

**MODIFICACIONES QUE HAN DE APORTARSE AL
REGLAMENTO FINANCIERO 14.2 EN RELACIÓN CON
EL PROCEDIMIENTO PARA LA RENOVACIÓN DEL
MANDATO DEL AUDITOR EXTERNO**



CONSULTA

11 de enero de 2007

**Programa Mundial de Alimentos
Roma, Italia**

I. INTRODUCCIÓN

1. La Mesa de la Junta Ejecutiva ha pedido a la Secretaría de ésta que presente un documento de trabajo sobre los diversos métodos seguidos en el sistema de las Naciones Unidas para el nombramiento o la renovación del mandato de los auditores externos, con idea de decidir, en su reunión del 5 de septiembre de 2006, las opciones que se someterían al examen de la Junta.
2. Se ha encomendado a la Dirección de Servicios Jurídicos que elabore este documento, en el cual se expone el sistema seguido actualmente por el PMA, así como los seguidos por otros organismos de las Naciones Unidas; además, conforme a lo solicitado por la Mesa, en él se analizan las tendencias observadas en el conjunto de las Naciones Unidas y las opciones con las que podría contar el PMA, y se señalan las ventajas e inconvenientes de cada opción.

II. PRÁCTICA VIGENTE EN EL PMA

3. El Auditor Externo es nombrado por la Junta para un período de cuatro años que abarca dos ejercicios económicos¹, y puede ser nombrado nuevamente para otro mandato de cuatro años. Así pues, la duración máxima del mandato del Auditor Externo del PMA es de ocho años, equivalentes a cuatro ejercicios económicos (Artículos 14.1 y 14.2 del Reglamento Financiero).
4. El actual Auditor Externo del PMA, que es la Oficina Nacional de Auditoría (*National Audit Office* - NAO) del Reino Unido, fue nombrado inicialmente, mediante un proceso de selección competitiva², para el período 2002–2005 en el tercer período de sesiones ordinario de 2001 de la Junta Ejecutiva³. En su segundo período de sesiones ordinario de 2005, la Junta renovó el nombramiento de la NAO como Auditor Externo del PMA para un segundo y último mandato⁴.
5. El anterior Auditor Externo del PMA había sido el Tribunal de Cuentas (*Cour des Comptes*) de Francia, nombrado por dos mandatos consecutivos de cuatro años: el primero, del 1º de julio de 1994 al 30 de junio de 1998, y el segundo, del 1º de julio de 1998 al 30 de junio de 2002 (WFP/EB.3/97/13, págs. 9 y 10). El PMA no tenía entonces un Auditor Externo propio, de modo que el Tribunal de Cuentas se designó con arreglo a las

¹ A los efectos del presente documento, un ejercicio económico abarca un bienio de dos años civiles, de conformidad con el actual Reglamento Financiero del PMA. Sin embargo, se supone que a partir de 2006 el PMA elaborará estados financieros anuales.

² El requisito de utilizar un proceso de selección competitiva para el nombramiento del Auditor Externo del PMA fue introducido por la Junta en su tercer período de sesiones ordinario de 1997 (WFP/EB.3/97/13, pág. 10). Dicho requisito, sin embargo, no ha quedado reflejado en una modificación del Artículo 14.2 del Reglamento Financiero.

³ WFP/EB.3/2001/14, decisión 2001/EB.3/6.

⁴ WFP/EB.2/2005/15, párrafos 47-49.

correspondientes normas y procedimientos de la FAO. Para la renovación del mandato no hubo proceso competitivo.

6. Se pidió a la Mesa que elaborara para lo sucesivo unos procedimientos y criterios de selección y nombramiento del Auditor Externo; en espera de ello, la Junta renovó el mandato del Auditor Externo designado por la FAO. En su decisión 1997/EB.3/7, la Junta añadió que “los honorarios solicitados por el servicio de auditoría no deberían aumentar sino que, de ser posible, tendrían que reducirse”.
7. Basándose en este precedente y en la interpretación estricta de las normas y reglamentos aplicables del PMA, la Dirección de Servicios Jurídicos indicó que en los casos de renovación del mandato no parecía que fuese aplicable un proceso de selección competitiva mediante un concurso público oficial⁵. Se volvió a designar al actual Auditor Externo sin concurso público.

