



Consejo Económico y Social

Distr.: general
14 de julio de 2022
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2022

6 a 9 de septiembre de 2022

Tema 8 del programa provisional*

Examen de las funciones de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones del UNICEF

Resumen

En el presente documento se presenta una visión general de las funciones de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones y una evaluación de su independencia, conforme a lo solicitado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2022/15.

En el apartado VIII del presente documento figura un proyecto de decisión que se someterá a la consideración de la Junta Ejecutiva.

* EICEF/2022/22.

Nota: El presente documento ha sido procesado en su totalidad por el UNICEF.



Índice

	<i>Página</i>
I. Sinopsis	3
II. Objetivo	4
III. Mandato, organización y funciones de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones	5
IV. Evaluaciones externas de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones	7
V. Evaluación de la independencia de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones.....	9
VI. Recomendaciones y vías para seguir reforzando la independencia de la Oficina	14
VII. Conclusión	15
VIII. Proyecto de decisión	15

I. Sinopsis

1. El presente documento responde a la decisión 2022/15 de la Junta Ejecutiva del UNICEF, en la que se solicita una visión general de las funciones de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones (la OAI o la “Oficina”) y una evaluación de su independencia. El documento ofrece asimismo recomendaciones y señala vías para seguir reforzando la independencia de la Oficina.
2. La OAI es un componente fundamental del sistema de supervisión interna independiente del UNICEF. Su misión consiste en prestar al UNICEF servicios independientes y objetivos de aseguramiento, investigación y consultoría a través de auditorías internas e investigaciones. La Oficina evalúa la idoneidad y la eficacia de los procesos de gobernanza, gestión de riesgos y fiscalización, contribuye a la mejora de esos procesos y, a través de sus actividades, promueve la rendición de cuentas, la integridad y el comportamiento ético en la consecución de los objetivos y las metas del UNICEF de cara a promover los derechos y el bienestar de todos los niños y niñas¹.
3. La credibilidad, pertinencia y eficacia de una oficina de supervisión dependen de su independencia, una piedra angular a este respecto. Las funciones y la independencia de la OAI están consagradas en su Carta y en el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del UNICEF y se demuestran mediante su acceso directo a la Directora Ejecutiva y a la Junta Ejecutiva y la presentación de informes al respecto.
4. Si bien la Oficina se constituyó en un principio con atribuciones circunscritas a la auditoría interna, hace más de quince años se le encomendó también llevar a cabo investigaciones. En la actualidad, la OAI tiene dos secciones de un tamaño similar: auditoría e investigaciones, con un total de 58 puestos aprobados para el presente cuatrienio².
5. El alcance del mandato de la OAI y su carga de trabajo han crecido sustancialmente. En la década pasada (2011-2021) aumentaron las necesidades de aseguramiento, en paralelo al importante crecimiento que ha experimentado el UNICEF tanto en su programa de trabajo como en sus complejidades operacionales. La movilización de recursos creció un 130% en el último decenio³, al igual que la respuesta del UNICEF a las crisis humanitarias (en 2021, la organización respondió a 483 situaciones humanitarias nuevas o en curso en 153 países, frente a 292 en 80 países en 2011). Además, el número de casos de investigación de la OAI ha aumentado más de un 450% en los últimos cinco años: en 2017, la Oficina tramitó 116 casos de investigación y en 2021 esa cifra ascendió a 647.
6. La creciente magnitud de las complejidades del entorno operacional, la velocidad a la que se producen los eventos de riesgo y sus efectos, y las presiones e incentivos que impulsan la cultura y los comportamientos organizativos han dado lugar a demandas comprensibles de cara a una mayor madurez de la gobernanza organizativa. Los donantes buscan cada vez más información acerca de la rendición de cuentas institucional por parte del UNICEF sobre el uso de los fondos para los fines previstos. Todo ello requiere una función de supervisión sólida, independiente y dotada de los recursos adecuados.

¹ UNICEF, “Carta de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones del UNICEF”, E/ICEF/2021/AB/L.5, Nueva York, 8 de abril de 2021.

² En 2023 se añadirán dos puestos y en 2024 tres.

³ UNICEF, “*Annual Report 2011*”, Nueva York, junio de 2012; y UNICEF, “Informe anual de la Directora Ejecutiva del UNICEF correspondiente a 2021”, E/ICEF/2022/10, Nueva York, 18 de abril de 2022.

7. La OAIL está decidida a proteger su independencia y a ofrecer siempre un trabajo de la máxima calidad. Con este fin, encargó dos exámenes externos de su trabajo de auditoría en los últimos tres años⁴ y otra revisión externa de su labor de investigación, concluida en enero de 2022⁵. Partiendo de los resultados de estos exámenes externos recientes, que complementa la presente evaluación interna de la OAIL, la Oficina sostiene que, en general, funciona de manera independiente y sin interferencias de la administración del UNICEF. La Oficina determina el alcance de sus auditorías e investigaciones, gestiona el presupuesto que se le ha asignado e informa de los resultados de su trabajo a la Directora Ejecutiva y a la Junta Ejecutiva. No obstante, existen oportunidades para reforzar su independencia, que se enumeran en el apartado VI de este documento. Del mismo modo, aunque en los últimos años han aumentado los recursos proporcionados a la OAIL, se ha registrado un aumento sustancial de la carga de trabajo y la complejidad de las cuestiones de las que se ocupa la Oficina, en consonancia con el mandato y que consagra su Carta, lo que indica que puede estar justificado un examen más detenido de sus necesidades en materia de recursos.

