de una reserva de capital de operaciones de 45 millones de dólares en la cuenta del plan maestro de mejoras de infraestructura, que funcionaría con arreglo a los párrafos 3.5, 4.2 y 4.3 del Reglamento Financiero. También aprobó la creación de un mecanismo de carta de crédito con arreglo a un proceso de licitación. Se debería recurrir a la carta de crédito como último recurso y únicamente para financiar el plan maestro de mejoras de infraestructura. La Asamblea pidió al Secretario General que celebrara consultas con el Gobierno del país anfitrión respecto de la posibilidad de facilitar la creación de la carta de crédito sin que se impusieran comisiones o cargos.

33. La Junta de Auditores ha recomendado que el Secretario General considere la posibilidad de establecer la junta asesora prevista para que lo aconseje sobre las cuestiones financieras respecto del plan maestro de mejoras de infraestructura⁷. El Secretario General ha iniciado el proceso de establecimiento de la junta y se han celebrado reuniones con posibles candidatos al cargo de presidente, pero hasta 2005 todos habían declinado ocupar dicho cargo. Sin embargo, en 2007, en el momento de la preparación del actual informe, se estaba elaborando un proyecto de mandato.

34. La Administración convino con la recomendación de la Junta de que se ultimara el establecimiento de la junta asesora.

⁶ Albania, Botswana, Brunei Darussalam, Madagascar, Nigeria, Ucrania, Uruguay y Zimbabue.

⁷ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/61/5)*, vol. V, párr. 38.

2. Paso a pérdidas y ganancias de efectivo, cuentas por cobrar y bienes

35. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 6.4 del Reglamento Financiero, la Administración informó a la Junta de que durante el año finalizado el 31 de diciembre de 2006 no se habían pasado a pérdidas y ganancias efectivo, cuentas por cobrar ni bienes no fungibles correspondientes al plan maestro de mejoras de infraestructura.

3. Pagos a título graciable

36. La Administración informó a la Junta, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 5.11 del Reglamento Financiero, de que durante el año finalizado el 31 de diciembre de 2006 no se habían hecho pagos a título graciable con cargo al plan maestro de mejoras de infraestructura.

4. Gestión del programa

Gestión administrativa de los contratos de elaboración del proyecto

37. La Junta examinó los procedimientos de gestión administrativa de los contratos suscritos por la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura. En el examen no se incluyó el contrato entre la Organización y el Director de Construcción, que aún se estaba negociando en el momento de llevarse a cabo la auditoría.

38. De conformidad con el Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas, la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura y el Servicio de Adquisiciones deben cooperar en todo lo concerniente a la firma y la negociación de contratos o sus enmiendas. La Oficina y el Servicio celebran reuniones semanales de coordinación sobre el particular. La gestión de los contratos es responsabilidad de la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura.

39. La Junta examinó 16 enmiendas, hechas desde 2006, de dos de los contratos más importantes con el fin de verificar que los contratos y las enmiendas relativos a la fase de diseño del proyecto se ajustaban a los reglamentos y reglamentaciones pertinentes. La Junta examinó 77 partidas de gastos relacionadas con gastos contractuales prometidos o efectuados en 2006 que no habían sido examinados por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. La auditoría abarcó un total de 37,0 millones de dólares o el 92% de los gastos brutos⁸ por concepto de servicios por contrata en 2006.

40. En la auditoría no se detectaron desviaciones significativas, ni sistemáticas ni accidentales, respecto de los reglamentos y reglamentaciones que se establecen en el Manual de Adquisiciones. Por tanto, se puede considerar que se ha aplicado la recomendación previa de la Junta sobre el particular⁹.

⁸ Entre los gastos brutos por concepto de servicios por contrata en 2006 figuran las autorizaciones para contraer obligaciones y los desembolsos, en particular las sumas desembolsadas para cumplir compromisos asumidos antes de 2005 (que se han restado para obtener los gastos netos que se relacionan en los estados financieros). Los gastos totales por concepto de servicios por contrata en 2006 ascienden a 40,321 millones de dólares en cifras brutas.