III. PRÁCTICAS VIGENTES EN LAS NACIONES UNIDAS Y SUS ORGANIZACIONES

A) *Las Naciones Unidas y sus programas y fondos*

8. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas se compone de los Auditores Generales de tres Estados Miembros, elegidos de forma no consecutiva por períodos de seis años, que comienzan el 1º de julio del año en cuestión⁶. Un candidato puede ser nombrado de nuevo después de un intervalo de un mandato (es decir, seis años).

B) *Organización Mundial de la Salud (OMS)*

9. La duración del mandato se deja al arbitrio de la Asamblea Mundial de la Salud. El sistema seguido ha sido el de nombrar al Auditor Externo para dos ejercicios económicos, de dos años cada uno. Así pues, el Auditor Externo se nombra inicialmente para un mandato de cuatro años. Para cada ejercicio económico se debe presentar una propuesta de honorarios de auditoría.
10. La renovación del mandato de cuatro años requiere una “elección” competitiva a la que el titular del puesto puede presentarse junto con los otros candidatos. Los honorarios son exclusivos de cada mandato; es decir, cuando el titular del puesto de Auditor Externo se presenta para un segundo o tercer mandato, ha de presentar a la Asamblea de la OMS una candidatura que incluya una propuesta de honorarios. Si se recibe más de una candidatura, la Asamblea procede a una votación. Por lo tanto, un candidato ya titular que se presente para un segundo o tercer mandato puede proponer unos honorarios más elevados de los que había indicado inicialmente para el primer o el segundo mandato, según proceda.

⁵ Véase el dictamen jurídico de 18 de mayo de 2005 dirigido a la Secretaria de la Junta Ejecutiva. En los textos actuales no se hace mención alguna al tema de la renovación del mandato.

⁶ Resolución A/res/55/248 de la Asamblea General, de 31 de enero de 2005.

C) *Organización Panamericana de la Salud (OPS)*

11. La duración del mandato del Auditor Externo es fijada libremente por el órgano rector y puede variar. Actualmente lo habitual es nombrar al Auditor Externo para un ejercicio económico de dos años. En el caso de que se renueve el nombramiento para otro ejercicio económico de dos años, no se organiza un proceso competitivo, sino que se renegocian los honorarios. La renegociación se somete a una decisión de la dirección.

D) *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)*

12. El Auditor Externo es nombrado para un mandato inicial de dos bienios, con la posibilidad de renovación del mandato por un bienio más. No se ha acordado ningún tipo de política oficial de renegociación de los honorarios en caso de renovación. Al cabo de ese período de cuatro o seis años, el contrato debe someterse a un nuevo concurso público y se invita a todos los Estados Miembros a que presenten candidaturas⁷. Actualmente no existe limitación alguna al número de veces que se puede renovar el mandato del Auditor Externo, aunque el asunto se lleva debatiendo desde 1998⁸.

E) *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)*

13. El nombramiento inicial del Auditor Externo es por tres ejercicios económicos –esto es, tres períodos de dos años civiles– o bien por un mandato de seis años. No hay ningún impedimento para que se renueve el mandato. Los honorarios no pueden ser renegociados en el transcurso de un mandato. Un titular que desee presentarse a un segundo mandato ha de hacerlo junto con los otros candidatos potenciales, presentando una oferta en la que precise los honorarios. Nada le impide pedir unos honorarios más elevados de cara al segundo mandato. Corresponde entonces a la Conferencia General evaluar las ofertas y nombrar al Auditor Externo. La UNESCO nos ha informado de que, de hecho, lo más probable es que un titular que se presente para un nuevo mandato pida unos honorarios más elevados, ya que la evolución de las operaciones podría exigir una modificación de las competencias técnicas de los auditores y, por tanto, incrementar los costos de auditoría. La Conferencia General decidirá en última instancia si el aumento de los honorarios está justificado y podrá aceptarlo o no.

