52(cincuenta y dos)

UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

DICTAMEN UOC/BCP N° 02/2018

Asunción, 02 de abril del 2018.-

CONTRATACIÓN POR LA VIA DE LA EXCEPCIÓN N° 54/2018 – CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN EXTERNA DE CERTIFICACIÓN DE CALIDAD PARA LA AUDITORÍA INTERNA - ID N° 343.957.

a) Descripción de la Contratación

La contratación tiene por objetivo la realización de la una evaluación externa por parte del Instituto de Auditores Internos del Paraguay (IAIP) a efectos de la Certificación de Calidad de la Auditoría Interna del Banco Central del Paraguay.

b) Justificación de necesidad de la contratación

La Auditoría Interna (AI) del BCP justifica la necesidad de la contratación del Servicio de Evaluación Externa de Certificación de Calidad (QA) para la Auditoría Interna que debe ser proveído por el Instituto de Auditores Internos del Paraguay (IAIP), manifestando en el Memorando A.I N° 0059/18 de fecha 22/03/18 cuanto sigue:

"Uno de los activos más importantes de AI es su credibilidad frente a las partes interesadas. Para ofrecer ayuda creíble y presentar retos constructivos a la dirección, los auditores internos deben ser percibidos como profesionales. El profesionalismo requiere que se opere de conformidad con un conjunto de normas profesionales. En el caso de AI, se debe certificar que sus actividades son realizadas de acuerdo con las Normas Internacionales para el Ejercicio de la Profesión de Auditoría Interna, dictadas por The Institute of Internal Auditor de USA (IIA).

Esta situación motivó la adopción de las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna (las Normas), emitidas por el IIA:

Los trabajos que lleva a cabo auditoría interna son realizados en ambientes legales y culturales diversos, dentro de organizaciones que varían según sus propósitos, tamaño y estructura, y por personas de dentro o fuera de la organización. Si bien estas diferencias pueden afectar la práctica de la auditoría interna en cada ambiente, el cumplimiento de las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna es esencial para el ejercicio de las responsabilidades de los auditores internos.

El propósito de las Normas es:
1. Definir principios básicos que representen el ejercicio de la auditoría interna tal como este debería ser.
2. Proporcionar un marco para ejercer y promover un amplio rango de actividades de auditoría interna de valor añadido.
3. Establecer las bases para evaluar el desempeño de la auditoría interna.
4. Fomentar la mejora de los procesos y operaciones de la organización.

Motivo por el cual se adoptaron dichas Normas.
Para hablar de la importancia de estas Normas a nivel internacional, su ámbito de aplicación y su influencia en la determinación de la calidad de las Unidades de Auditoría Interna que las utilizan, es pertinente conocer la entidad o institución que las dicta.
Para ello es imprescindible hablar del Instituto de Auditores Internos Global (IIA por sus siglas en inglés), con sede en los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU).

Acerca del IIA
Fundado en 1941, el Instituto de Auditores Internos (IIA) es una asociación profesional internacional con sede mundial en Lake Mary, Florida, EE.UU. Sirve a los profesionales de la auditoria interna en el: a) Sector Corporativo; b) Sector No Lucrativo y c) Sector gubernamental.

En la Auditoría Interna como profesión es un Líder reconocido, es el principal defensor de la profesión y un formador de principios.

Alba Patricia Galeano
Directora
Unidad Operativa de Contratación

Silvio Núñez
Gerente "GPL"

53 (cincuenta y tres)

UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

DICTAMEN UOC/BCP N° 02/2018

Los miembros trabajan en auditoría interna, gestión de riesgos, gobernanza, control interno, auditoría de tecnología de la información, educación y seguridad.