II. Objetivo

8. En su decisión 2022/15, la Junta Ejecutiva pidió al Director de la OAIL que presentara en el segundo período ordinario de sesiones de 2022 “una evaluación sobre la independencia de la Oficina, reflexionando, entre otras cosas, sobre hasta qué punto la Oficina tiene libertad para determinar los aspectos siguientes:

- a) cómo y cuándo informar oralmente y por escrito a la Junta Ejecutiva;
- b) el alcance de las auditorías y las investigaciones;
- c) qué y a quién auditar o investigar;
- d) qué evaluaciones realizar;
- e) cómo utilizar los fondos disponibles; y
- f) su relación con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna”.

9. Además, la Junta solicitó al Director de la OAIL que proporcionara la estimación presupuestaria necesaria para la ejecución del mandato de la Oficina, así como sugerencias y vías para seguir reforzando la independencia de la Oficina. Por último, se solicitó una reunión preparatoria a puerta cerrada sobre este tema entre la dirección de la OAIL y los miembros y observadores de la Junta Ejecutiva antes del segundo período ordinario de sesiones de 2022.

10. El presente documento responde a los ámbitos de interés señalados por la Junta Ejecutiva en su decisión. Pretende informar a la Junta sobre el funcionamiento de la Oficina, las medidas existentes para preservar su independencia y las dificultades a las que se enfrenta para desempeñar sus funciones y su mandato como es debido. También contiene información para su consideración y debate en la reunión preparatoria solicitada entre la dirección de la OAIL y la Junta Ejecutiva antes del segundo período ordinario de sesiones de 2022 y sirve para establecer una base para las futuras orientaciones que emita la Junta.

⁴ Instituto de Auditores Internos, IIA Quality Services LLC, Evaluación de la calidad de la auditoría interna presentada a UNICEF, noviembre de 2019; y un informe de asesoramiento preparado por Deloitte (el documento no es público). Estos exámenes internos se encargaron para ayudar a la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones a sentar las bases de una estrategia de auditoría interna progresiva y asegurar que esté posicionada y estructurada para aportar a la organización el máximo valor.

⁵ Kaltenbach E. C. y P. L. Roberts, Extracto del informe sobre la evaluación externa de la función de investigación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 31 de enero de 2022, reeditado el 7 de febrero de 2022.

III. Mandato, organización y funciones de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones

11. **Mandato:** La Carta de la OAI, aprobada por la Directora Ejecutiva tras su examen por el Comité Asesor de Auditoría y la Junta Ejecutiva en junio de 2021, establece el propósito, las competencias y las responsabilidades de la Oficina, en consonancia con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del UNICEF y su sistema de rendición de cuentas. La Oficina presta dos líneas distintas de servicios profesionales: auditoría interna e investigaciones. La Carta estipula los principios y las disposiciones para mantener la independencia funcional y operacional en el desempeño de las funciones de supervisión de la Oficina. En este sentido, la Carta pretende garantizar que la OAI:

a) Emprenda y lleve a cabo sus actividades en relación con cualquier asunto que considere necesario a fin de cumplir con sus responsabilidades, así como para informar a la Directora Ejecutiva o a la Junta Ejecutiva sobre cualquier asunto que juzgue pertinente.

b) Aplique un criterio independiente en lo que respecta a la selección, el alcance, los procedimientos, la frecuencia y el calendario de sus actividades, así como a la comunicación de los resultados.

c) No sea objeto de ningún tipo de injerencia al determinar el alcance de sus auditorías e investigaciones, desempeñar su labor y comunicar los resultados.

d) Abarque todos los programas, operaciones (incluidos todos los sistemas y procesos) y actividades realizadas por el UNICEF y su personal, sus contratistas institucionales, asociados en la ejecución y otras partes interesadas, en cualquier ubicación.

e) Emprenda y participe en auditorías e investigaciones de actividades interinstitucionales de las Naciones Unidas en coordinación con otras entidades de supervisión de las Naciones Unidas.

f) Reciba la aprobación de la Directora Ejecutiva a su plan de trabajo de las auditorías periódicas después de que lo examine el Comité Asesor de Auditoría del UNICEF (la OAI puede auditar o investigar cualquier esfera comprendida en el ámbito de su mandato, según sea necesario).

g) Decida de manera independiente la apertura de una investigación sobre cualquier asunto, o decida que no se examinará un caso o se abrirá una investigación, sin la aprobación de la Directora Ejecutiva o de cualquier otro funcionario.

h) Se relacione con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (OSSI), con los órganos de supervisión del sistema de las Naciones Unidas y otras entidades multilaterales, con las instituciones superiores de auditoría de los Estados Miembros y con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley u otro tipo de autoridades de los Estados Miembros, según sea necesario para ejecutar su mandato, teniendo debidamente en cuenta las prerrogativas e inmunidades del UNICEF.

i) Disponga del personal y los recursos presupuestarios necesarios para cumplir su misión y mantener su independencia.

j) Informe a la Directora Ejecutiva y a la administración del UNICEF sobre el resultado de las auditorías e investigaciones y sobre los riesgos y las tendencias incipientes detectados en sus actividades operacionales, así como sobre cualquier otro asunto que considere oportuno.

k) Informe de forma independiente a la Junta Ejecutiva sobre sus actividades operacionales y sobre cualquier otro asunto que considere oportuno. De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva, el informe anual de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones del UNICEF a la Junta Ejecutiva proporciona a esta y a la Directora Ejecutiva una opinión anual, basada en el alcance de la labor realizada, sobre la idoneidad y la eficacia del marco de gobernanza, gestión de riesgos y fiscalización de la organización.

