

Al contestar refiérase
al oficio No. **04046**

6 de mayo, 2011
DFOE-EC-0183

Licenciado
José Manuel Solano Méndez
Auditor Interno
BANCO CRÉDITO AGRÍCOLA DE CARTAGO (BANCREBITO)

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Auditoría Interna de BANCREBITO, sobre la viabilidad de fiscalizar a Bancrédito Agencia de Seguros S.A.

Nos referimos a su oficio Nro. AUD-026-C-2001, mediante el cual consulta si es viable que esa Auditoría Interna, asuma la fiscalización de Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros, S.A. Textualmente indica que:

“(...) la intención nuestra es consultar, si partiendo del artículo No. 20 de la Ley General de Control Interno, ‘Obligación de contar con auditoría interna’ y dado que Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A. optó por la exención que dicta la resolución N. R-CO-9-2009, para no nombrar Auditor Interno, y dado que el Banco, como dueño del 100% de las acciones de esa sociedad, a través de un acuerdo de su Junta Directiva y como método de control o de fiscalización que dicta el referido art. 20 bajo la situación indicada, ha solicitado a la Auditoría Interna del Banco que incluya en su Plan de Trabajo la fiscalización de esa sociedad”

I. ANTECEDENTES DE OFICIOS EMITIDOS POR LA CONTRALORIA GENERAL RELACIONADOS CON LA CONSULTA

a) El 5 de junio del 2009, con oficio Nro. 05817 (FOE-ED-399), se atendió una consulta presentada por su persona, sobre la posibilidad de asumir de manera temporal, las funciones correspondientes a la auditoría interna de Bancrédito Agencia de Seguros S.A., en donde se manifestó lo siguiente:

*“(...) La existencia de una Auditoría Interna en cada entidad y órgano de la Hacienda Pública, y el requerimiento de que éstas actúen de manera independiente, objetiva y profesional, conlleva de acuerdo al artículo 30 de la citada norma legal [se refiere a la Ley General de Control Interno] a que exista una dedicación exclusiva por parte del personal destacado a dicho órgano para desempeñar sus competencias funcionales dentro del ente supervisado y bajo una jornada laboral de tiempo completo –salvo excepcionales condiciones-, **lo cual supone una limitante funcional a que exista un***

recargo de funciones por parte del personal de Auditoría Interna en otra entidad distinta.

De tal manera, esta Contraloría General mantiene un criterio uniforme sobre la importancia, la necesidad y la conveniencia de contar con una auditoría interna autónoma dentro de cada institución, órgano o entidad que perciba, administre, custodie, conserve, maneje, gaste o invierta fondos públicos, lo cual se considera un medio para alcanzar una mayor eficiencia en la consecución de los fines institucionales, no teniendo atribuciones para realizar labores propias de auditoría en otro ente, lo cual podría significar un incumplimiento a sus deberes y funciones ordinarias y por ende conllevar un debilitamiento de su sistema de control interno.

II. Cada ente está obligado a contar con sistema de control interno propio.

*En cuanto a las sociedades anónimas en la cuales tienen participación los entes públicos, la Contraloría General ha compartido el criterio reiterado por parte de la Procuraduría General de la República, en el sentido de considerar que éstas desempeñan, a partir de su creación al amparo de una ley previa autorizante, un papel instrumental, con el fin de que la entidad pública originaria pueda participar en el mercado bajo las mismas normas que otras sociedades anónimas propiedad de particulares, **mediante un nuevo ente caracterizado por su autonomía estructural e identidad propia a través de la personería jurídica con la cual se les designa, lo cual le permite administrar recursos, adquirir compromisos, obligaciones y brindar servicios especializados en forma independiente del ente fundador.***

(...)