En números, el IIA:

- *Cuenta con más de 190.000 miembros.*
- *Se encuentra en más de 170 países y territorios.*
- *Cuenta con más de 100 Afiliados Internacionales.*
- *Cuenta con más de 160 capítulos.*

Organizaciones Asociadas

El IIA mantiene relaciones con organizaciones asociadas que se organizan sobre una base regional o lingüística, tales como:

- *ACIIA - Confederación Asiática de Institutos de Auditores Internos.*
- *AFIIA - Federación Africana de Institutos de Auditores Internos.*
- *ECIIA - Confederación Europea de Institutos de Auditoría Interna.*
- *FLAI - Fundación Latinoamericana de Auditores Internos.*
- *UFAI - Unión Francófona de la Auditoria Interna.*

Muchos Institutos del IIA pertenecen a una o más de estas organizaciones. Sin embargo, la relación y su acuerdo no interfieren o superan la relación directa de cada Instituto IIA con el IIA.

La Misión del IIA es proporcionar un liderazgo dinámico para la profesión global de auditoría interna. Las actividades en apoyo de esta misión incluirán, pero no se limitarán a:

- *Abogar y promover el valor que los profesionales de auditoría interna agregan a sus organizaciones.*
- *Proporcionar oportunidades educativas y de desarrollo profesional completas, estándares y otras guías de práctica profesional y programas de certificación.*
- *Investigar, difundir y promover el conocimiento de la auditoría interna y su papel apropiado en el control, la gestión de riesgos y la gobernabilidad para los profesionales y las partes interesadas.*
- *Educar a los profesionales y otras audiencias relevantes sobre las mejores prácticas en la auditoría interna.*
- *Reunir auditores internos de todos los países para compartir información y experiencias.*

Por tanto, un Instituto de estas características cuya función es reconocida en todo el mundo, tanto por empresas privadas como por entes del sector público, constituye una razón muy poderosa que indujo a la Auditoria Interna del Banco Central del Paraguay a adoptar las Normas establecidas por el IIA y no por otras.

Si bien existen otros organismos que tratan de legislar sobre auditoria interna en América como en el mundo, ninguna de ellas tiene la jerarquía y el reconocimiento del que goza el IIA.

Por otro lado, solo el IIA otorga las certificaciones y cualificaciones (CIA, CCSA, CFSA, CGAP, CRMA y QIAL). Estas Certificaciones son un aval de la calidad profesional de quienes las ostentan. Se certificaciones y cualificaciones:

- *Auditor Interno Certificado, CIA (Certified Internal Auditor).*
- *Certificación en Auto Evaluación de control CCSA (Certified in Control Self-Assessment)*
- *Certificación en Auditoria de Servicios financieros, CFSA (Certified Financial Services Auditor).*
- *Certification en Auditoria de Gobierno, CGAP (Certified Government Auditing Professional).*
- *Certificación en Aseguramiento de Gestión de Riesgos, CRMA (Certified Risk Management Assessment).*
- *Calificación de liderazgo en Auditoria Interna, QIAL (Qualification in Internal Audit Leadership).*

Alba Patricia Galeano
Directora
Unidad Operativa de Contratación

Silvio Núñez
Gerente "GPL"

UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

DICTAMEN UOC/BCP N° 02/2018

Respecto al Plan Estratégico del BCP (PEI)

La Auditoría Interna (AI) del BCP, propuso desarrollar el Proyecto N° 10 en el marco del Plan Estratégico Institucional 2012 – 2013, denominado "Adecuación de las Mejores Prácticas y Estándares Internacionales de Auditoria Interna", con el aval del Comité de Auditoría Interna y el Directorio de la Institución.

Posteriormente, se incluyó nuevamente en el Programa General de Desarrollo Institucional 2014 – 2016 (que se desprende del Proyecto Estratégico Institucional 2014 – 2016), el Proyecto N° 13 denominado "Adecuación de las Mejores Prácticas y Estándares Internacionales de Auditoría Interna". Durante ese período el Directorio de la Institución, conforme Resolución N° 4, Acta N° 94 del 24 de diciembre del 2015, aprobó la Adopción de las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, el Código de Ética, la Definición de Auditoría Interna dictada por The Institute of Internal Auditors (IIA), los Estatutos del Comité de Auditoría y de la Auditoría Interna.