12. **Organización y funciones de la OAI:** Para el cuatrienio 2022-2025, la Oficina dispone de 58 puestos de personal aprobados, distribuidos en tres secciones: Oficina del Director, 4; Sección de Auditoría Interna, 31⁶, cuando en 2021 eran 20¹⁸; y Sección de Investigaciones, 23⁷, cuando en 2018 eran 11. La mayor parte del personal de la OAI trabaja actualmente en Nueva York. Desde 2021 hay una oficina más pequeña de un equipo de auditoría e investigaciones en Budapest. Está previsto establecer una tercera oficina, dividida a partes iguales entre el personal de auditoría y el de investigación, aunque respetando la dotación de personal actual. La Oficina se propone tener aproximadamente el 40% de su personal destinado fuera de Nueva York en 2024, pero se compromete a llevar a cabo su descentralización solo en la medida en que pueda garantizar que la continuidad de sus operaciones no se verá afectada, que la moral del personal se mantenga alta y que la reubicación de los puestos se gestione a través de vacantes y manifestaciones de interés voluntarias.

a) **Oficina del Director:** La Oficina del Director elabora la estrategia de toda la Oficina, supervisa la ejecución de los planes de trabajo de la Oficina, gestiona el presupuesto e informa sobre el estado y los resultados de sus actividades de aseguramiento, investigación y consultoría a la Directora Ejecutiva y a la Junta Ejecutiva.

b) **Sección de Auditoría Interna:** La Sección de Auditoría Interna lleva a cabo auditorías y encargos de consultoría con respecto a todos los programas, operaciones (incluidos todos los sistemas y procesos) y actividades realizadas por el UNICEF y su personal, sus contratistas institucionales, asociados en la ejecución y otras partes interesadas, en cualquier ubicación. Sobre la base de estas actividades, la OAI emite una opinión de aseguramiento anual acerca de la adecuación y la eficacia del marco de gobernanza, gestión de riesgos y fiscalización del UNICEF. Dichas actividades pretenden asimismo reforzar la gobernanza, la gestión de riesgos y la fiscalización del UNICEF en torno a la consecución de sus objetivos estratégicos y operacionales. Utilizando un enfoque basado en los riesgos, la Sección de Auditoría Interna clasifica y prioriza de forma independiente las auditorías y los encargos de consultoría que suelen corresponder a cuatro categorías: i) auditorías internas de las oficinas regionales y en los países del UNICEF; ii) auditorías internas de áreas temáticas e intersectoriales; iii) servicios de consultoría; y iv) auditorías internas conjuntas y coordinadas realizadas con los servicios de auditoría interna del sistema de las Naciones Unidas. El plan de trabajo anual, aprobado por la Directora Ejecutiva tras su examen por el Comité Asesor de Auditoría, es flexible, se revisa periódicamente y se adapta para abordar las nuevas tendencias y cuestiones que surjan. Todos los informes finales de auditoría interna se envían a la Directora Ejecutiva y a continuación, de conformidad con la decisión 2012/13 de la Junta Ejecutiva, se publican o se retienen⁸.

⁶ De ellos, cinco puestos de la Sección de Auditoría Interna estarán disponibles después de enero de 2023 (dos en 2023 y tres en 2024).

⁷ Incluido un puesto de Funcionario Subalterno del Cuadro Orgánico.

⁸ Véase la decisión 2012/13 en el Compendio de las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en 2012: https://www.unicef.org/executiveboard/media/531/file/2012-17-Compendium_of_decisions_2012-ES-ODS.pdf.

c) **Sección de Investigaciones:** La Sección de Investigaciones apunta a ayudar al UNICEF a mantener una cultura de integridad y fomentar la responsabilidad. Lleva a cabo evaluaciones e investigaciones administrativas para determinar la veracidad de las denuncias de actos de conducta indebida o ilícita, como la explotación y los abusos sexuales, y el acoso sexual, así como las prácticas fraudulentas y corruptas que involucran a personal del UNICEF, los asociados en la ejecución, los contratistas institucionales y otros terceros vinculados a las operaciones del Fondo. Su equipo de admisión examina todas las denuncias de posibles faltas de conducta y actos ilícitos recibidas por la sección. Cuando se determina que un asunto excede las competencias de la OAI, se remite a otras oficinas o entidades. Cuando se determina que un asunto debe ser investigado, se asigna a los equipos de investigación. En los casos en que se corroboran las acusaciones, el resultado de la investigación se documenta en un informe de investigación; en los casos en que no se puedan corroborar de acuerdo con la carga de la prueba requerida, la investigación se documenta en un informe de cierre. La sección también proporciona al personal y a los directivos del UNICEF orientación sobre las distintas opciones disponibles para resolver asuntos que implican conflictos interpersonales, como mecanismos de resolución alternativos, con el objetivo de proceder con la máxima diligencia y eficacia. En general, la función de investigación profesional es fundamental para resolver las denuncias sobre infracciones de una manera que sea justa para todas las partes y garantice la confianza en el proceso y el respeto por el resultado.

13. **Normas profesionales:** La Oficina lleva a cabo su labor de auditoría interna de conformidad con las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna del Instituto de Auditores Internos, cuyo uso fue aprobado en junio de 2002 por los Representantes de Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales. La Oficina realiza sus investigaciones de conformidad con los Principios y Directrices Uniformes para las Investigaciones, que la Décima Conferencia de Investigadores Internacionales hizo suyos en 2009, y con los principios relativos a la regularidad del procedimiento establecidos en el marco aplicable.

