

HOJA INFORMATIVA N° -2019-CG/GJN

A: Luis M. Iglesias León
Secretario General

De : Paulo Cesar Cervera Alcantara
Gerente de Jurídico Normativa

Asunto : Opinión vinculante sobre contratación de Sociedades de Auditoría Externa en el marco de la Ley N° 30607, Ley que modifica y fortalece el funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC)

Referencia : a) Carta N° 435-2018-CG-CMAC-C de 24 de mayo de 2018 (Expediente N° 08-2018-23087 de 28 de mayo de 2018)
b) Hoja Informativa N° 000151-2019-CG/NORM de 28 de agosto de 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), mediante el cual los Gerentes Centrales de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito (CMAC) de Cusco, señora Sandra Bustamante Yabar y señor Walter Rojas Echevarría, formulan consulta con relación a la procedencia o no de la convocatoria para la contratación de una Sociedad de Auditoría Externa, rigiéndose por lo establecido en el Reglamento de Auditoría Externa aprobado por Resolución SBS N° 17026-2010.

Al respecto, de conformidad con la normativa vigente y en atención a las funciones que corresponden a esta Gerencia Jurídico Normativa, estimamos pertinente señalar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Carta N° 435-2018-CG/CMAC de 24 de mayo de 2018, registrado con Expediente N° 08-2018-23087 de 28 de mayo de 2018, la Caja Municipal de Ahorro y Crédito Cusco S.A., a través de sus Gerentes Centrales, señora Sandra Bustamante Yabar y señor Walter Rojas Echevarría, hace de conocimiento de la Contraloría General de la República que, considerando la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30607, que modifica y fortalece el funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) y la Resolución SBS N° 17026-2010, que aprueba el Reglamento de Auditoría Externa, efectuará la contratación de una Sociedad de Auditoría Externa para el ejercicio 2018.

Asimismo, señala que es atribución de la Contraloría General, entre otras, ordenar que los órganos del Sistema realicen las acciones de control que a su juicio sean necesarios o ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades, conforme lo señala el literal b) del artículo 22° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (en adelante Ley N° 27785).

En dicho contexto, formula la siguiente consulta “ (...) si la convocatoria para la Sociedad de Auditoría Externa, que viene realizando la Caja Cusco de forma particular, rigiéndose por lo establecido en el Reglamento de Auditoría Externa – Resolución SBS n° 17026-2010, es procedente o no.”

- 1.2 Mediante Hoja Informativa N° 000151-2019-CG/NORM de 28 de agosto de 2019, la Subgerencia de Normatividad en Control Gubernamental, formula propuesta de opinión vinculante con relación al tema materia de consulta.
- 1.3 De conformidad a lo previsto en el literal g) del artículo 22 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, esta Entidad Fiscalizadora Superior tiene entre otras atribuciones “Absolver consultas, emitir pronunciamientos e interpretar la normativa de control gubernamental con carácter vinculante, y de ser el caso orientador. (...)”, y no puede ejercer atribuciones o funciones distintas a las establecidas en la Constitución Política, su propia Ley Orgánica, las disposiciones reglamentarias y las normas técnicas especializadas que emita en uso de sus atribuciones, así lo dispone el segundo párrafo del artículo 16 de la citada Ley Orgánica.
- 1.4 En ese sentido, considerando que la consulta formulada está relacionada al sentido y alcance de la normativa de control gubernamental, esta Entidad Fiscalizadora Superior, absuelve la consulta formulada con los argumentos legales que se exponen en la presente hoja informativa.
- 1.5 Delimitado el ámbito de aplicación de la normativa señalada, la opinión que emite la Contraloría General de la República con relación a la aplicación de las disposiciones que regulan la designación y contratación de Sociedades de Auditoría Externa para las auditorías financieras a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), tiene carácter vinculante, en los extremos que así sean establecidos en la presente hoja informativa, puesto que al ser una atribución exclusiva de este Organismo Superior de Control, absolver consultas en materia de control gubernamental, los criterios emitidos en dichas opiniones deben ser observados por los operadores de la citada normativa, al momento de su aplicación.

II. COMENTARIOS:

- 2.1 La Subgerencia de Normatividad en Control Gubernamental, en el marco de su función prevista en el literal d) del artículo 32 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución de Contraloría N° 030-2019-CG, es responsable de “Formular propuestas de opinión con carácter vinculante, así como el proyecto de informe legal correspondiente sobre la interpretación de la normativa de servicios de control y servicios relacionados”, contexto en el cual emitió la Hoja Informativa N° 000151-2019-CG/NORM de 28 de agosto de 2019.