Para asegurar la calidad de la actividad de AI, las "Normas Internacionales para el Ejercicio de la Profesión de Auditoría Interna" requieren del establecimiento de un Programa de Aseguramiento y Mejora de la Calidad de la AI; el cual debe incluir tanto evaluaciones internas como externas.

En este contexto, la meta final es lograr la Certificación de Calidad de la Auditoría Interna (QA), emitida por el Instituto de Auditores Internos Global del USA (Institute of Internal Auditor, Inc. (IIA), que es una asociación sin fines de lucro, radicada en Estados Unidos de Norteamérica, titular de la marca Instituto de Auditores Internos, quién fomenta y desarrolla en todos los países del mundo la profesión de auditoría interna globalmente.

Finalmente cabe señalar que la Auditoría Interna desde el año 2014 está abocada y ha puesto todo su empeño en el desarrollo y culminación de todas las actividades necesarias en pos de obtener dicha certificación. Como etapa final, se requiere contar con la Evaluación Externa de nuestra actividad, a ser realizada por un equipo de evaluación cualificado e independiente, proveniente de fuera de la organización.

Servicio solicitado

Se requiere del Instituto de Auditores Internos del Paraguay cuanto sigue:

- *Identificar oportunidades de mejoras en la actividad de AI y ofrecer alternativas de mejoras para la Dirección de AI, para el personal de AI y para la Administración de la Organización.*
- *Asesorar respecto a la eficiencia y eficacia de la función de la AI en relación al Estatuto, a las expectativas del Directorio, de la Alta Dirección y de la AI, a las necesidades actuales de la AI, e indicar los riesgos de desempeñar a un nivel no efectivo, así como también, sobre los planes y objetivos futuros de la organización.*
- *Revisar las interacciones/comunicaciones con los otros participantes en los procesos de gobierno corporativo y su compromiso en los procesos de evaluación y gestión de riesgos, el diseño y desarrollo de su universo de riesgos de AI, y la preparación de su plan de AI. Evaluar los planes anuales y a largo plazo de la AI, para determinar si el área de AI representa actuales y futuros planes, estrategias, riesgos y operaciones del Banco Central del Paraguay.*
- *Evaluar la estructura organizacional y enfoques de AI, para determinar si sus recursos son adecuados para asegurar la cobertura adecuada de AI en todas las áreas del BCP. Esto incluirá la auditoría de Tecnología de la Información (TI).*
- *Opinar respecto a las calificaciones, experiencias, formación y certificaciones del personal de la función de AI, y los procesos y las herramientas utilizadas.*
- *Determinar las percepciones (reputación) de la función de AI, por medio de encuestas y entrevistas con miembros de la Alta Dirección y sus clientes de auditoría. Proporcionar ideas del nivel de satisfacción con los servicios de la función de AI, junto con sugerencias de cambios apropiados.*

Alba Patricia Galeano
Directora
Unidad Operativa de Contratación

Silvia Núñez
Gerente "GPL"

55 (cincuenta y cinco)

UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

DICTAMEN UOC/BCP N° 02/2018

- *Revisar las políticas y prácticas, coordinación con el auditor financiero, y otros relacionados con terceros ("outsourcing"/contrataciones externas) e identificar las posibilidades de mejorarlas.*
- *Dar una opinión del grado de cumplimiento de la función de AI con la Misión, el Código de Ética y las Normas del IAI.*
- *La evaluación final y el otorgamiento, si correspondiese, de la Certificación de Calidad (QAR), a través del Instituto de Auditores Internos de España.*

Supuesto de la excepción para la contratación

Considerando lo expuesto en el apartado b) Justificación de necesidad de contratación, se puede señalar que la contratación del servicio de Evaluación Externa de Certificación de Calidad para la Auditoría Interna del Banco Central del Paraguay a realizarse con el Instituto de Auditores Internos del Paraguay (IAIP) se fundamenta en las características específicas del servicio requerido para evaluar que las actividades de la Auditoría Interna son realizadas de acuerdo con las Normas Internacionales para el Ejercicio de la Profesión de Auditoría, dictadas por The Institute of Internal Auditor de USA (IIA), la cual habilitó en el Paraguay únicamente a la IAIP a dicho efecto.