IV. Evaluaciones externas de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones

14. Además del continuo control de calidad y de las evaluaciones de su propio trabajo que lleva a cabo, la OAI y los mecanismos relativos a su independencia son evaluados periódicamente por terceros independientes como el Comité Asesor de Auditoría del UNICEF, la Junta de Auditores y la Dependencia Común de Inspección. La Oficina encarga asimismo valoraciones externas de calidad de conformidad con las normas profesionales aplicables y pertinentes.

15. **Comité Asesor de Auditoría del UNICEF:** El Comité Asesor de Auditoría del UNICEF es un órgano consultivo independiente, sin competencias de gestión ni responsabilidades ejecutivas, establecido para asesorar a la Directora Ejecutiva acerca del cumplimiento de las responsabilidades de gobernanza, gestión y supervisión inherentes a su cargo. El Comité presenta un informe anual⁹ a la Junta Ejecutiva del UNICEF sobre la solidez de los sistemas de gestión, auditoría y evaluación del Fondo. Se reúne con la dirección de la OAI en cada uno de sus períodos ordinarios de sesiones y también tiene una sesión privada con el Director de la Oficina. En

⁹ Véase el informe más reciente, de 2021, disponible en: http://www.unicef.org/executiveboard/media/10646/file/2022_AS-2021_AAC_Annual_Report-EN-2022.04.20.pdf.

consonancia con sus responsabilidades, tal y como contempla la Carta, asesora a la Directora Ejecutiva sobre lo siguiente en relación con la OAI, entre otros asuntos:

- a) Independencia, eficacia, objetividad, credibilidad y utilidad.
- b) Estrategia, planes de trabajo, dotación de personal, presupuestos e informes periódicos o anuales.
- c) Aseguramiento de la calidad y programas de mejora.
- d) Estado de las medidas adoptadas por la dirección sobre las recomendaciones de auditoría interna.
- e) Divulgación de los informes de auditoría interna.
- f) Implicaciones en materia de riesgo y control de los informes de auditoría e investigación.

16. **Junta de Auditores:** La Asamblea General de las Naciones Unidas instituyó la Junta de Auditores para que hiciese auditorías externas de las Naciones Unidas y sus fondos y programas. Los directores de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados Miembros de las Naciones Unidas nombrados por la Asamblea General llevan a cabo auditorías independientes y sus informes anuales sobre el UNICEF se presentan a la Junta Ejecutiva. La Junta de Auditores considera la labor de la OAI y su independencia en sus propias evaluaciones y la OAI considera las recomendaciones resultantes¹⁰ (por ejemplo, para revisiones de la Carta de la OAI). La OAI y la Junta de Auditores mantienen una estrecha coordinación durante la planificación del trabajo para evitar la duplicación de la cobertura y garantizar el aprovechamiento de sus respectivas labores, en la medida de lo posible. La OAI también comparte todos los informes finales de auditoría con la Junta de Auditores al mismo tiempo que los envía a la Directora Ejecutiva.

17. **Dependencia Común de Inspección:** La Dependencia Común de Inspección es el único órgano independiente de supervisión externa del sistema de las Naciones Unidas cuyo mandato consiste en llevar a cabo evaluaciones, inspecciones e investigaciones en todo el sistema. Examina cuestiones transversales para actuar como agente del cambio en todo el sistema de las Naciones Unidas. Si bien la Dependencia Común de Inspección solicita periódicamente las opiniones de la OAI para fundamentar sus exámenes sobre una serie de temas, sus exámenes sobre auditoría interna¹¹ e investigaciones¹² incluyen recomendaciones más directas para el UNICEF y la OAI. Las recomendaciones y el asesoramiento que proporciona la Dependencia Común de Inspección sirven de base para implementar las mejoras necesarias en la labor de la OAI y en los mecanismos relativos a su independencia; además, contribuyen a introducirlas.

18. **Evaluación externa de la calidad de la auditoría interna:** Con arreglo a las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, debe hacerse una evaluación externa de la calidad de una actividad de auditoría interna con una periodicidad mínima quinquenal, a cargo de un evaluador o equipo de evaluación cualificado e independiente ajeno a la organización. La última evaluación de este tipo para la función de auditoría interna de la OAI fue la efectuada en 2019 por el Instituto

¹⁰ Véase el Informe de la Junta de Auditores en: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Informe financiero y estados financieros auditados correspondientes al ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2016 e Informe de la Junta de Auditores”, A/72/5/Add.3, Nueva York, reeditado por razones técnicas el 30 de agosto de 2017, www.undocs.org/A/72/5/Add.3

¹¹ Sukayri R. M. y C. Terzi, “Estado de la función de auditoría interna en el sistema de las Naciones Unidas”, Dependencia Común de Inspección, Ginebra, www.undocs.org/JIU/REP/2016/8.

¹² Roscher, G., “Examen del estado de la función de investigación”, Dependencia Común de Inspección, Ginebra, www.undocs.org/JIU/REP/2020/1.

de Auditores Internos y su informe está disponible en el sitio web de la Oficina¹³. La independencia y la objetividad son un componente integral de las normas sobre atribuciones (norma 1100) que rigen esta evaluación. La evaluación concluyó que “la auditoría interna se ajusta en general a las Normas y al Código de Ética del Instituto de Auditores Internos. Este nivel de conformidad es la máxima calificación y demuestra una clara intención y compromiso con el cumplimiento de los principios básicos [para el ejercicio profesional de la auditoría interna (los 'principios básicos')] y la definición de auditoría interna”. No obstante, el equipo encargado de la evaluación formuló recomendaciones para seguir reforzando la independencia, que se detallan en la actual Carta de la OAIL.