Corresponde a la Gerencia Jurídico Normativa emitir el informe legal conteniendo la opinión con carácter vinculante, sobre la interpretación y alcance de la normativa de servicios de control y servicios relacionados, conforme lo establece el literal f) del artículo 27 del citado ROF, habiendo puesto a conocimiento y consideración de la Alta Dirección la opinión vinculante de la presente hoja informativa, la misma que fue validada, por lo que se emite para los fines respectivos.

- 2.2 Del análisis contenido en la Hoja Informativa N° 000151-2019-CG/NORM, con cuyos argumentos esta gerencia se encuentra conforme, se ha determinado principalmente lo siguiente:

De las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC)

- 2.3 Las CMAC se crean por una o más municipalidades provinciales o distritales según lo señala el artículo 71 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y se encuentran en el ámbito del control del Sistema Nacional de Control (SNC), conforme lo señala el literal b) del artículo 3 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

- 2.4 Mediante Decreto Supremo N° 157-90-EF, se norma el funcionamiento en el país de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, reconociéndolas como empresas con personería jurídica propia de derecho público que tienen autonomía económica, financiera y administrativa, sujetas al control y supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros y a la regulación monetaria y crediticia del Banco Central de Reserva del Perú, así lo señala los artículos 1 y 3 del referido Decreto Supremo.
- 2.5 Por su parte, el artículo 4 de la Ley N° 29523, Ley de mejora de la competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú, señala que las CMAC continuarán sujetas a la supervisión y control de la Contraloría General de la República y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), disposición a partir de la cual en concordancia con el literal b) del artículo 3 de la Ley N° 27785, permite concluir que las CMAC, se encuentran comprendidas en el ámbito de control del Sistema, por los recursos y bienes materia de la participación accionaria del Estado, y por tanto la intervención de los órganos del SNC para desplegar el ejercicio del control sobre los actos y resultados de la gestión institucional.
- 2.6 De otro lado, la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante Ley N° 26702), señala en el tercer párrafo de su Quinta Disposición Final y Complementaria, modificado por la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30607, Ley que modifica y fortalece el funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, vigente desde el 14 de julio de 2017, que *“Dejarán de aplicarse las leyes especiales de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y las normas del Sistema Nacional de Control, una vez que terceros accionistas privados hayan adquirido mayoría del accionariado de la Caja respectiva. Se considera como mayoría accionaria, a aquella participación que represente, cuando menos, la mitad más uno del número de acciones suscritas con derecho a voto de la respectiva Caja”*.
- 2.7 En ese mismo sentido, el artículo 10-B del citado Decreto Supremo N° 157-90-EF, incorporado por el artículo 2 de la Ley N° 30607, establece que *“(…) Cuando terceros accionistas adquieran más del 50% del total de acciones suscritas con derecho a voto de la CMAC, la CMAC se regirá por lo dispuesto en la Ley General [en referencia a la Ley N° 26702], así como por la Ley General de Sociedades, dejando de aplicarse la presente norma [en referencia al Decreto Supremo N° 157-90-EF] y las normas del Sistema Nacional de Control. Se considera como mayoría accionaria, a aquella participación que represente, cuando menos, la mitad más uno del número de acciones suscritas con derecho a voto de la respectiva CMAC.*
- El régimen antes señalado se mantiene inclusive cuando la participación accionarial de los terceros accionistas con derecho a voto pueda posteriormente disminuir del 50%, dado los sucesivos cambios en el capital social que puedan efectuarse. (...)”*.
- 2.8 En consecuencia, de producirse la situación descrita en el párrafo precedente, es decir que terceros accionistas privados hayan adquirido más del 50% de las acciones suscritas con derecho a voto de la CMAC, ésta dejará de regirse por el Decreto Supremo N° 157-90-EF, que norma el funcionamiento en el país de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, las leyes especiales que regulen sobre las CMAC y las normas que emita la Contraloría General en el ámbito del Sistema Nacional de Control, debiendo regirse por tanto por la Ley N° 26702, así como por la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades.

De la regulación para la contratación de Sociedades de Auditoría para las CMAC

- 2.9 Al respecto, el marco normativo que regula la contratación de una Sociedad de Auditoría para una CMAC, está dado tanto en el ámbito de la SBS como en el ámbito del SNC.