⁹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/61/5), vol. V, párr. 40.*

Gestión, planificación y riesgos de retraso de los proyectos

41. Desde la aprobación de la estrategia IV por la Asamblea General, se concluyeron los estudios para la elaboración del proyecto y, en agosto de 2006, se inició la preparación de los documentos relativos a la construcción. El 30 de octubre de 2006, el Secretario General dio a conocer el calendario previsto del proyecto, que comprendía las siguientes fases principales: construcción del edificio de conferencias provisional, cuya conclusión estaba prevista para mediados de 2008; renovación del edificio de la Secretaría, que comenzaría a principios de 2008 una vez que se efectuara el traslado de una parte del personal a locales alquilados y equipados y cuya conclusión estaba prevista para fines de 2013; y renovación del edificio de la Asamblea General entre mediados de 2008 y principios de 2011¹⁰. La conclusión de todo el proyecto estaba prevista para principios de 2014. El Secretario General también sugirió que se añadieran al proyecto opciones adicionales, relacionadas con el aumento de la protección contra las explosiones y diversas medidas en materia de redundancia, preparación para imprevistos y seguridad. El costo de esas opciones se valoró en 230,4 millones de dólares. Después de aprobar el plan, la Asamblea invitó al Secretario General a que la informara de cualquier riesgo de aumento de los costos.

42. El plan maestro de mejoras de infraestructura es un proyecto complejo que comprende la remodelación de más de 250.000 metros cuadrados; un edificio en el que no se ha realizado ningún trabajo de renovación importante durante 60 años; una ejecución por etapas debido a que los locales se mantendrán ocupados durante las obras de renovación; severas restricciones por motivos de seguridad; y grandes expectativas en términos de calidad arquitectónica. El Director Ejecutivo del plan maestro de mejoras de infraestructura asumió su cargo en septiembre de 2005, 19 meses después de la partida del titular anterior, y dimitió el 30 de junio de 2006. El proyecto permaneció, por tanto, sin Director Ejecutivo durante 26 meses de un período de tres años que concluyó el 15 de marzo de 2007.

43. Al abandonar su cargo, el anterior Director Ejecutivo declaró que su partida se debía en lo fundamental a la dificultad de cumplir sus obligaciones en el marco de los procedimientos y los procesos de adopción de decisiones de la Organización¹¹.

44. Al 1° de abril de 2007, la ejecución del proyecto estaba rezagada respecto del calendario que se había presentado a la Asamblea General el 30 de octubre de 2006¹². Una comparación del calendario detallado de fecha 22 de junio de 2006 y del de fecha 28 de febrero de 2007 pone de manifiesto varios retrasos importantes. La selección del Director de Construcción, inicialmente programada para el 27 de noviembre de 2006, se pospuso hasta el 11 de abril de 2007. La decisión sobre el precio máximo garantizado se aplazó de febrero de 2008 a marzo de 2009. Los trabajos de construcción de infraestructura, que debían iniciarse en febrero de 2008, se han aplazado hasta marzo de 2009 y las obras de construcción en el edificio de la Asamblea General y el edificio de la Secretaría se aplazaron de julio de 2008 a mayo de 2009 y de enero de 2008 a enero de 2009, respectivamente. El alquiler de locales provisionales se ha aplazado de noviembre de 2006 a fines de la primera mitad de 2007, y el inicio de la fase de equipamiento, de marzo de 2007 a fines de 2007.

¹⁰ Véase A/61/549.

¹¹ *DM News*, Second Edition 2006, "Capital Master Plan – Dream & Reality, an interview with Louis F. Reuter IV", puede consultarse en http://iseek.un.org/webpgdept10_42.asp.

¹² Véase A/61/549.

La conclusión de las obras en el edificio del Anexo Sur estaba programada para marzo de 2015. Estos retrasos se suman a los subrayados en los dos informes anteriores de la Junta¹³.

45. **La Administración convino con la recomendación de la Junta de que en los calendarios preparados por la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura se enuncien con suficiente detalle las etapas de los procesos de adopción de decisiones de la Organización y se establezcan plazos realistas para su cumplimiento.**

46. Los retrasos subrayados y la necesidad de asegurar con poca antelación (antes de mayo de 2008) el equipamiento de los locales provisionales para la mudanza debería impulsar a la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura a iniciar sus preparativos. En el momento de la auditoría, la Junta observó que los locales provisionales que se iban a alquilar no se utilizarían durante más de seis meses.