*Dadas las consideraciones anteriormente expuestas, sobre el ámbito de las competencias de las auditorías internas y sobre la necesidad de que éstas se desarrollen en un ambiente propicio de objetividad, independencia e imparcialidad, y a la luz de la normativa vigente en materia propia del sistema de control interno, **es criterio de este órgano contralor que no es viable desde un punto de vista jurídico, el recargo de funciones de la auditoría interna de la sociedad Bancrédito Agencia de Seguros S.A. en la auditoría interna del banco dueño del capital social de esta nueva empresa.***

Por tanto, le corresponde a dicha sociedad nombrar su propio auditor interno, de conformidad con lo establecido por los artículos 24, 28, 29, 30 y 31 de la Ley General de Control Interno, así como con Lineamientos sobre los requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos y las condiciones para las gestiones de nombramiento en dichos cargos, emitidos por esta Contraloría General mediante Resolución Nro. R-CO-91-2006 del 17 de noviembre del año 2006.” (Los destacados son nuestros)

DFOE-EC-0183

3

6 de mayo, 2011

b) El 15 de junio del 2009, en la nota Nro. 06269 (FOE-ED-0420), que contiene los resultados del presupuesto ordinario del año 2009 de Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros, S.A., se incorporó el siguiente comentario:

"2.2 En lo que respecta a la unidad de Auditoría Interna, es responsabilidad de esa Administración establecer oportunamente las provisiones necesarias para cumplir con lo establecido en los artículos 20 y 27 de la Ley General de Control Interno, para lo que deberán considerar lo expuesto por esta Contraloría General mediante el oficio No. 5817 (FOE-ED-0399) de fecha 5 de junio de 2009, relativo al nombramiento del Auditor Interno."

c) El 14 de junio del 2010, con oficio Nro. 05642 (DJ-2340-2010), nuestra División Jurídica, una vez analizado el concurso para la selección y nombramiento del auditor interno de Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A., aprobó la terna de los candidatos presentada, autorizando por tanto el nombramiento del Auditor Interno, el cual deberá ser escogido entre los integrantes de la terna. Adicionalmente se les recordó que:

"No obstante la autorización otorgada, esta División Jurídica le recuerda lo dispuesto en la resolución número R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009, donde se indica que aquellas instituciones que contengan un presupuesto menor o igual a 600.000 Unidades de Desarrollo y menos de 30 funcionarios, se les podrá eximir, si así lo desean de la obligación de contar con auditoría interna. Ahora bien, si la institución así lo desea puede proceder al nombramiento del auditor, escogiéndolo dentro de la terna aprobada"

d) El 10 de agosto del 2010, con nota Nro. 07610 (DJ-3154-2010), la División Jurídica, atendió una solicitud de Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros, S.A. para que se le eximiera de nombrar al auditor interno. Al respecto se le indicó:

"Como primera consideración, debemos señalar que el artículo 20 de la Ley General de Control Interno establece para todos los entes y órganos sujetos a esa ley la obligación de tener una auditoría interna a tiempo completo, salvo aquellos casos excepcionales en los cuales la Contraloría General de la República por vía reglamentaria o disposición singular les autorice lo contrario, en atención a criterios tales como presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel de riesgo institucional o tipo de actividad, así como cualesquiera otros que este órgano contralor considere importantes.

En ejercicio de las potestades antes señaladas, esta Contraloría General emitió la resolución N° R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en La Gaceta N° 26 de 6 de febrero de 2009 que contiene las 'Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)', publicadas en La Gaceta N° 26 de 6 de febrero de 2009, en las cuales, entre otros temas, se establecen los supuestos en que se debe encontrar una institución para poder eximirse de la obligación de contar con auditoría interna.

(...) aquellas instituciones que cumplan con dichos parámetros pueden acogerse a la opción de no contar con auditor interno a tiempo completo, salvo que la Contraloría General, por disposición específica establezca otra cosa.

(...)

