



Asamblea General

Distr. general
26 de diciembre de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones
Tema 129 del programa
Examen de la eficiencia del funcionamiento
administrativo y financiero de las Naciones Unidas

Proyecto piloto del sistema independiente de impugnación de las adquisiciones

Informe del Secretario General

Resumen

En respuesta al párrafo 16 de la resolución 62/269 de la Asamblea General, el presente informe contiene información actualizada sobre la aplicación del proyecto piloto del sistema independiente de impugnación de las licitaciones. Asimismo, contiene información sobre las modalidades concretas del sistema de impugnación de las adquisiciones y de los procedimientos conexos, así como de las consecuencias legales y financieras que puedan tener, en respuesta al párrafo 13 de la resolución 61/246. El Secretario General ha prorrogado el proyecto piloto hasta el 30 de junio de 2015 y ha ampliado su alcance para adquirir mayor experiencia en la gestión de las impugnaciones de las adquisiciones.



I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento del párrafo 13 de la resolución 61/246 de la Asamblea General, en el que la Asamblea pidió un informe sobre las modalidades concretas del sistema de impugnación de las adjudicaciones y de los procedimientos conexos, así como de las consecuencias legales y financieras que pudieran tener, y del párrafo 16 de la resolución 62/269, en la que se pidió el inicio del proyecto piloto del sistema independiente de impugnación de las licitaciones y un informe sobre la experiencia adquirida.

II. Antecedentes

2. En un informe del Secretario General sobre la reforma del régimen de adquisiciones (A/60/846/Add.5) se propuso por primera vez un sistema de impugnación de las adquisiciones. De conformidad con la resolución 62/269 de la Asamblea General, ese sistema se estableció en la Secretaría con carácter experimental en 2009.

3. El objetivo del sistema de impugnación de las adquisiciones es seguir aumentando la transparencia del proceso de toma de decisiones en materia de adquisiciones (A/60/846/Add.5, párr. 17). El sistema ofrece a los proveedores no seleccionados que participaron en las licitaciones de la Organización la oportunidad de presentar una impugnación de las adquisiciones *posterior a la adjudicación* contra un contrato otorgado por las Naciones Unidas. Asimismo, sirve de mecanismo para que la Organización adopte medidas correctivas u ofrezca una reparación cuando proceda. Un sistema eficaz de impugnación de las adquisiciones contribuye a la mejora de los procedimientos y las prácticas en materia de adquisiciones y fortalece el control interno. Además, dicho sistema favorece la buena gobernanza y se ajusta a las mejores prácticas de las adquisiciones públicas internacionales¹. Se examinaron las experiencias de otras organizaciones públicas en este respecto como parte del proyecto piloto.

III. Puesta en marcha del proyecto piloto

Establecimiento de la Junta de Examen de la Adjudicación de Contratos

4. El proyecto piloto se puso en marcha en noviembre de 2009 con el establecimiento de la Junta de Examen de la Adjudicación de Contratos. La Presidencia del Comité de Contratos de la Sede actúa como Secretario de la Junta, y dos funcionarios de la secretaría del Comité prestan apoyo administrativo a sus operaciones. La Junta cuenta con una lista de expertos independientes aprobados en materia de adquisiciones y controversias relativas a las adquisiciones, a quienes se

¹ El artículo 67 de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la Contratación Pública prevé un recurso de revisión por un órgano independiente de una decisión o una medida adoptada por una entidad adjudicadora o del hecho de que la entidad no haya emitido tal decisión. Del mismo modo, el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio prevé un procedimiento de impugnación.