En principio cabe señalar que la Ley N° 30607, Ley que modifica y fortalece el funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, establece a través de su Tercera Disposición Complementaria Final, que **“Las CMAC y FOCMAC deben contar con Unidades de Auditoría Interna (UAI) y deberán seleccionar y contratar sociedades de auditoría externa rigiéndose para tal efecto exclusivamente por la Ley 26702 y las disposiciones establecidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. (...), el alcance de las labores de las UAI comprenderá la verificación del cumplimiento (...) de la normatividad especial que les rige, (...) de la Ley General, y (...) normativa emitida por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.**

Asimismo, las CMAC y FOCMAC cuentan con Órganos de Control Institucional (OCI) conforme a las disposiciones establecidas por la Contraloría General de la República, cuyo alcance de evaluación comprende la revisión de la ejecución presupuestaria, así como de los procesos de adquisiciones y contrataciones de las CMAC y FOCMAC, sin contravenir lo dispuesto en la Ley 29523.

(...) los Planes Anuales de Trabajo de las UAI y OCI deben estar formulados de modo tal que sus actividades cumplan con sus respectivos objetivos y alcance, y no se produzca una duplicidad de funciones”.

2.10 De otro lado, el Reglamento de Auditoría Externa, aprobado con Resolución SBS N° 17026-2010, con relación a los exámenes aplicables a las empresas, señala en su artículo 6 que las empresas deben contratar sociedades de auditoría externa, entre otros exámenes, para la razonabilidad de los estados financieros.

Con relación a la contratación de sociedades de auditoría y los dictámenes de los estados financieros, **“Las empresas deberán contratar sociedades de auditoría para la evaluación de la razonabilidad de los estados financieros (...), a más tardar hasta el 30 de junio de cada año (...); y, “(...) deberá contener la **opinión de la sociedad de auditoría respecto de la razonabilidad de los estados financieros**, de acuerdo con las disposiciones emitidas por esta Superintendencia, (...)”**, así lo establecen los artículos 18 y 19, respectivamente, de la citada Resolución SBS N° 17026-2010. (El resaltado es nuestro).

2.11 Por su parte, la Ley N° 27785, establece en su artículo 20 que **“Las sociedades de auditoría, para efectos de esta ley [en referencia a la Ley N° 27785], son las personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo, que son **designadas previo concurso público de méritos, y contratadas por la Contraloría General de la República para examinar las actividades y operaciones de las entidades, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros**, así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados a las mismas. (...)**”, siendo atribución de la Contraloría General designar de manera exclusiva, Sociedades de Auditoría, a través de Concurso Público de Méritos, para efectuar auditorías en las entidades, supervisando sus labores con arreglo a las disposiciones de designación de Sociedades de Auditoría, así lo establece el literal II) del artículo 22 del mismo marco normativo. (El resaltado es nuestro).

2.12 De otro lado, a partir de las disposiciones señaladas en el párrafo precedente, se emite la Directiva N° 005-2014-CG/AFIN “Auditoría Financiera Gubernamental”, aprobada con Resolución de Contraloría N° 445-2014-CG, la misma que con relación a la auditoría financiera gubernamental refiere en su numeral 6.1, que es el examen a la información presupuestaria y a los estados financieros de las entidades, que se practica para expresar una opinión técnica, profesional e independiente sobre la razonabilidad de dichos estados; se aplica a los estados presupuestarios y financieros de las entidades públicas, programas, actividades, segmentos y partidas específicas.

2.13 Por su parte la Directiva N° 009-2018-CG/NORM "Gestión de Sociedades de Auditoría" cuya versión actualizada fue aprobada con Resolución de Contraloría N° 509-2018-CG, a través del literal a) del numeral 6.6.1 "Impedimentos de las Entidades", establece que las Entidades están impedidas de "Contratar directamente la prestación de servicios de auditoría, cualquiera sea la denominación que se otorgue a éstos, sin la previa designación o autorización de la CGR", siendo que, la Contraloría General tiene la atribución exclusiva de designar y contratar a las SOA por Concurso Público de Méritos (CPM), según el cronograma anual elaborado por la Subgerencia de Gestión de Sociedades de Auditoría de la Contraloría General, aprobado por el Contralor General de la República o por quien tenga delegada dicha facultad, priorizando para auditar entidades que son componentes significativos para la auditoría a la Cuenta General de la República, considerando que **el período de designación para las auditorías financieras será de dos (2) períodos auditados consecutivos**, conforme lo establece el numeral 7.2.1.1 "Cronograma anual de los Concursos Públicos de Méritos" de la citada Directiva.

A partir del artículo 81 de la Constitución Política del Perú, la Contraloría audita la Cuenta General de la República, emitiendo el informe de auditoría respectivo, así también ha sido establecido en el literal f) del artículo 22 de la Ley N° 27785 y el numeral 5 de la Directiva N° 009-2018-CG/NORM.