19. **Evaluación externa de la calidad de las investigaciones:** La Carta de la OAIL también exige una evaluación externa independiente periódica de la función de investigación del UNICEF. La más reciente se llevó a cabo a finales de 2021 y el informe se publicó en 2022. El resumen y las recomendaciones del informe se publican en el sitio web de la OAIL¹⁴. El informe concluyó que “en conjunto, la función de investigación que gestiona la OAIL se ajusta a las normas generalmente aceptadas para las investigaciones en las organizaciones internacionales, según se refleja en los Principios y Directrices Uniformes para las Investigaciones. Además, concluimos que la función de investigación que gestiona la Oficina cumple con la Carta de la OAIL y con otros instrumentos legislativos del UNICEF. Las partes interesadas consideran que la labor de investigación de la OAIL es justa y competente y describieron su interacción con ella como constructiva y eficaz”. El informe completo (no publicado) también confirmó que su examen “no ha detectado ningún caso de interferencia directa o indirecta por parte de la dirección ejecutiva en la realización de las investigaciones”.

V. Evaluación de la independencia de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones

20. Esta sección responde al conjunto específico de cuestiones planteadas por la Junta Ejecutiva en su decisión 2022/15.

21. ¿Cómo y cuándo informar oralmente y por escrito a la Junta Ejecutiva?

a) La presentación del informe anual de la OAIL durante el período de sesiones de la Junta Ejecutiva de cada año es la única interacción periódica entre la Oficina y la Junta Ejecutiva. Incluye la entrega del propio informe y una presentación e intercambio de opiniones con la Junta. La presentación formal del informe anual durante el período de sesiones anual está precedida de una sesión informativa oficiosa que se celebra unas semanas antes.

b) La administración del UNICEF revisa el borrador del informe anual de la OAIL y sugiere modificaciones antes de que la Oficina lo finalice y lo presente a la Junta. La administración del UNICEF también presenta una respuesta formal al informe anual de la OAIL y asiste tanto a la sesión formal como a la sesión informativa oficiosa.

c) El informe anual y la presentación a cargo del Director de la OAIL incluyen la opinión anual sobre la idoneidad del marco de gobernanza, gestión de riesgos y

¹³ Instituto de Auditores Internos, IIA Quality Services LLC, Evaluación de la calidad de la auditoría interna presentada a UNICEF, noviembre de 2019.

¹⁴ Kaltenbach y Roberts, Extracto del informe sobre la evaluación externa de la función de investigación del UNICEF.

fiscalización del UNICEF¹⁵, así como la confirmación general de la independencia de la Oficina y la ausencia de interferencias de la administración¹⁶. El informe confirma asimismo el cumplimiento de las normas profesionales pertinentes y de las decisiones de la Junta Ejecutiva (incluidas las relativas a la divulgación de los informes de auditoría interna) e incluye una sinopsis de las actividades y los resultados de las auditorías e investigaciones internas y de la idoneidad de los recursos.

22. Qué y a quién auditar o investigar, y el alcance de las auditorías e investigaciones.

a) **Auditoría interna:** La Oficina emplea una metodología basada en los riesgos para determinar, seleccionar y priorizar de manera independiente sus actividades anuales de aseguramiento, de modo que los recursos de auditoría se canalicen de forma independiente hacia las esferas en que se detecte un mayor riesgo para el UNICEF. Este ejercicio incluye la recopilación de amplias aportaciones de la administración y el personal del UNICEF, los donantes y otros interlocutores esenciales, así como el análisis de una amplia variedad de datos. Si bien los planes de trabajo son aprobados por la Directora Ejecutiva tras su examen por parte del Comité Asesor de Auditoría, los análisis efectuados, la selección de lo que se va a auditar y la asignación de recursos quedan a la entera discreción de la OAIL.

b) El Subdirector de Auditoría aprueba un memorando de planificación de la auditoría elaborado por el personal de la OAIL para cada encargo de auditoría. Este memorando se fundamenta en una evaluación de riesgos y controles que sirve de base para determinar el alcance y los procedimientos de la auditoría. El proceso interno de aseguramiento de la calidad garantiza la obtención de pruebas suficientes y adecuadas para respaldar la consecución de los objetivos establecidos en el memorando de planificación. En caso de que la OAIL experimente alguna limitación del alcance que influya en la conclusión de la auditoría, ya sea debido a circunstancias inevitables (por ejemplo, la imposibilidad de revisar los documentos originales o de hacer visitas físicas) o de otro tipo, dicha limitación se indica expresamente en el informe final de auditoría.

c) **Investigaciones:** La Oficina recibe más de 5.000 quejas o denuncias similares al año y es el único ente que las examina y determina de forma independiente qué y a quién investigar. Como se indica en el apartado c) del párrafo 12 anterior, todas las denuncias de posibles actos de conducta indebida o ilícita que entran dentro del mandato de la OAIL (es decir, las denuncias de posibles actos de conducta indebida o ilícita dentro del UNICEF y asociadas con el Fondo) reciben una evaluación inicial. La Sección de Investigaciones también puede abrir por iniciativa propia una investigación a partir de indicadores de fraude o información obtenida en el transcurso de su trabajo.