solicita asesoramiento por escrito sobre las cuestiones de fondo de las impugnaciones de las adquisiciones. A los efectos del proyecto piloto, se estableció como requisito para presentar una impugnación de las adquisiciones que los llamados a licitación tuvieran un valor mínimo estimado de 300.000 dólares y hubieran sido publicados por la División de Adquisiciones de la Sede después de noviembre de 2009. A continuación se detallan las principales etapas del proceso de impugnación de las adquisiciones:

a) **Presentación de una impugnación de las adquisiciones.** Un proveedor no seleccionado solicita una reunión de información a la División de Adquisiciones. Si no queda satisfecho con el resultado, tiene un plazo de 10 días hábiles a partir de la reunión para presentar una impugnación de la adquisición al Secretario de la Junta;

b) **Examen de la Junta de Examen de la Adjudicación de Contratos.** Una vez que el Secretario confirma que se cumplen los requisitos, se asigna la impugnación de la adquisición a un único experto de la Junta de Examen de la Adjudicación de Contratos o a un grupo de tres expertos si el caso es complejo. El experto o el grupo de expertos examinan el caso para determinar si la adjudicación de contrato impugnada concuerda con los criterios de evaluación y adjudicación establecidos en los pliegos de condiciones pertinentes, el reglamento y las normas financieras aplicables de las Naciones Unidas y las publicaciones administrativas que rigen las adquisiciones. Las conclusiones y recomendaciones del experto sobre las cuestiones de fondo de la impugnación de la adquisición se recogen por escrito en un informe. Los expertos también pueden formular recomendaciones con el objeto de mejorar la calidad de futuros llamados a licitación o de los procedimientos internos de adquisiciones;

c) **Toma de decisiones.** Se presenta el informe pericial al Secretario General Adjunto de Gestión para que adopte una decisión final;

d) **Notificación/comunicación.** El Secretario comunica la decisión final sobre la impugnación al proveedor y a las partes internas correspondientes.

Conclusión y reparaciones

5. La impugnación de una adquisición puede ser desestimada o acogida. Corresponde al demandante validar los fundamentos de sus argumentos. Si no puede justificarlos, la impugnación será desestimada. Si prueba su validez, la impugnación será acogida, lo que da lugar a tres posibilidades de reparación. En el primer caso, el contrato adjudicado podría limitarse a un período de un año en lugar de varios años. Esta reparación requeriría que se volvieran a publicar sin demora las nuevas condiciones de la licitación, en la que se invitaría a participar al demandante. En el segundo caso, podría cancelarse el contrato adjudicado. Sin embargo, esta reparación requeriría el asesoramiento previo de la Oficina de Asuntos Jurídicos y de la oficina solicitante, habida cuenta de las posibles consecuencias contractuales y operacionales. En el tercer caso, podría otorgarse al demandante una indemnización financiera hasta un máximo de 50.000 dólares para sufragar el reembolso de los costos relacionados directamente con el procedimiento de impugnación de la adquisición. En el marco del proyecto piloto, los honorarios de los abogados quedan excluidos de dicha indemnización. Además, los expertos pueden recomendar otras medidas correctivas que consideren adecuadas sobre la base de sus conclusiones.

IV. Puesta en marcha del proyecto piloto

6. La puesta en marcha del proyecto piloto comportó una serie de actividades iniciales, como realizar investigaciones y análisis comparados de otros sistemas de impugnación existentes, celebrar consultas con interesados internos, profesionales externos y académicos, elaborar políticas y procedimientos, crear una base de datos y elaborar instrumentos de tecnología de la información y formularios de impugnación de las adquisiciones. La secretaría de la Junta de Examen de la Adjudicación de Contratos también creó una biblioteca electrónica que contenía material relacionado con la impugnación de adquisiciones para su utilización por los expertos de la Junta. Además, la secretaría elaboró y recomendó una lista de expertos para su consideración y aprobación por el Secretario General Adjunto de Gestión y organizó un taller de orientación para los expertos en 2009. En octubre de 2009, la División de Adquisiciones impartió capacitación a su personal en materia de reuniones de información y procedimientos de impugnación de las adquisiciones.

7. En su resolución 61/246, la Asamblea General pidió que, cuando procediera, se incluyera información sobre el sistema de impugnación de las adjudicaciones en el sitio web de la División de Adquisiciones. En diciembre de 2009, se colocó información al respecto en la extranet de la División de Adquisiciones (http://extranet.unsystem.org/pd/pilot_program.htm). Además, en las licitaciones que cumplen los requisitos se indica el derecho de los proveedores no seleccionados a una reunión de información y a presentar una impugnación de adquisiciones.