IV. ANÁLISIS

14. Es evidente que en el sistema de las Naciones Unidas no existe una política uniforme sobre el nombramiento y el proceso de renovación del mandato

⁷ Decisión del Comité de Finanzas, 107^o período de sesiones, mayo de 2004.

⁸ 90^o período de sesiones del Comité de Finanzas de la FAO, celebrado del 21 al 25 de septiembre de 1998; documentos de referencia FC89/7 y FC 90/12.

de los auditores externos. Mediante los diferentes métodos aplicados se trata de mantener un equilibrio entre las ventajas de la continuidad y las ventajas del cambio y de un grado de rotación razonable. Esto ocurre incluso en organizaciones, como la UNESCO, donde no se imponen límites para la renovación del mandato.

15. La tendencia general es que, cuando no existe límite para la renovación del mandato del Auditor Externo, la renovación implica en casi todos los casos un proceso competitivo, durante el cual se presenta además una propuesta de honorarios.
16. La Dependencia Común de Inspección (DCI) ha recomendado a las diversas organizaciones a las que presenta informes que consideren la posibilidad de establecer límites a los mandatos de los auditores externos⁹. En mayo de 2002, la Comisión Europea (CE) transmitió a sus Estados Miembros una recomendación análoga que incluía una norma sobre la rotación de los “asociados principales de auditoría” al cabo de siete años¹⁰ y una declaración de que no se debería permitir que los asociados de auditoría reemplazados se reincorporaran al encargo del cliente de auditoría hasta que hubiera transcurrido por lo menos un período de dos años desde la fecha de su sustitución.
17. La mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas no imponen límites al mandato de los auditores externos¹¹.
18. La rotación de los auditores externos tiene sus ventajas e inconvenientes entre los cuales no es fácil conseguir un equilibrio adecuado. Las ventajas de la rotación periódica que se aducen con mayor frecuencia son las siguientes:
 - i) Independencia visible: es poco probable que los auditores puedan verse influidos por la amistad o que se identifiquen con la dirección de la organización.

⁹ Véase, por ejemplo, el informe JIU/REP/2002/08 de la DCI sobre el examen de la gestión y administración en la FAO; véase, asimismo, el informe JIU/REP/2001/5 de la DCI sobre el examen de la gestión y administración de la OMS, en el que la DCI recomendó a la organización “considerar la posibilidad de reducir la duración del mandato del Comisario de Cuentas a un período no consecutivo que abarque varios ejercicios económicos a fin de permitir un grado razonable de rotación sin menoscabo del grado necesario de continuidad...”.

¹⁰ Véase la Recomendación de la Comisión Europea de 16 de mayo de 2002: “Independencia de los auditores de cuentas en la UE: Principios fundamentales”, 2002/590/CE, publicada en el Diario Oficial, serie “L”, nº 191/22. Véase en particular el apartado 10.

¹¹ Tales límites no existen en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la OMS, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la UNESCO o la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), por ejemplo. Hasta la fecha, sólo las Naciones Unidas, la FAO y el PMA tienen limitada la duración del mandato de su Auditor Externo.

- ii) Eficiencia y eficacia de la auditoría: se asegura una nueva perspectiva, sustentada por las normas de auditoría internacionales, que puede marcar una diferencia en la calidad de la auditoría.
 - iii) Participación de un mayor número de instituciones de auditoría: esto permite que una organización se beneficie de un abanico más amplio de auditores con experiencia.
19. Los inconvenientes de la rotación periódica que se aducen con mayor frecuencia son los siguientes:
- i) Costos suplementarios para el cliente y para el auditor, dentro de dos categorías:
 - ♦ costos de gestión del proceso de selección;
 - ♦ costos que implican la incorporación, la formación y la iniciación al funcionamiento de la organización de los nuevos auditores.
 - ii) Mayor riesgo de errores de auditoría: un auditor necesita tiempo para adquirir los conocimientos necesarios sobre un cliente; se ha constatado que la mayoría de los errores de auditoría ocurren durante los primeros dos años de actuación de un auditor¹².
 - iii) Reticencia a invertir: el auditor puede ser reacio a invertir tiempo y recursos en su tarea.