d) Al determinar el alcance de sus investigaciones, la OAIL está obligada a seguir todas las líneas de investigación razonables que considere apropiadas para constatar los hechos del caso. Además, la reciente evaluación externa de la calidad de la función de investigación recomendó explorar opciones, entre ellas cambios en las políticas, para reducir la carga de la OAIL, abordando de otro modo las quejas que no requieren ni ameritan actividades de investigación.

e) **Servicios de consultoría:** Los servicios de consultoría proporcionan asesoramiento y suelen llevarse a cabo a petición específica de una oficina del UNICEF. El carácter y el alcance de los encargos de asesoramiento están sujetos a un

¹⁵ Véase: “Informe anual de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones del UNICEF a la Junta Ejecutiva correspondiente a 2021”, E/ICEF/2022/AB/L.5, Nueva York, 14 de abril de 2022, párr. 14.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 27.

acuerdo con el cliente. Se procura garantizar que se detecte y mitigue adecuadamente en las etapas de planificación cualquier conflicto de intereses real o potencial que surja de la prestación de servicios de consultoría para actividades de aseguramiento o investigación.

23. ¿Qué evaluaciones realizar?

a) **Auditoría interna:** La eficacia de la función de auditoría interna se mide por la calidad y el carácter oportuno de sus informes de auditoría y asesoramiento independientes y objetivos. En cada encargo, una vez concluido el proceso de ejecución de la auditoría, se celebra una reunión final con el cliente principal de esta (por ejemplo, una oficina en el país del UNICEF o los principales responsables de los procesos institucionales) para tratar el resumen de las observaciones. A continuación, se entrega al cliente un borrador del informe de auditoría para confirmar que el contenido refleja fielmente los hechos y que las medidas recomendadas son suficientes y adecuadas para gestionar los riesgos residuales que se hayan detectado. Las calificaciones de las observaciones individuales de la auditoría y la conclusión general que contiene su informe quedan a entera discreción de la OAI, en función de su criterio profesional independiente. El informe final de auditoría se entrega a la Directora Ejecutiva. La Oficina hace públicos sus informes de auditoría interna de conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva. Con arreglo a la decisión 2012/13, la Directora Ejecutiva o el Estado Miembro interesado (cuando proceda) pueden solicitar que se supriman pasajes de un informe de auditoría interna o se deniegue el acceso a él en función de unos criterios específicos¹⁷, aunque el Director de la OAI es el único competente para decidir de forma independiente si se suprime alguna parte de un informe o se deniega el acceso a él.

b) **Investigaciones:** Cuando se abre una investigación, se asigna a un investigador individual. El resultado de cada investigación se documenta en un informe de investigación en los casos en que las acusaciones están fundamentadas, o en un informe de cierre en los casos en que la carga de la prueba requerida no permite corroborarlas. Los resultados de estas actividades de investigación de la Sección de Investigaciones se transmiten a las divisiones pertinentes para orientar a la administración del UNICEF al decidir las medidas administrativas, disciplinarias o de otro tipo que se deberían adoptar, según proceda. Los informes de investigación no están sujetos a ninguna revisión por parte de nadie ajeno al personal y a la dirección de la OAI antes de su publicación. Cuando la Oficina considera que existe una base objetiva que indica que un trabajador ha incurrido en una posible conducta indebida, transmite a la Directora Ejecutiva Adjunta de Gestión un informe en el que se exponen las conclusiones objetivas resultantes de la investigación. Al recibir el informe, la Directora Ejecutiva Adjunta de Gestión puede solicitar más información a la OAI o devolverle el asunto para que continúe la investigación. La resolución y cualquier decisión relacionada con las sanciones derivadas de una investigación son competencia exclusiva de la Directora Ejecutiva Adjunta de Gestión. Las decisiones que tome la OAI de no investigar determinadas categorías de denuncias, en concreto las relacionadas con la política del UNICEF sobre la prohibición de la discriminación, el acoso, el acoso sexual y el abuso de autoridad (POLICY/DHR/2020/002), están

¹⁷ Véase el párr. 9 de la decisión 2012/13 de la Junta Ejecutiva, disponible en: https://www.unicef.org/executiveboard/media/531/file/2012-17-Compendium_of_decisions_2012-ES-ODS.pdf. “Cuando el Director Ejecutivo del UNICEF o el Estado Miembro interesado consideren que la información contenida en un informe de auditoría interna del UNICEF sea particularmente delicada (que se refiera a terceros o a un país, gobierno o administración); o que pueda comprometer una acción pendiente; o que constituya una amenaza a la seguridad o integridad de una persona, vulneración de sus derechos o intromisión en su vida privada, se podrán suprimir pasajes del informe de auditoría interna del UNICEF o se podrá denegar el acceso a él a discreción de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones”.

sujetas a un examen por parte de la administración a través de la evaluación de la gestión y a un examen judicial mediante los recursos que los funcionarios pueden presentar ante los tribunales internos.