Consultado el Instituto de Auditores Internos del Paraguay (IAIP) respecto al Servicio de Evaluación Externa de Certificación de Calidad (QAR), se pudo constatar según Carta del 25 de mayo de 2017 del IAI de Paraguay, dirigida al Banco Central del Paraguay, que:

The Institute of Internal Auditors Inc. (IIA) es una asociación sin fines de lucro, radicada en Estados Unidos de Norteamérica, titular de la marca Instituto de Auditores Internos y establece acuerdos, con los institutos de cada país, para fomentar y desarrollar la profesión de auditoría interna globalmente.

El acuerdo se formaliza a través del (MRA: Master Relationship Agreement) que establece la exclusividad del territorio, es decir, que el Instituto de Auditores Internos de Paraguay es quien ostenta la potestad de decidir respecto al servicio de evaluación y solo dicho Instituto o el mismo en conjunto con otros Institutos de otros países en colaboración pueden prestar el mismo.

Por esta razón, el Instituto de Auditores Internos de Paraguay es el único autorizado para representar a la profesión dentro del territorio del Paraguay y prestar los servicios autorizados.
La Certificación QA reconocida internacionalmente para Latinoamérica es únicamente otorgada por el Instituto de Auditores Internos de España, en colaboración con el Instituto del país que lo requiera, y ninguna otra firma puede conceder esta certificación.

Por lo mencionado anteriormente, el Instituto de Auditores Internos del Paraguay (IAIP) es el único autorizado en el país para prestar el servicio de evaluación requerido en el presente proceso de contratación y otorgar si correspondiere la Certificación de Calidad (QAR), a través del Instituto de Auditores Internos de España. En este contexto, no se hallan dadas las condiciones para la competencia de ofertas, ya no que no existe en el mercado otro oferente que pueda satisfacer los requerimientos".

c) Marco legal del supuesto de excepción

La disposición legal que regula la materia es el art. 33° de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" que establece los casos excepcionales en los siguientes términos: *"Las convocantes bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación, sin sujetarse a los de la Licitación Pública o a los de Licitación por Concurso de Ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan....", "...g) existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas...".*

Asimismo, el art. 72 del Decreto N° 21909/03 señala al respecto: *"no podrán invocarse razones técnicas cuando existan en el mercado más de un oferente que pueda satisfacer adecuadamente los requerimientos de la Convocante".*

Alba Patricia Galeano
Directora
Unidad Operativa de Contratación

Silvio Núñez
Gerente "GPL"

56 (cincuenta y seis)

UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

DICTAMEN UOC/BCP N° 02/2018

d) <u>Conclusión</u>

Con base en todo lo expuesto y considerando los antecedentes documentales suministrados por la Auditoría Interna, y atendiendo a los términos del ***Art. 33°, inciso "g) ...razones técnicas"*** de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", esta Unidad Operativa de Contratación entiende que existen razones suficientes y fundadas para que la **Contratación del Servicio de Evaluación Externa de Certificación de Calidad para la Auditoría Interna**, se realice bajo la modalidad de contratación por la vía de excepción, a favor del **Instituto de Auditores Internos del Paraguay (IAIP)**, por tratarse de un servicio que únicamente puede prestarse en el país por dicho Instituto ya que cuenta con la autorización territorial otorgada por *The Institute of Internal Auditor de USA (IIA)* a efectos de la realización de la evaluación externa y el otorgamiento, si correspondiere, de la Certificación de Calidad (QA) a través del Instituto de Auditores Internos de España. Para el efecto, corresponde que la máxima autoridad acredite el supuesto de excepción mediante resolución administrativa.