V. EXAMEN DE LOS HONORARIOS PROPUESTOS ANTES DE LA RENOVACIÓN DEL NOMBRAMIENTO

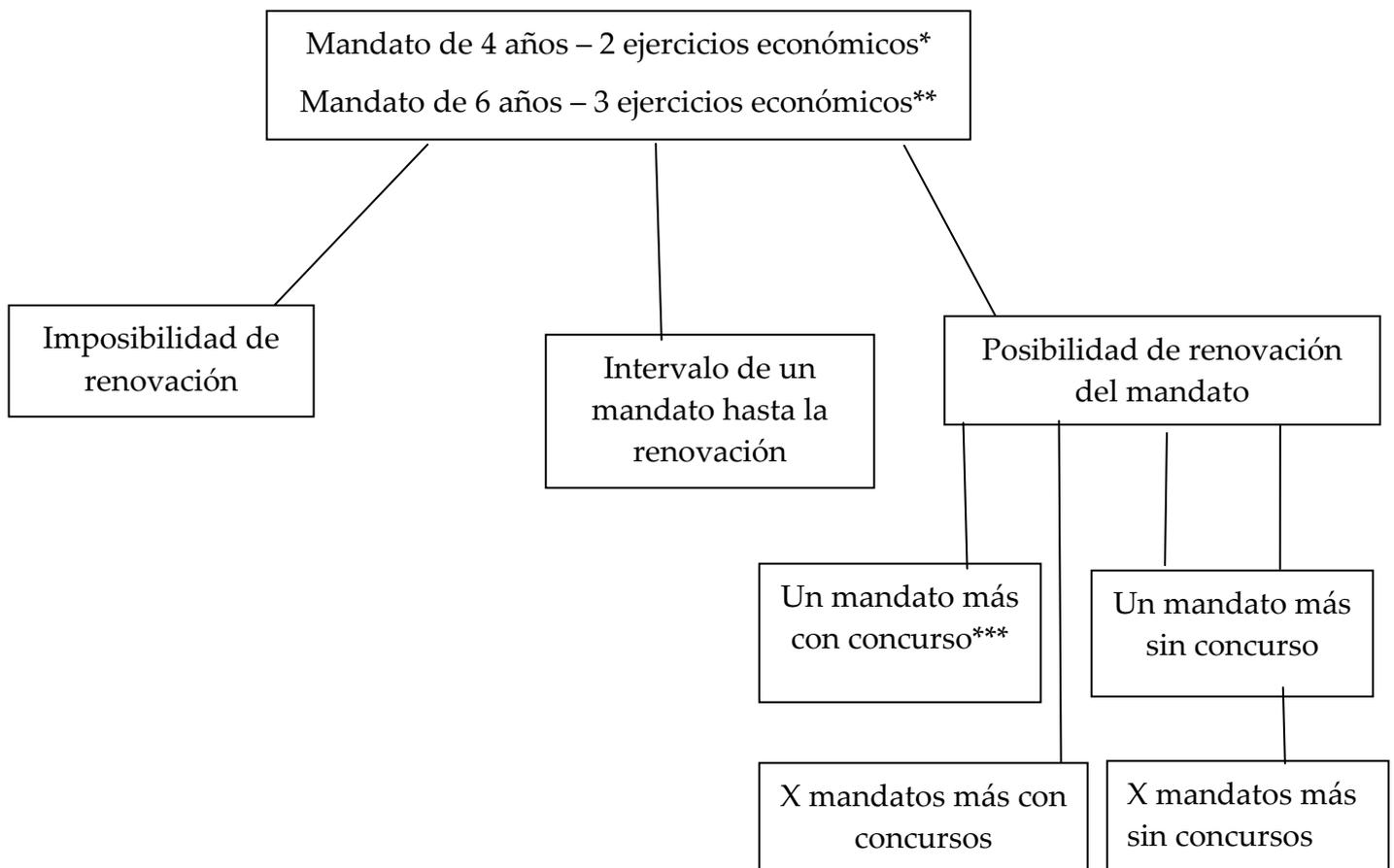
20. Dentro de las organizaciones analizadas que permiten un nuevo mandato consecutivo del Auditor Externo¹³, la UNESCO y la OMS someten la nueva tabla de honorarios que proponga el Auditor Externo al examen del órgano de gobierno, que valora si el incremento de honorarios propuesto es razonable. En la FAO, cuya política prevé la posible posibilidad de ampliación por un bienio adicional, no se ha acordado ningún tipo de política oficial de renegociación de los honorarios en caso de ampliación.