Ahora bien, la categoría de institución de menor tamaño no significa que la institución necesariamente no tenga que contar con auditoría interna, pues si la institución considera que para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno institucional lo más adecuado es contar con auditor interno pueden así decidirlo

No obstante, cualquier decisión que se tome en torno al nombramiento del auditor, es potestad y responsabilidad exclusiva del jerarca de la institución que se encuentre bajo el supuesto de menor tamaño, dado que él es el responsable del sistema de control interno institucional. Asimismo, resulta necesario destacar que en el caso de decidir carecer de la figura del auditor, debe establecer todos los mecanismos que sean pertinentes a fin de garantizar el adecuado sistema de control interno institucional sin que este se vea afectado por la ausencia de este órgano de control.

Igualmente, se destaca que si bien las instituciones de menor tamaño no están obligadas a observar la totalidad de las regulaciones de control contenidas en la resolución, sí existe un deber de observar las características del sistema de control interno, así como el deber de fortalecer los componentes funcionales, según se estipula en el mismo numeral 1.10 de las normas de referencia.

En consecuencia, corresponde advertir -para este caso concreto- el grado de discrecionalidad que tiene el jerarca de Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros, S. A. –como responsable de velar por el sistema de control interno institucional- para definir o no la presencia del auditor interno, en el sentido de que su estadía no va en contraposición con el fin de la Ley, al contrario demuestra su interés de fortalecerle. Sin embargo, si se determina que no es factible contar con auditor interno, porque no se cumplen los mínimos establecidos por este órgano contralor, es únicamente el jerarca quien tiene la responsabilidad de tomar dicha determinación, teniendo ya el sustento en la misma norma, por lo tanto no es obligación de esta Contraloría General la necesidad de avalar su decisión.” (El destacado es nuestro).

II. ACUERDOS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE BANCREDITO

En el artículo XI, Capítulo 4, de la sesión Nro. 8367/10, celebrada por la Junta Directiva de BANCREDITO el 24 de agosto del 2010, se acordó “...solicitarle a la Auditoría Interna que dentro de su plan de trabajo, incluya la supervisión de la inversión que tiene Bancrédito en la Sociedad Agencia de Seguros S.A.”

Posteriormente, en el artículo IX, Capítulo 4, de la sesión Nro. 8397/10, celebrada el 7 de diciembre del 2010, la Junta Directiva de BANCREDITO, volvió a tomar un acuerdo en ese mismo sentido.

Cabe señalar que mediante correo electrónico, esa Auditoría Interna aclaró que el primer acuerdo se refiere al Plan de Trabajo del año 2010 y el segundo al del año 2011, catalogando la fiscalización del primer año, como un estudio especial.

III. ACLARACION PRELIMINAR

Conforme se indicó en el oficio Nro. 05817 precitado, Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A., constituye una empresa pública independiente del ente fundador, creada dentro del marco de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, Nro. 8653, lo cual la obliga a contar con un sistema de control interno eficaz, oportuno e independiente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Control Interno, Nro. 8292, normativa que a su vez da la responsabilidad al jerarca y a los titulares subordinados de la implementación del sistema de control interno (SCI).

En consecuencia, ante la decisión tomada por la Junta Directiva de esa sociedad anónima de no contar con su propia auditoría interna, corresponde a ese órgano colegiado y a los titulares subordinados, según sus competencias, implementar los mecanismos alternativos para consolidar y fortalecer el SCI de la sociedad, careciendo por tanto la Junta Directiva de BANCREDITO de tal facultad.

Una vez señalado lo anterior y con el propósito de no causar confusión, debemos aclarar que BANCREDITO tiene toda la competencia para solicitarle a su auditoría interna, realizar determinados estudios en la sociedad de la que es propietaria, siempre y cuando sea en forma ocasional, debiendo coordinar con el jerarca de la sociedad y la respectiva Auditoría Interna los estudios correspondientes (cuando ésta exista) tal y como se indicó en el oficio Nro. 14460 (DI-CR-752) del 29 de noviembre del 2004; oficio que si bien es cierto considera la existencia de auditorías internas independientes, resulta de gran interés para esclarecer el tema, especialmente lo relativo a los términos en que resultan viables dichas intervenciones:

“(...) La independencia funcional es el eje central de las funciones de auditoría interna, es un requisito fundamental para asegurar el ejercicio efectivo de la independencia de criterio respecto del órgano controlado, y únicamente puede garantizarse cuando el auditor interno dispone de absoluta libertad para realizar las gestiones que corresponden con fundamento en criterios legales y técnicos y en sanas prácticas.