ALBA PATRICIA GALEANO
Directora
Unidad Operativa de Contratación

SILVIA PATRICIA NUÑEZ
Gerente
Gerencia de Patrimonio y Logística

65 (Sesenta y cinco) 57 (cincuenta y siete) Abog. Fabiola Acha UOC - BCP

MEMORANDO GUJ.DAJUR Nº 148/2018

A: GERENCIA DE PATRIMONIO Y LOGISTICA
Unidad Operativa de Contratación
División Compras Mayores

DE: GERENCIA DE LA UNIDAD JURIDICA
Departamento de Asuntos Jurídicos

REF: PAC-0567-2018-000030 "SOLICITUD DE ANEXO TÉCNICO PARA LA CEX Nº 54/18 – CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN EXTERNA DE CERTIFICACIÓN DE CALIDAD PARA LA AUDITORÍA INTERNA – ID Nº 343957".

FECHA: 26 de junio de 2018.

Consulta

La Gerencia de Patrimonio y Logística, a través del Memorando GPL.UOC.CM.LI Y CO. N° 96/2018 (fs. 51), solicita el parecer jurídico de esta Unidad respecto a los términos del proyecto de Dictamen elaborado por la Unidad Operativa de Contratación (UOC) a efectos de justificar la causal de excepción del Llamado para la *"Contratación del Servicio de Evaluación externa de Certificación de Calidad para la Auditoría Interna – ID N° 343.957"*, conforme a lo previsto en el inc. g) del Art. N° 33 de la Ley N° 2051/03.

Antecedentes

A través del Memorando GPL.UOC.CM.LI Y CO Nº 82/2018 de fecha 19 de marzo de 2018 (fs. 1/2), la Gerencia de Patrimonio y Logística solicitó la remisión del Anexo Técnico correspondiente al llamado de referencia, a fin de que la UOC inicie el proceso correspondiente.

Al respecto, a través del Memorando A.I. N° 0059/2018 (fs. 04/14), Auditoría Interna remite los términos de referencia para la Contratación por la Vía de la Excepción N° 54/18 y la fundamentación de la causal de excepción, expresando, sobre la esta última cuestión, cuanto sigue:

"Consultado el Instituto de Auditores Internos del Paraguay (IAIP) respecto al servicio de Evaluación Externa de Certificación de Calidad (QA), se pudo constatar según Carta del 25 de mayo de 2017 del IAI de Paraguay, dirigida al Banco central del Paraguay, que:

The Institute of Internal Auditors Inc. (IIA) es una asociación sin fines de lucro, radicada en Estados Unidos de Norteamérica, titular de la marca Instituto de Auditores Internos y establece acuerdos, con los institutos de cada país, para fomentar y desarrollar la profesión de auditoría interna globalmente.

El acuerdo se formaliza a través del (MRA: Master Relationship Agreement) que establece la exclusividad del territorio y no competencia, es decir que el Instituto de Auditores Internos de Paraguay es quien ostenta la potestad de decidir respecto al servicio de evaluación

Abog. Fabiola Palacios D.
Directora
Dpto. de Asuntos Jurídicos

66 (Sesenta y Seis) 58 (cincuenta y ocho)

único y exclusivo que puede realizar el servicio pretendido por la convocante, caso contrario la vía excepción no estaría avalada. Las documentaciones deberán estar actualizadas y legalizadas."

Según lo expuesto, dicho supuesto establecido en el inciso a) de "Derechos exclusivos" solo puede ser invocado en caso de contarse con las documentaciones actualizadas y legalizadas, que acrediten los derechos exclusivos, lo cual no se configura en el presente caso ya que no se verifica entre los antecedentes el título vigente de patentes o contrato de representación con legalizaciones que correspondieran. En ese sentido, consideramos que la presente contratación no resulta viable en base a la causal de derechos exclusivos, ya que no se cuenta con documentación respaldatoria legalizada que acredite la exclusividad.