VI. OPCIONES

21. En el siguiente diagrama se recogen las diversas opciones que podría estudiar la Junta, seguidas de un análisis de sus ventajas e inconvenientes respectivos. Tal como se menciona en la nota a pie de página n° 1, se dirigirá a la Junta la recomendación de pasar a ejercicios económicos anuales para ajustarse a las normas internacionales de contabilidad del sector público (NICSP). Al estudiar las opciones que se exponen a continuación, la Mesa quizá desee tenerlo presente y estudiar todas las posibilidades basándose en ejercicios económicos de un año.

¹² Véase el documento FC 107/11 del Comité de Finanzas de la FAO, 107º período de sesiones del Comité de Finanzas, mayo de 2004.

¹³ FAO, UNESCO, OMS y OPS.



* O cuatro ejercicios económicos cuando el PMA establezca el ejercicio económico de un año.

** O seis ejercicios económicos cuando el PMA establezca el ejercicio económico de un año.

*** En caso de concurso, se desarrolla un proceso competitivo en el que se presentan ofertas que incluyen una propuesta de honorarios. Sin embargo, una renovación del mandato sin concurso no implica que la Junta no tenga derecho a examinar y aprobar cambios de la tabla de honorarios inicial.

VII. POSIBLES OPCIONES

22. **Opción A:** Un mandato de cuatro años que abarque dos ejercicios económicos, sin posibilidad de renovación.
23. Esta fórmula sería excepcional dentro del sistema de las Naciones Unidas: casi todas las organizaciones permiten al menos una renovación al cabo de un mandato de cuatro años. Sólo en el caso del mandato de seis años se prohíbe la renovación. Esta opción podría ir en detrimento de la continuidad al permitir una rotación demasiado rápida; también tendría el inconveniente de elevar los costos.
24. **Opción B:** Un mandato de cuatro años seguido de un segundo mandato de la misma duración, mediante un proceso competitivo en el que se incluya la propuesta de honorarios.
25. La Junta podría examinar la cuestión de si conviene limitar el mandato a dos períodos de cuatro años cada uno o bien permitir que un titular se presente a un tercer mandato o más. La Junta tendría que examinar esta

posibilidad a la hora de adoptar una decisión sobre el nombramiento, tomando en consideración el desempeño en el pasado, los honorarios, la continuidad y la necesidad de rotación. Al estudiar esta opción, la Junta quizá desee tener en cuenta que todo proceso competitivo conlleva unos costos para la Organización y para los auditores que aspiran al nombramiento. Un proceso competitivo requiere un tiempo y unos recursos considerables por parte de la Junta y del PMA.