(...)

Debe quedar claro que la naturaleza jurídica de las Sociedades Anónimas del Banco Popular las convierte en entidades independientes y separadas del banco propietario, lo que supone una disociación orgánica y funcional con obligaciones y deberes propios, y por ende, sus Auditorías Internas tienen su propia independencia funcional. Ello debe verse en relación con el artículo 21 de la Ley General de Control Interno, el cual dispone:

‘Artículo 21.—Concepto funcional de auditoría interna. La auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar

y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley.

De esta manera, hemos de indicar que el papel de fiscalización que puede asumir la Auditoría General del Banco Popular sobre las Auditorías Internas de las Sociedades Anónimas del Banco Popular sólo puede ser en forma indirecta y en coordinación con la propia Auditoría Interna de dichas Sociedades, ya que no puede la Auditoría General del Banco Popular desplazar los componentes orgánicos del sistema de control interno de cada una de las citadas Sociedades.

Lo anterior no significa que la Auditoría Interna del Banco no pueda fiscalizar a las sociedades. Por lo contrario, en virtud de que las sociedades anónimas son propiedad de la entidad mayor (sea, el Banco Popular), la Auditoría Interna de ésta mantiene su deber en la fiscalización de los recursos de aquéllas. Por ende, siendo dicha Auditoría Interna parte del sistema de control interno del Banco Popular, debe coadyuvar con la Administración Activa en el mejoramiento de dicho sistema, con apego a las disposiciones aplicables y atendiendo a los límites establecidos por la legislación y por la técnica. En tal condición, puede—y debe—ejercer control sobre los fondos que las sociedades administran, pero esta injerencia no ha de ser tal que obstaculice el normal desarrollo de las actividades de las sociedades ni las de las respectivas Auditorías Internas (...)"

En concordancia con lo expuesto, se puede concluir que la Auditoría Interna de BANCREDITO, tiene plena competencia para fiscalizar las sociedades propiedad del Banco, con apego a las disposiciones aplicables y atendiendo a los límites establecidos por la legislación y la técnica, debiendo darse de previo la necesaria coordinación con la Auditoría Interna de la sociedad y con el jerarca, según corresponda, sin que se obstaculice el normal desarrollo de sus propias actividades, lo que quiere decir que bien puede fiscalizar a la sociedad anónima en comentario sobre temas o estudios específicos, pero no asumiendo en forma permanente el sistema de control interno que le corresponde implementar a dicha sociedad, tal y como pareciera ser la intención de los acuerdos tomados al efecto por la Junta Directiva de BANCREDITO, toda vez que tal proceder iría en contra de la normativa que le rige, según veremos de seguido.

IV. LA ASIGNACIÓN AL AUDITOR INTERNO DE BANCREDITO PARA QUE FISCALICE COMO PARTE DE SUS FUNCIONES OTRA INSTITUCION RESULTA IMPROCEDENTE

De todo lo expuesto anteriormente, es claro que Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A., constituye una empresa pública independiente, creada dentro del marco de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, Nro. 8653 y como administradora de recursos públicos, se encuentra sujeta a la fiscalización de esta Contraloría General y por ende al cumplimiento de la Ley General de Control Interno.

Ahora bien, al optar la Junta Directiva de la Sociedad por no tener auditoría interna, tal y como ya ha quedado demostrado, deben implementar todos los mecanismos que sean necesarios, para garantizar el adecuado sistema de control interno (SCI), ya que la ausencia de este órgano de control, no puede debilitar dicho sistema.