47. **La Administración convino con la recomendación de la Junta de que la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura tome medidas para optimizar el uso de los locales provisionales.**

48. En el informe mensual correspondiente al período terminado el 28 de febrero de 2007 de la empresa de gestión del programa se ofreció una estimación inicial de los sobrecostos. En el cuadro 3 se explican las diferencias entre el presupuesto aprobado por la Asamblea General y la estimación de los gastos más reciente de que se dispone.

Cuadro 3

Comparación entre el presupuesto aprobado por la Asamblea General y la estimación de los gastos de 28 de febrero de 2007

	<i>Resolución</i>	<i>Informe de</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Diferencia porcentual</i>
	<i>61/251</i>	<i>febrero de 2007</i>		
	<i>(En millones de dólares EE.UU.)</i>			
Gastos de renovación	1 431,8	1 484,4	52,9	3,7
Locales provisionales	214,5	214,7	0,2	0,1
Opciones	230,4	230,4	–	–
Subtotal	1 876,7	1 929,8	53,1	2,8
Revisión y retrasos en el calendario (estimación baja)	–	95,0	95,0	–
Revisión y retrasos en el calendario (estimación elevada)	–	105,0	105,0	–
Total (estimación baja)	1 876,7	1 971,7	148,1	7,9
Total (estimación alta)	1 876,7	1 981,7	158,1	8,4

¹³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/60/5), vol. V, e ibíd., sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/61/5), vol. V.*

49. La estimación del costo total del proyecto osciló entre 1.971,7 millones de dólares y 1.981,7 millones de dólares, lo que representa un aumento de 148,1 millones de dólares a 158,1 millones de dólares respecto de la cantidad presupuestada el 30 de octubre de 2006 y aprobada por la Asamblea General (un exceso de gastos de entre el 7,9% y el 8,4%). Cerca de un tercio de los sobrecostos estimados (53,1 millones de dólares) fueron atribuibles a revisiones de los costos de materiales o de los costos comerciales, mientras que los dos tercios restantes (95 millones de dólares a 105 millones de dólares) se debieron a retrasos en el cumplimiento del calendario. Esos aumentos excedieron la autorización para contraer obligaciones otorgada por la Asamblea.

50. La Administración convino con la recomendación de la Junta de que examinara la repercusión de los retrasos en el calendario sobre el presupuesto del proyecto y propusiera medidas para mitigar sus efectos.

Previsión y reducción de riesgos

51. La empresa de gestión del programa ha preparado un proyecto de evaluación de riesgos, que está en consonancia con las prácticas adecuadas y es particularmente útil en la presente etapa del proyecto. En él se describen los riesgos asociados con el proyecto, de los cuales uno de los más significativos es la falta de estudios geotécnicos y de exploración de las estructuras y los materiales de los edificios existentes. Los estudios sobre los efectos de las explosiones, en particular, se encontraban todavía en una fase demasiado temprana —particularmente en lo que respecta al reforzamiento de las estructuras y la necesidad de un acristalamiento especial— para saber si se necesitará hacer cambios en los documentos relativos a la construcción ya elaborados.

52. La especificación sobre la fachada de vidrio (especificaciones sobre el acristalamiento de la fachada) se retrasó debido a la falta de estudios exhaustivos sobre la protección contra las explosiones. Esto podría poner en peligro la entrega oportuna de los documentos relativos a la construcción y constituye, además, un elemento fundamental de la calidad arquitectónica y estética del edificio. La Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura propuso que la junta asesora en vías de establecimiento tuviera competencia sobre cuestiones arquitectónicas, de modo que se tuviera debidamente en cuenta la calidad arquitectónica del proyecto en su conjunto, lo que repercutirá en la imagen de las Naciones Unidas. Si bien la aplicación de esta propuesta disminuiría el riesgo de que se tomen decisiones inadecuadas sobre el aspecto de la fachada de vidrio, ello no compensará la falta de estudios detallados sobre la protección contra las explosiones.