8. Entre noviembre de 2009 y septiembre de 2012, la División de Adquisiciones publicó 779 llamados a licitación, de los cuales 459 estaban valorados en 300.000 dólares o más. Durante el mismo período, la División realizó 52 reuniones de información y se presentaron 20 impugnaciones de adquisiciones al Secretario de la Junta de Examen de la Adjudicación de Contratos. De ellas, 16 no cumplían los requisitos para su tramitación. El Secretario General Adjunto de Gestión se ocupó de dos de las cuatro impugnaciones restantes, teniendo en cuenta los informes de cada experto de la Junta: en uno de los casos la impugnación fue acogida y en otro fue denegada. En el momento de redactar este informe, aún no se había llegado a una conclusión sobre las dos impugnaciones restantes. Durante el mismo período, la secretaría de la Junta recibió otras 80 quejas no relacionadas con las actividades de adquisición de las Naciones Unidas.

V. Lecciones aprendidas del proyecto piloto

9. Pese al limitado alcance del proyecto piloto y el escaso número de impugnaciones recibidas, se aprendieron algunas lecciones, que se enumeran a continuación:

a) **Necesidad de mejorar las actividades de divulgación y la comunicación con los proveedores.** Las causas principales para solicitar reuniones de información e impugnar adquisiciones fueron las ambigüedades encontradas en algunos de los instrumentos de licitación, la revisión de los requisitos por motivos operacionales tras la publicación inicial de los pliegos de condiciones y la falta de entendimiento por los proveedores de los procedimientos de adquisición de las Naciones Unidas;

b) **Importancia de las reuniones de información.** Las sesiones de información sirvieron para que los proveedores comprendieran mejor por qué sus propuestas u ofertas no habían sido elegidas, lo cual puede servirles en licitaciones futuras. La mayoría de los proveedores se mostraron satisfechos con las reuniones de información llevadas a cabo por la División de Adquisiciones y no presentaron impugnaciones. Las reuniones de información permitieron a la División ofrecer a la comunidad de proveedores un mejor entendimiento de las políticas y los procedimientos de adquisición de las Naciones Unidas. Las observaciones de la División y de los funcionarios solicitantes que participaron en las reuniones de información fueron positivas, lo cual indica una mejor comprensión de las necesidades del mercado. La interacción con los proveedores puso de manifiesto la necesidad de realizar cambios en la formulación de los instrumentos de licitación. Otra lección aprendida fue la necesidad de apoyar y aumentar la capacidad interna de manera constante, tanto en la División como en las oficinas que hacen pedidos, realizar reuniones de información y aprovechar las lecciones aprendidas para mejorar el proceso de adquisiciones;

c) **Necesidad de asistencia jurídica.** En un caso de impugnación, el asesor jurídico del proveedor participó en la reunión de información sin que hubiere representantes de la Oficina de Asuntos Jurídicos, lo cual supuso una desventaja para las Naciones Unidas. El experto de la Junta que examinó el caso recomendó que las Naciones Unidas dispusiera de representación jurídica en las reuniones de información cuando el demandante estuviera representado por un abogado. Es aconsejable que en el futuro sistema de impugnación de las adquisiciones se prevea la participación activa de la Oficina de Asuntos Jurídicos como y cuando se considere necesario;

d) **Interés de los proveedores en el sistema de impugnación de las adquisiciones.** La comunidad de proveedores parece interesada en el sistema de impugnación de las adquisiciones. Por ejemplo, si bien no cumplían los requisitos del proyecto piloto, varios proveedores de lugares donde se llevan a cabo actividades de mantenimiento de la paz presentaron impugnaciones relativas a contratos adjudicados por las misiones de mantenimiento de la paz. El interés de los proveedores, junto con un sistema ampliado para la impugnación de las adquisiciones, brindará nuevas oportunidades para adquirir experiencia y prestar servicios de gestión en la Sede con una nueva perspectiva desde la que evaluar cómo está funcionando el proceso de adquisiciones en otros lugares de destino;

e) **Mejora de la transparencia.** Las reuniones de información llevadas a cabo por la División de Adquisiciones ya han tenido como resultado mejoras en el texto de las cartas de rechazo, que ahora incluye información sobre las reuniones de información y los procedimientos de impugnación. Los pliegos de condiciones también incluyen una sección sobre procedimientos de impugnación y un enlace al sitio web de la División.