26. **Opción C:** Como en la actualidad, un mandato de cuatro años seguido de un segundo mandato, sin proceso competitivo. Se podrían imponer algunas condiciones suplementarias, por ejemplo: la evaluación de la calidad de los servicios prestados, la renegociación de la tabla de honorarios inicial y la aprobación de las eventuales modificaciones con anterioridad a la renovación del mandato. En el caso de que la Junta se decantara por esta opción, quizá deseara tener en cuenta, para estas cuestiones, alguna de las siguientes fuentes de asesoramiento o todas ellas: el Director Ejecutivo (quien, a su vez, podría contar con el asesoramiento del actual Comité de Auditoría), la Mesa o un Comité de Auditoría de la Junta que se reuniera *ad hoc*.
27. **Opción D:** Un mandato de seis años que abarque tres ejercicios económicos, sin posibilidad de renovación. Ésta es la fórmula de las Naciones Unidas. La Junta tendría que estudiar la conveniencia de establecer un mandato de mayor duración.

VIII. DEBATE DE LA MESA

28. En su reunión del 5 de septiembre de 2006, la Mesa manifestó su preferencia por la opción C y solicitó que se hiciera una recomendación sobre las modificaciones que pudiera ser necesario introducir en el Reglamento Financiero en relación con este tema. Durante la consulta oficiosa celebrada a este respecto el 9 de octubre de 2006, se solicitaron aclaraciones suplementarias sobre las ventajas e inconvenientes de la opción C.
29. La ventaja principal de la opción C es que permite una rotación razonable de los auditores externos a la vez que mantiene la continuidad requerida; por lo tanto, parece que consigue el equilibrio adecuado entre estos dos criterios opuestos. El titular del puesto sólo podría permanecer en servicio durante un período de dos mandatos, equivalente a ocho años. Teniendo en cuenta las prácticas vigentes en otros organismos de las Naciones Unidas, un período de ocho años no es ni demasiado largo ni demasiado corto para los servicios del Auditor Externo: éste contaría con tiempo suficiente para invertir recursos y para familiarizarse con las particularidades del trabajo del PMA, lo cual limitaría el riesgo de errores de auditoría y reduciría los costos derivados de la rotación. Se puede aducir, de forma razonable, que la

limitación del período de titularidad ofrece en sí un cierto grado de independencia, certidumbre y transparencia¹⁴.

30. Renunciar al proceso competitivo para renovar una vez el nombramiento puede tener otras ventajas justificables y legítimas. En primer lugar, organizar un proceso de selección del Auditor Externo conlleva para el PMA unos costos considerables, que se pueden contabilizar, tanto en tiempo como en recursos humanos y financieros. Una vez concluido el proceso, en el supuesto de que no se vuelva a nombrar al mismo Auditor, el PMA seguramente deberá afrontar nuevos gastos relacionados con la contratación y capacitación del nuevo Auditor Externo. Renunciar al proceso competitivo para la renovación del nombramiento por un nuevo mandato supone para el PMA una ventaja económica.
31. En cuanto al desempeño y la calidad del servicio, renunciar al proceso competitivo para renovar el nombramiento por un único mandato adicional puede justificarse por la necesidad de asegurar la continuidad, intensificar la participación y acrecentar el compromiso del Auditor Externo, y favorecer su familiarización con las actividades del PMA.
32. También presenta notables ventajas prever un proceso competitivo al final de cada mandato. Como argumento a favor se puede aducir que dicho proceso aporta transparencia y mejora la imagen y la reputación del PMA. Cabría además la posibilidad de que éste saliera ganando desde el punto de vista económico si pudiera atraer a un Auditor Externo que deseara desempeñar estas funciones a un menor costo, aunque el beneficio económico inmediato se podría ver comprometido más adelante por factores como los arriba mencionados. Examinando las prácticas y tendencias vigentes –por ejemplo, la práctica seguida en la Corte Penal Internacional–, se observa que no es necesario establecer el requisito de un proceso competitivo al final de cada mandato, ni que ello excluye una renegociación razonable de los honorarios.
33. Es interesante observar que los argumentos esgrimidos en diferentes foros con respecto al nombramiento de los auditores externos tienden a versar sobre la limitación del mandato o, más recientemente, sobre la posibilidad de ampliar la invitación de concursar a instituciones públicas de auditoría de los Estados Miembros y a empresas de auditoría cualificadas del sector