En este sentido, las Normas de Control Interno para el Sector Público, aprobadas por el Despacho de la Contralora General, mediante Resolución Nro. R-CO-9-2009, establece en el punto 1.10 del Capítulo I, que en las instituciones de menor tamaño, como viene a ser el caso de Bancredito Sociedad Agencia de Seguros, S.A., el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben procurar la observancia de las características del SCI definidas en la norma 1.3, en términos del logro de los objetivos de dicho sistema, así como el cumplimiento de las responsabilidades inherentes, estando a su vez obligados a fortalecer los componentes funcionales del SCI, de conformidad con lo que se indica en los respectivos capítulos de tales normas. A manera de ejemplo procedemos a citar la norma 4.7, que al respecto estipula:

“4.7 Actividades de control en instituciones de menor tamaño

El jerarca y los titulares subordinados de las instituciones de menor tamaño, según sus competencias, deben establecer las políticas, procedimientos y mecanismos correspondientes para obtener una seguridad razonable de que el SCI contribuye al logro de los objetivos. A los efectos, deben implantar las prácticas necesarias para documentar, actualizar y dar a conocer a todos los funcionarios, los procedimientos y demás regulaciones atinentes al funcionamiento del SCI, así como las relativas a los siguientes asuntos:

- a. Manejo y protección de activos.*
- b. Uso de documentos y registros para la debida anotación de las operaciones, incluyendo los libros legales que correspondan.*
- c. Verificaciones y comprobaciones periódicas de la exactitud de los registros, incluyendo arqueos, inventarios, conciliaciones u otros similares.*
- d. Controles atinentes al uso de sistemas computadorizados, cuando corresponda.*
- e. La rendición de las cauciones, la presentación de los informes de fin de gestión y la entrega formal del ente u órgano a sus sucesores”.*

Es claro entonces que tratándose de instituciones de menor tamaño que deciden no tener su propia auditoría interna, el jerarca y los titulares subordinados, según corresponda, son responsables de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar los respectivos sistemas de control interno, de manera que sean aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con las competencias y atribuciones institucionales. (Ver además artículos 2, 7 y 10 de la Ley General de Control Interno), por lo que, ante la

DFOE-EC-0183

8

6 de mayo, 2011

ausencia de una auditoría interna propia, deben definir las estrategias y los mecanismos necesarios para el efectivo funcionamiento del SCI.

Sin embargo, la alternativa buscada, partiendo del hecho de que la Auditoría Interna de BANCREDITO, asumiría en su totalidad la fiscalización de la sociedad anónima en comentario, no encuentra asidero jurídico, por cuanto el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, delimita el ámbito de acción de dichas unidades de fiscalización, no resultando tal función congruente con las competencias que le han sido asignadas.

Además, este mecanismo también se contrapone con el artículo 30 de esa misma Ley, por cuanto, según ya también se señaló en el oficio Nro. 05817 citado, al establecerse la jornada del auditor interno a tiempo completo, salvo excepciones, *“...supone una limitante funcional a que exista un recargo de funciones por parte del personal de Auditoría Interna en otra entidad distinta”* y es que resulta indiscutible que al pretender asignarle la fiscalización de otra entidad distinta a la que presta sus servicios, implica un recargo de funciones, lo cual a su vez *“...podría significar un incumplimiento a sus deberes y funciones ordinarias y por ende conllevar un debilitamiento de su sistema de control interno”*.

En concordancia con todo lo señalado en este memorial, esta Contraloría General considera que no resulta procedente que el Auditor Interno de BANCREDITO asuma, junto con su labor ordinaria en el Banco, la fiscalización de Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros, S.A en los términos planteados. Por lo tanto, el jerarca y los titulares subordinados de esa sociedad, según su competencia, tienen la responsabilidad de valorar y definir las estrategias y mecanismos necesarios para el efectivo funcionamiento del SCI.

Atentamente,

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
GERENTE DE ÁREA

MJCU/MMC/OLAS/mmd

ci Junta Directiva Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A
Junta Directiva BANCREDITO
Expediente (G-2011000536-2, P-2011005334)

Ni 2852