Ahora bien, en referencia al otro supuesto de excepción, establecido en el inciso g) de "Razones técnicas", cabe mencionar que el mismo está reglamentado por el Decreto N° 21909/03, que expresa cuanto sigue: *"Artículo 72. Adquisición o locación de bienes por razones técnicas. No podrán invocarse razones técnicas para la adquisición o locación de bienes por el procedimiento de excepción a la licitación pública o licitación por concurso de ofertas, cuando existan en el mercado más de un oferente que pueda satisfacer adecuadamente los requerimientos de la Convocante.*

Al respecto, el Manual de Contrataciones Públicas para Unidades Operativas de Contratación indica que: *"La existencia de razones técnicas para justificar la adquisición o locación de bienes es muy similar a la causal prevista en el inc. a), pero este artículo prevé circunstancias en que no puede ser acreditado ningún "derecho exclusivo" pero que, sin embargo, en el análisis de mercado que realizó la Convocante pudo comprobar que no existe otro oferente potencial en el mercado que pueda satisfacer adecuadamente los requerimientos públicos"*[3].

Por lo expuesto, se comprende que si bien la presente contratación puede ser enmarcada tanto en la causal a) de "Derechos exclusivos", como en la causal g) de "Razones técnicas", este último supuesto ha sido el invocado en el presente caso, tanto por el área técnica como por la Unidad Operativa de Contratación, con base en el análisis de las documentaciones y del mercado realizado por dichas dependencias, los cuales llevan a indicar que no existe otro potencial oferente que pueda satisfacer adecuadamente los requerimientos públicos, **lo cual será analizado en el siguiente apartado.**

Consideraciones

La presente contratación por excepción ha sido justificada en razones técnicas, de conformidad a lo establecido por el Art. 33, inciso g) de la Ley N° 2051/03. Al respecto, el área técnica del servicio a ser contratado es la Auditoría Interna, que ha expresado (fs. 6), que: *"El Instituto de Auditores Internos de Paraguay (IAIP) es el único autorizado en el país para prestar el servicio de evaluación requerido en el presente proceso de contratación y otorgar si correspondiere la Certificación de Calidad (QAR), a través del Instituto de Auditores Internos de España. En ese contexto, no se hallan dadas las condiciones para la competencia de ofertas, ya que no existe en el mercado otro oferente que pueda satisfacer los requerimientos".*

En el proyecto de dictamen elaborado por la Unidad Operativa de contratación (fs. 52/56), se indica en el apartado b), específicamente en el título *"Supuesto de la excepción para*

Abog. Fabiola Palacios
Directora
Dpto. de Asuntos Jurídicos

[3] Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. "Manual de Contrataciones Públicas para Unidades Operativas De Contratación" (disponible en: https://www.contrataciones.gov.py/mbpehara#materiales_lista) p. 81

Con base en lo mencionado, esta Unidad Jurídica considera que se encuentran justificadas las razones técnicas para la contratación por excepción del servicio requerido. No obstante, dejamos expresa constancia de que esta Unidad Jurídica no se expide sobre el análisis técnico incluido en el expediente, teniendo en cuenta de que el mismo es de exclusiva responsabilidad del área requirente y se encuentra ajena a la competencia de ésta Unidad.

Conclusión

Por lo tanto, con base en las justificaciones señaladas por el área técnica solicitante del servicio, esta Unidad Jurídica concluye que:

(i) No resulta viable enmarcar la presente contratación en el inciso a) del Artículo 33 "Derechos exclusivos", considerando que no se cuenta con documentación actualizada y legalizada que avale los derechos exclusivos invocados, en consonancia con los requerimientos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

(ii) No obstante lo expuesto anteriormente, según el análisis del sector o mercado que regula el servicio pretendido, realizado por el área técnica, se fundamenta justificadamente que no existe otro oferente potencial en el mercado que pueda satisfacer adecuadamente los requerimientos públicos, por tanto la presente contratación se enmarcaría en las disposiciones del Artículo 33 inciso g) "Razones técnicas" de la Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*" y sus reglamentaciones vigentes.

Atentamente,

Abog. Fabiola Palacios D.
Directora
Dpto. de Asuntos Jurídicos

Abog. Aldo Javier Rodríguez G.
Director
Departamento Jurídico del Sector de Entidades Financieras