VI. Ampliación del alcance y prórroga del proyecto piloto

10. Si bien se han aprendido lecciones, el Secretario General considera que es necesario y deseable adquirir más experiencia en el marco del proyecto piloto. Habida cuenta de la utilidad del sistema de impugnación y las contribuciones para mejorar los procedimientos y las prácticas internas, el proyecto piloto ha sido

prorrogado hasta el 30 de junio de 2015, con un alcance ampliado de la siguiente forma:

a) **Alcance ampliado.** El umbral de elegibilidad descenderá de 300.000 a 200.000 dólares y las licitaciones publicadas por la Oficina Regional de Adquisiciones en Entebbe (Uganda), que forma parte integral de la División de Adquisiciones, también podrán recibir impugnaciones. Se estima que estos dos cambios tendrán como resultado un aumento del 30% en el número de adjudicaciones de contratos sujetos a impugnación;

b) **Introducción de un procedimiento alternativo de solución de controversias.** Los estudios indican que algunos organismos gubernamentales han utilizado con éxito mecanismos alternativos de solución de controversias para gestionar las impugnaciones de las adquisiciones. El procedimiento alternativo de solución de controversias es un proceso voluntario e informal para ocuparse de las controversias, que consiste en que una tercera parte facilite el debate entre las partes para encontrar una solución. Puede resultar útil incluir como opción un procedimiento alternativo de solución de controversias en el sistema de impugnación de las adquisiciones. En términos generales, el proceso contaría con un experto de la Junta de Examen de la Adjudicación de Contratos, actuaría como tercera parte y celebraría reuniones oficiosas con los representantes autorizados de las Naciones Unidas y el proveedor. El procedimiento alternativo de solución de controversias puede resultar más ágil, consideración importante que todas las partes deben tener en cuenta a la hora de gestionar impugnaciones de las adquisiciones;

c) **Indemnización financiera.** El límite máximo vigente de indemnización financiera que se puede pagar a un demandante que gana el caso es de 50.000 dólares para sufragar los costos de la impugnación de la adquisición, sin incluir los honorarios del abogado. Sin embargo, los estudios indican que, cuando la impugnación de una adquisición es acogida, algunos organismos gubernamentales permiten el reembolso de los honorarios del abogado hasta una cantidad razonable. Así pues, el Secretario General decidió incluir el reembolso de esos honorarios razonables del abogado en la cantidad máxima. Esta práctica se considera justa, ya que se reembolsa al proveedor por un gasto corriente reembolsable en el que ha incurrido por la impugnación de una adquisición que ha sido acogida;

d) **Capacitación sistemática.** Para apoyar la ampliación del alcance, la División de Adquisiciones ofrecerá capacitación adicional a sus Oficiales de Adquisiciones, incluidos los que trabajan en la Oficina Regional de Adquisiciones, y a las oficinas solicitantes que participen en las reuniones de información.

11. Habida cuenta de la experiencia adicional que se obtendrá gracias a la continuidad del proyecto piloto, el Secretario General presentará a la Asamblea General sus recomendaciones sobre necesidades futuras de presupuesto y de dotación de personal para prestar apoyo al sistema de impugnación de las adquisiciones después de 2014. Hasta entonces, el proyecto piloto prorrogado se seguirá sufragando con cargo a los recursos existentes de la secretaría del Comité de Contratos de la Sede, la División de Adquisiciones y las oficinas solicitantes.

VII. Conclusiones y recomendaciones

12. Se recomienda que la Asamblea General:

a) Tome nota del informe y de la prórroga del proyecto piloto hasta el 30 de junio de 2015;

b) Pida al Secretario General que informe a la Asamblea en su sexagésimo noveno período de sesiones sobre la experiencia adquirida en relación con la prórroga del proyecto piloto y presente a la Asamblea sus propuestas, incluidas las consecuencias para el presupuesto y la dotación de personal, para establecer un sistema oficial de impugnación de las adquisiciones en las Naciones Unidas.