53. La falta de estudios geotécnicos constituía un riesgo en esta etapa avanzada de elaboración de un importante proyecto de construcción y se podía atribuir a las dificultades de procedimiento con que habían tropezado varios departamentos de las Naciones Unidas. La Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura había propuesto inicialmente que se llevaran a cabo esas pruebas en el subsuelo y en el jardín norte bajo la responsabilidad y con los medios de un contratista que ya participaba en la fase de diseño.

54. En octubre de 2005, cuando ya habían concluido los procesos de licitación y selección y se estaba elaborando el contrato, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General exigió que el contratista se acogiera a un seguro. El contratista no estuvo dispuesto a hacerlo. La solución alternativa

estudiada por la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura tropezó con problemas, pues la selección de proveedores no fue aprobada por el Comité de Contratos de la Sede.

55. Sin los resultados de esas pruebas existe el riesgo de que los cimientos y las estructuras del edificio necesiten ser reforzados o inspeccionados, lo que puede generar más gastos y retrasos.

56. La Administración convino con la recomendación de la Junta de que emprendiese estudios geotécnicos y exploratorios sobre las estructuras y los materiales de los edificios existentes.

57. Como se puso de manifiesto en el informe de 22 de enero de 2007 sobre las inspecciones de la ciudad de Nueva York en materia de seguridad y protección contra incendios del distrito donde radica la Sede de las Naciones Unidas, los edificios existentes no cumplen las normas de seguridad y de protección contra incendios vigentes en el estado de Nueva York, debido, en particular, a la falta de rociadores automáticos, detectores de humo y sistemas para la paralización de los equipos de ventilación en caso de incendio. Aunque el complejo de las Naciones Unidas no está jurídicamente obligado por los reglamentos del país anfitrión, la Organización los acata de manera voluntaria. La Administración se ha puesto en contacto con sus homólogos de la ciudad de Nueva York a fin de tomar una decisión sobre las medidas de transición encaminadas a mejorar los sistemas de detección de incendios en el complejo de la Sede a la espera de que se concluyan las obras de renovación, que incluirán la instalación de un sistema completo de rociadores automáticos. La ejecución lo antes posible de las obras de renovación solucionaría, por tanto, el problema.

58. La Junta reitera su recomendación de que la Administración cumpla con las normas de seguridad pertinentes del país anfitrión relativas a la seguridad y, consecuentemente, mejore el equipo respectivo en el edificio actual.

59. Otro riesgo para la Organización es que el edificio de conferencias provisional, que en el cuarto informe anual del Secretario General sobre la marcha de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura (A/61/549) se presentó como un edificio factible de ser desmontado, podría considerarse un edificio tradicional, con lo que surgirían dudas sobre si podría realmente desmantelarse una vez ejecutado el proyecto. Ello podría revelarse como una cuestión delicada (en particular, aunque no exclusivamente, con las autoridades del país anfitrión) y, por tanto, es necesario reiterar expresamente la opción elegida.

60. La Administración convino con la recomendación de la Junta de velar por que se aplique la opción seleccionada por la Asamblea General, la de un edificio de conferencias provisional que se pueda desmantelar.

61. Un riesgo considerable de la ejecución por etapas de la estrategia IV sería la necesidad de desocupar los edificios de la Secretaría y de la Biblioteca para poder llevar a cabo las obras de renovación. Ello requeriría tanto el traslado de algunos departamentos a locales provisionales como desplazamientos dentro del propio complejo de la Sede. Las decisiones correspondientes entrañaban problemas operacionales. El 26 de julio de 2006, el Secretario General Adjunto responsable del plan maestro de mejoras de infraestructura pidió al Vicesecretario General que tomase una decisión final sobre la cuestión. El Comité de Gestión examinó el asunto en su reunión del 29 de noviembre de 2006 y optó por no tomar una decisión sobre

el particular, sino que pidió que continuaran celebrándose consultas interdepartamentales durante el primer trimestre de 2007. Es necesario, por tanto, establecer un procedimiento claro que tenga en cuenta los problemas concretos derivados de la división de la Secretaría en departamentos para definir sin dilación las modalidades de consulta y adopción de decisiones.