2.14 De las disposiciones antes señaladas, se advierte que, tanto la Ley N° 30607, a través de su Tercera Disposición Complementaria Final, los artículos 6 y 18 del Reglamento de Auditoría Externa aprobado por la SBS y la Ley N° 27785, a través de sus artículos 20 y 22, así como la Directiva N° 009-2018-CG/NORM "Gestión de Sociedades de Auditoría", prevén la selección o designación y la contratación de las sociedades de auditoría para realizar el examen de razonabilidad a los estados financieros de las CMAC, rigiéndose por las disposiciones de la Ley N° 26702 y las disposiciones establecidas por la SBS cuando se selecciona y contrata a la SOA en el marco de la Ley N° 30607, y por las disposiciones que establece la Contraloría General, cuando se designa y contrata a la SOA en el marco de la Ley N° 27785 y sus Directivas que regulan sobre la materia

2.15 En consecuencia, teniendo en cuenta que ninguna de las disposiciones precedentemente señaladas han establecido expresa o tácitamente, un orden de prelación en la aplicación del marco normativo, sea de la Ley N° 30607 o de la Ley N° 27785, que rige la selección o designación y por tanto la contratación de una SOA para realizar la auditoría financiera a una CMAC, resulta pertinente determinar su aplicación, tomando en cuenta el ámbito de aplicación, jerarquía y especialidad.

2.16 Siendo así, en principio podemos señalar que una CMAC con un porcentaje de terceros accionistas menor o igual al 50% del total de acciones suscritas con derecho a voto, puede seleccionar o designar y por tanto contratar a una SOA para realizar el examen de razonabilidad a los estados financieros, en el marco legal de la SBS o que la SOA sea designada y contratada por la Contraloría en aplicación de su marco normativo, teniendo en cuenta que no existe impedimento legal al respecto.

2.17 Dado que la Contraloría General de la República tiene la atribución exclusiva de designar, previo concurso público de méritos, y contratar a las SOA para las labores de control posterior externo en las entidades sujetas al ámbito del Sistema Nacional de Control, conforme lo establece el artículo 20 de la Ley N° 27785, para efectos del control gubernamental, así como para la emisión del Informe de Evaluación a la Cuenta General de la República, independientemente de que una CMAC, con un porcentaje de terceros accionistas menor o igual al 50% del total de acciones suscritas con derecho a voto, designe y contrate a una Sociedad de Auditoría Externa para realizar el examen de razonabilidad a sus estados financieros, **no existe impedimento alguno para que la Contraloría General en ejercicio de la atribución antes señalada y previa evaluación en la cual se determine que no se satisfagan los requerimientos vinculados con los fines del control gubernamental, designe y contrate una SOA para el examen de la información**

presupuestaria y a los estados financieros en el marco del control gubernamental, incluso si se tratara del mismo período de gestión evaluado por la Sociedad de Auditoría Externa contratada por la CMAC en el marco de las disposiciones de la SBS.

2.18 Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 22 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, los criterios establecidos en el numeral 2.17, supra, constituye precedente vinculante para resolver todos los casos de las CMAC que guarden similitud con la materia de consulta y que determinan la procedencia del servicio de control posterior en la modalidad de auditoría financiera en el marco de las disposiciones que emite la Contraloría.

III. CONCLUSIONES:

La Gerencia Jurídico Normativa se encuentra conforme con el análisis jurídico contenido en la Hoja Informativa N° 000151-2019-CG/NORM, en tanto sustenta la opinión jurídica sobre al asunto materia de consulta en las disposiciones que regulan sobre la contratación de Sociedad de Auditoría para la Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) y propone en un extremo su carácter vinculante.

IV. RECOMENDACIÓN

En atención a lo expuesto, se recomienda lo siguiente:

- 4.1 Los órganos del Sistema Nacional de Control deberán coordinar con los funcionarios competentes de las CMAC, a fin que las auditorías a ser desarrolladas por las Sociedad de Auditoría Externa contratadas en el marco de las disposiciones de la SBS, consideren los aspectos necesarios para fines del control gubernamental.
- 4.2 Publicar en la Intranet Institucional y en el Portal Web de la Contraloría General, la presente hoja informativa que contiene opinión vinculante expresada en el numeral 2.17.

Es todo cuanto se informa para su conocimiento y fines que se sirva determinar.

(PCA/all)

Nro. Emisión: 01826 (D700 - 2019) Elab:(U17909 - D700)