¹⁴ En este contexto, es interesante observar que la Corte Penal Internacional recientemente establecida también ha optado por que su Auditor sea nombrado para un mandato de cuatro años, con posibilidad de renovación sin proceso competitivo, pero examinando detenidamente las condiciones de la renovación. Se renegocian los honorarios, valorando si la eventual subida es razonable a la luz de factores como el aumento de la carga de trabajo y el tamaño del Tribunal. Se anima al Auditor a que indique un límite al incremento anual de honorarios durante el período de renovación. Los factores que se tienen en cuenta de esta manera son la predecibilidad de los costos de la Auditoría y la flexibilidad requerida para añadir al trabajo componentes suplementarios, si surgiera la necesidad.

privado. Parece que se deja a las entidades un amplio margen para que hagan uso de su arbitrio y de su práctica anterior.

34. Para poner en práctica la intención de la Junta con respecto a la opción C, habría que introducir enmiendas al actual Artículo 14.2 del Reglamento Financiero a fin de reflejar los requisitos sobre evaluación de la calidad de los servicios prestados, renegociación de la tabla de honorarios inicial y aprobación de los posibles cambios con anterioridad a la renovación del mandato. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo XIV.4 del Estatuto, la Junta podrá introducir las enmiendas tras recibir el asesoramiento de la CCAAP y del Comité de Finanzas de la FAO.

IX. MODIFICACIÓN PROPUESTA DEL ARTÍCULO 14.2 DEL REGLAMENTO FINANCIERO

35. El actual Artículo 14.2 del Reglamento Financiero dice lo siguiente:

“El Auditor Externo será nombrado para un mandato de cuatro años que abarcará dos ejercicios económicos. Podrá ser nombrado nuevamente sólo por otro período de cuatro años.”.

36. Con objeto de poner en práctica la intención de la Junta anteriormente expuesta y de reflejar la decisión de la Junta de 1997 de exigir un proceso competitivo para la selección el Auditor Externo del PMA¹⁵, el Artículo debería modificarse del modo siguiente:

“El Auditor Externo será nombrado, mediante un proceso de selección competitiva, para un mandato de cuatro años que abarcará dos ejercicios económicos. El Auditor Externo podrá ser nombrado nuevamente sólo por otro período de cuatro años. Para la renovación del nombramiento no será necesario recurrir a un proceso de selección competitiva, pero sí se precisarán: i) la evaluación de los servicios prestados; ii) la renegociación de la tabla de honorarios; y iii) la aprobación, por la Junta, de las eventuales modificaciones de la tabla de honorarios inicial”. (El texto añadido va subrayado).

X. RESUMEN

- a) La práctica actualmente vigente en el PMA está en consonancia con las prácticas de las otras organizaciones de las Naciones Unidas y con las recomendaciones de la DCI sobre el tema, dado que prevé la selección competitiva del Auditor Externo y establece un límite temporal de los posibles mandatos.

¹⁵ Véase la nota a pie de página nº 2, en la Sección II.

- b) Una ventaja de la práctica vigente en el PMA es que prevé la selección competitiva para el nombramiento pero permite la renovación para un nuevo mandato sin necesidad de proceso competitivo; esto permite asegurar la continuidad, en caso de que la Junta lo considere necesario, y reduce la carga administrativa y los costos conexos.
- c) En el caso de renovación del mandato, la Junta podría estudiar la posibilidad de establecer como condiciones: i) la evaluación de los servicios prestados; b) la renegociación de la tabla de honorarios; y c) la aprobación, por la Junta, de las modificaciones que se proponga aportar a la tabla de honorarios inicial.
- d) La Mesa manifestó su preferencia por la opción C la cual, de ser aprobada por la Junta, requeriría que se modificara el actual Artículo 14.2 del Reglamento Financiero. Sería igualmente oportuno modificar dicho artículo de modo que se reflejara la decisión de la Junta de 1997 de que el nombramiento del Auditor Externo del PMA mediante un proceso competitivo de selección.