62. La Administración convino con la recomendación de la Junta de que se adoptara un procedimiento adecuado para tomar decisiones respecto del desplazamiento del personal durante la fase de construcción.

Recursos humanos responsables de la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura

63. Uno de los riesgos principales a que se hace referencia en el estudio realizado por la empresa de gestión del programa es la falta de compromiso con el proyecto por parte de todos los departamentos de las Naciones Unidas y, en consecuencia, su disposición insuficiente a colaborar. La Junta identificó las siguientes causas subyacentes de este riesgo: según el estudio, el proyecto no ha dejado de ser una abstracción para muchos debido al largo tiempo que ha tomado su preparación; al hecho de que la solución propuesta de utilizar el edificio UNDC-5 para locales provisionales, que fue el supuesto en que se basaron los estudios realizados durante los primeros cuatro años, tuvo que ser desechada; a que el puesto de Director Ejecutivo permaneció vacante durante mucho tiempo; y a que la Asamblea General ha invertido cierto tiempo en aprobar una solución alternativa.

64. La Administración convino con la recomendación de la Junta de que se acelere la contratación de un Director Ejecutivo.

65. Se han aprobado 19 puestos para la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura. Al 15 de marzo de 2007, 15 de esos puestos estaban ocupados, con lo que la tasa de vacantes era del 21%. Además del puesto de Director Ejecutivo, entre los cuatro puestos vacantes figuraba el de asistente personal del Director Ejecutivo, que no se podía cubrir hasta que no se hubiera seleccionado a este último. Los otros puestos vacantes correspondían a un ingeniero, un oficial de finanzas encargado de prestar asistencia al Jefe de la Dependencia de Administración y Comunicaciones y un funcionario del cuadro de servicios generales.

66. En cuanto al fortalecimiento de los equipos del plan maestro de mejoras de infraestructura en el Servicio de Adquisiciones mediante la asignación al proyecto de tres funcionarios a tiempo completo, se señaló que en el momento de la auditoría ya se encontraba prestando servicios un funcionario del cuadro orgánico y otros dos (1 P-4 y 1 P-3) se habían incorporado a la Oficina en abril de 2007.

67. La Administración convino con la recomendación de la Junta de acelerar la contratación de personal para la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura.

5. Casos de fraude y presunto fraude

68. La Administración informó a la Junta de que no había habido casos de fraude o presunto fraude durante el año concluido el 31 de diciembre de 2006.

C. Agradecimiento

69. La Junta expresa su agradecimiento al personal de la Oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo por la cooperación y la asistencia brindadas durante la auditoría.

(Firmado) Philippe **Séguin**
Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia
(Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas,
Auditor Principal)

(Firmado) Terence **Nombembe**
Auditor General de la República de Sudáfrica

(Firmado) Guillermo N. **Carague**
Presidente de la Comisión de Auditoría
de la República de Filipinas

29 de junio de 2007

Nota: Los miembros de Filipinas y Sudáfrica de la Junta de Auditores han firmado solamente la versión en inglés del informe; el miembro de Francia de la Junta ha firmado las versiones en francés e inglés.

Anexo

Estado de cumplimiento de las recomendaciones para el año concluido el 31 de diciembre de 2005

<i>Tema</i>	<i>Primer año en que se informó</i>	<i>Cumplida^a</i>	<i>En cumplimiento^a</i>	<i>No cumplida</i>	<i>Total</i>	<i>Párrafos pertinentes del presente informe</i>
Instar a la Asamblea General a que adopte decisiones estratégicas y financieras	2005	Párr. 36				Párr. 19
Conformidad de las enmiendas a los contratos con el Manual de Adquisiciones	2005	Párr. 40				Párrs. 39 y 40
Supervisión de la entrega de los productos contratados	2005		Párr. 45			Párrs. 41 y 50
Frecuencia de la coordinación con la empresa de gestión del programa	2005	Párr. 48				Párrs. 33 y 34
Establecimiento de una junta asesora	2004		Párr. 38			
Total		3	2	0	5	
Porcentaje		60	40	0	100	

^a Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/61/5)*, vol. V.

07-36693 (S) 280607 280607