24. ¿Cómo utilizar los fondos disponibles?

a) Al igual que ocurre con otras oficinas del UNICEF, el presupuesto de la OAII comprende dos categorías: los gastos relacionados con puestos y los gastos no relacionados con puestos. El presupuesto para gastos relacionados con puestos está directamente vinculado al número de funcionarios autorizado para la Oficina, mientras que el presupuesto para gastos no relacionados con puestos está destinado a cubrir los gastos de apoyo para ejecutar el programa de trabajo, que abarcan los viajes para las auditorías e investigaciones, las consultorías tanto para las funciones no relacionadas con el personal como de ámbitos especializados para los que no existen competencias dentro de la Oficina o solo se necesitan periódicamente, y la formación y el desarrollo del personal.

b) La Oficina se financia en íntegramente con el presupuesto institucional del UNICEF. Las solicitudes presupuestarias de la OAII se examinan y consideran de la misma manera que las de cualquier otra división u oficina del UNICEF. Para ello, las solicitudes presupuestarias de la OAII a la administración se consideran en el contexto de las necesidades financieras globales del Fondo. Sin embargo, la OAII dispone de la capacidad de asesorar a la Junta Ejecutiva sobre sus necesidades en materia de recursos y la administración tiene en cuenta las opiniones de la Junta Ejecutiva al examinar las solicitudes presupuestarias de la Oficina. La administración ha proporcionado a la OAII, a petición suya, presupuestos suplementarios de manera *ad hoc*.

c) La dirección de la OAII tiene plena discreción e independencia para tomar todas las decisiones relacionadas con la utilización de los fondos asignados a la Oficina, y no ha habido ninguna interferencia o influencia de la administración a este respecto. Para mantener su independencia, la OAII no ha solicitado ni aceptado financiación de ninguna otra fuente que no sea el presupuesto institucional. Ha recurrido a Funcionarios Subalternos del Cuadro Orgánico, ya que dichos puestos no tienen repercusiones presupuestarias en la Oficina y son financiados por los Estados Miembros.

25. Relación con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

a) **Auditoría interna:** Las direcciones de la OAII y de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) están en contacto frecuente y celebran reuniones bilaterales cuando es menester. Ambas asisten también a las reuniones periódicas de los Representantes de Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales. Aunque el trabajo de auditoría de la OAII se lleva a cabo de manera independiente de la OSSI, las oficinas tuvieron su primer intercambio de personal en 2021 y recientemente han estudiado oportunidades de colaboración en la labor de aseguramiento conjunta.

b) **Investigaciones:** El trabajo de investigación de la OAII se realiza, por lo general, con total independencia respecto a la OSSI, aunque la Oficina interactúa con la OSSI en asuntos de interés común. Por ejemplo, la OSSI ha apoyado a la OAII en la realización de trabajos de investigación en representación de la Oficina en lugares sobre el terreno en los que la OSSI puede enviar con mayor rapidez personal de investigación, en particular debido a las restricciones de desplazamiento causadas por la pandemia. Además, la OSSI remite a la OAII denuncias que competen a la Oficina. La Oficina también tiene la obligación de remitir todas las denuncias de posibles faltas de conducta de la Directora Ejecutiva del UNICEF, o de cualquiera de los Directores Ejecutivos Adjuntos, al Secretario General de las Naciones Unidas, quien a su vez

suele remitir esos asuntos a la OSSI para que los examine e investigue, según proceda. Además, tanto la OAI como la OSSI participan en las actividades de los Representantes de Servicios de Investigación de las Naciones Unidas.

26. Estimación presupuestaria necesaria para la plena ejecución del mandato

a) La dotación de personal de la Oficina ha aumentado en los últimos tres años. La OAI tiene una dotación aprobada de 57 puestos y un puesto de Funcionario Subalterno del Cuadro Orgánico para el cuatrienio 2022-2025. El número de puestos de investigador pasó de 12 a principios de 2018 a 23 a finales de 2021 (un aumento del 92%), aunque los casos de investigación aumentaron un 280% en ese mismo período, de modo que dar respuesta a esa carga de trabajo genera problemas. Tras un decenio sin que se incrementase el personal de auditoría interna, en el transcurso del actual cuatrienio van a añadirse otros 8 puestos de auditoría, lo que situará en 31 la cifra total de puestos de auditoría en 2024. A finales de 2022 la OAI contará con 12 puestos en Budapest y de aquí a 2024 hay previsto trasladar otros 8 puestos fuera de Nueva York.

b) A pesar del incremento de la dotación de personal y de la carga de trabajo, el presupuesto de la Oficina no relacionado con puestos prácticamente no ha cambiado en los últimos cinco años. En 2018, la dotación total de la OAI era de 41 personas y el presupuesto asignado no relacionado con puestos ascendía a 1,28 millones de dólares. En 2019, la dotación aumentó a 49 personas y el presupuesto asignado no relacionado con puestos a 1,83 millones de dólares. No obstante, en 2021, aunque la dotación se mantuvo en 49 personas, el presupuesto no relacionado con puestos se redujo a 1,21 millones de dólares. En 2022, la dotación global de la OAI se situará en 52 personas, con un presupuesto no relacionado con puestos de 1,28 millones de dólares.

c) Los gastos de viaje de la Oficina en 2020 y 2021 fueron bajos, por las restricciones a los desplazamientos vinculadas a la pandemia. Sin embargo, en 2022 han aumentado considerablemente y se prevé que sigan haciéndolo en 2023. Cabe señalar también que en años anteriores se utilizó el ahorro de los puestos vacantes para compensar algunos gastos no relacionados con puestos. La Oficina prevé que la mayoría de las vacantes, si no todas, se cubran a finales de 2022, lo que reducirá esta fuente suplementaria de financiación de los gastos no relacionados con puestos.

d) Aunque el personal de la OAI haya aumentado en los últimos tres años, su carga de trabajo sigue creciendo de forma notable. En particular, será necesario contar con los recursos adecuados para prestar una mayor atención a las investigaciones sobre un número de denuncias de fraude y corrupción que va en aumento. La estrategia de la Oficina sigue centrada en la búsqueda de mecanismos alternativos de resolución de conflictos laborales que permitan liberar y reorientar recursos de investigación. No obstante, el aumento continuo del tamaño y la complejidad de las operaciones del UNICEF y el incremento de las denuncias de presuntas conductas indebidas a la OAI representan una carga excesiva para los recursos disponibles de la Oficina, que hace que las iniciativas de desarrollo de modalidades alternativas de resolución de controversias se queden cortas.

e) A raíz de la aparición de la pandemia y a fin de permitir la reasignación de recursos para las consiguientes medidas de respuesta, los presupuestos no relacionados con puestos de todas las oficinas de la sede—incluido el presupuesto no relacionado con puestos de la Oficina— se redujeron en un 25%. Estos fondos no se han restablecido, lo que se refleja en la disminución del presupuesto no relacionado con puestos de la OAI desde 2021. La Oficina reconoce las presiones presupuestarias derivadas de la limitada disponibilidad de recursos ordinarios para el UNICEF a escala mundial y prevé que estas presiones presupuestarias que experimenta la

organización probablemente continúen. Habida cuenta del importante aumento de la carga de trabajo de la OAI, la administración ha atendido recientemente una solicitud *ad hoc* de la Oficina de algunos recursos adicionales no relacionados con puestos para 2022. Se prevé que se sigan necesitando más recursos no relacionados con puestos de forma sostenida. Harán falta aumentos presupuestarios continuos no relacionados con puestos para cubrir los costos de la reanudación de los viajes, el apoyo a la formación, las demandas de dotación de personal a corto plazo para reforzar las investigaciones sobre fraude y corrupción, las necesidades *ad hoc* de conocimientos especializados de consultoría y el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes a los donantes, que están experimentando un rápido aumento.

f) En la determinación de la adecuación de los recursos presupuestarios para que la OAI ejecute su mandato influyen en gran medida las proyecciones de la trayectoria de la carga de trabajo de la Oficina, la capacidad del UNICEF para aplicar mecanismos alternativos de resolución de controversias y las demandas de los donantes de ampliar la información en materia de aseguramiento e investigación, así como el establecimiento del apetito de riesgo relativo al aseguramiento de la administración del UNICEF y la Junta Ejecutiva. La Oficina seguirá asignando sus recursos disponibles a los asuntos de mayor prioridad y a los ámbitos de mayor riesgo, sin comprometer la calidad de su trabajo.

VI. Recomendaciones y vías para seguir reforzando la independencia de la Oficina

27. Las siguientes recomendaciones ofrecen algunas ideas para continuar reforzando la independencia de la OAI.

a) La comunicación con la Junta Ejecutiva es un factor importante para mantener la independencia de la Oficina. Aunque la Carta de la OAI otorga a la Oficina competencias independientes para informar a la Junta Ejecutiva “sobre cualquier asunto que juzgue pertinente”¹⁸, en la práctica hay pocas interacciones entre la OAI y la Junta. La OAI, respetando la necesidad de preservar la confidencialidad de muchos de los asuntos de los que se ocupa, agradecería tener más oportunidades de informar periódicamente a la Junta sobre temas de interés para esta, así como establecer una línea de comunicación para interacciones *ad hoc* u oficiosas cuando proceda.

b) Consultas con la Junta Ejecutiva respecto a cualquier cambio en la situación laboral del Director de la OAI.

c) Que la Junta Ejecutiva comunique cuáles son sus expectativas en materia de gestión de riesgos y apetito de riesgo del UNICEF, y los vínculos entre la gestión de riesgos y las actividades de supervisión.

d) Proporcionar a la Oficina el presupuesto que necesita para cumplir su mandato como es debido. Habida cuenta de que el UNICEF tal vez no pueda satisfacer plenamente las necesidades presupuestarias de la Oficina mediante los recursos ordinarios disponibles por las numerosas demandas concurrentes que deben atenderse con unos recursos tan limitados, se podrían considerar modelos y fuentes de financiación alternativos o adicionales para las actividades de supervisión.

e) Velar por que las solicitudes de los donantes de actividades de aseguramiento específicas y de información sobre las investigaciones sean coherentes entre los donantes, resulten necesarias y respeten los procesos de supervisión y el principio de auditoría única y no interfieran en la independencia de la Oficina.

¹⁸ UNICEF, “Carta de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones del UNICEF”, párr. 3.

f) Garantizar que los cambios fundamentales que haya en las políticas del UNICEF no afecten a la capacidad de la Oficina para mantener la continuidad de las operaciones y su independencia.

g) Garantizar que el marco normativo del UNICEF proteja adecuadamente la capacidad de la OAI para determinar de forma independiente los casos que vaya a contemplar investigar.

h) Alentar a la organización a que aumente el uso de mecanismos alternativos de resolución de controversias para dar respuesta a los conflictos interpersonales y los problemas de comportamiento que sustituyan a las investigaciones, e incentivar al personal y a la dirección y dotarlos de los recursos necesarios para que afronten y resuelvan los conflictos, siempre que sea apropiado.

VII. Conclusión

28. En opinión del Director de la OAI, la Oficina funciona, en general, con la independencia suficiente y necesaria para preservar su integridad y objetividad. No obstante, como se ha señalado, existen vías para seguir reforzando su independencia. La Oficina sigue estando comprometida con la protección de su independencia y con la ampliación de las comunicaciones con la Junta Ejecutiva en función de las necesidades.

VIII. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

Toma nota de la visión general de las funciones de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones del UNICEF y de la evaluación de su independencia, y pide que en el futuro se celebren reuniones informativas periódicas y conversaciones oficiosas con la Oficina.
