

INTOSAI



## *Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS*

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

---

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK  
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 •E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

# INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF  
(Austrian Court of Audit)  
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2  
A-1033 VIENNA  
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: [intosai@rechnungshof.gv.at](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at);  
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

# ISSAI 11—Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS

Según los términos de la Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), éstas deben salvaguardar el valor de su actividad mediante la adopción de las medidas preventivas que correspondan y la eliminación de aquellos obstáculos, tanto reales como aparentes, que puedan afectar su independencia.

Estas pautas básicas deben servir como referencia de buenas prácticas para compartir medios para incrementar y mejorar la independencia de las EFS. Pretenden ser una herramienta dinámica que sea mantenida y actualizada. Hemos enunciado los principios, tal como figuran en la Declaración de México sobre Independencia, y hemos agregado ejemplos de buenas prácticas para ayudar a las EFS a lograr independencia. A medida que se identifiquen más buenas prácticas, se las irá agregando a estas pautas básicas.

## Principio N° 1

La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación *de facto* de dicho marco.

### Pautas básicas

Se requiere legislación que establezca, de manera detallada, el alcance de la independencia de la EFS.

### ***Buenas prácticas***

**La función y las obligaciones de la EFS no están establecidas en la legislación.** Cuando la Autoridad Superior de la EFS tiene rango de ministro, la EFS adopta un comportamiento organizacional específico con el fin de lograr mayor independencia respecto al Poder Ejecutivo. La EFS se distancia del Poder Ejecutivo, no participando en todas las reuniones o acontecimientos del Gabinete, asistiendo solamente cuando lo necesita para realizar su trabajo de auditoría.

## Principio N° 2

La independencia de la Autoridad Superior de la EFS, y de los “miembros” (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

## **Pautas básicas**

La legislación aplicable especifica las condiciones para las designaciones, reelecciones, contratación, destitución y retiro de la autoridad superior de la EFS y de los "miembros" en las instituciones colegiadas, quienes son:

- designados, reelectos o destituidos mediante un proceso que asegure su independencia del Poder Ejecutivo;
- designados por períodos lo suficientemente prolongados y fijos para permitirles llevar a cabo su mandato sin temor a represalias; e
- inmunes frente a cualquier proceso por cualquier acto, pasado o presente, que resulte del normal cumplimiento de sus obligaciones.

## ***Buenas prácticas***

- El Poder Legislativo designa, reelige o destituye a la Autoridad Superior de la EFS. El Presidente de la República designa a los miembros de la Comisión Examinadora (Presidente y dos Comisionados) con el consentimiento de la Comisión de Designaciones. Los miembros sólo pueden ser destituidos de su cargo si son acusados de delito.
- El Gobernador, actuando en Consejo, designa al Auditor General en base a la recomendación (y no a la aprobación) de la Cámara de Representantes. En consideración a la función apolítica que desempeña el Gobernador General y a las convenciones para la aceptación de recomendaciones, la EFS estima que este proceso constituye una "aprobación en la práctica".
- El Jefe de Estado designa, reelige o destituye a la Autoridad Superior de la EFS con la aprobación del Legislativo. El Presidente de la República designa al Auditor General hasta la edad jubilatoria. El Auditor General no será retirado de su cargo o destituido salvo que existan motivos similares a los que son de aplicación a un juez de la Corte Suprema, incluida la incapacidad física o mental o la conducta indebida.
- El Presidente designa a la Autoridad Superior de la EFS con el asesoramiento del Congreso y el consentimiento de al menos los dos tercios de los votos. Se necesita también una mayoría de dos tercios para destituir, con causa, a la Autoridad Superior de la EFS.
- El Gobierno designa al Auditor General – no el Poder Legislativo ni el Jefe de Estado. A efectos de que la designación sea más independiente y eliminar cualquier influencia real o percibida por parte del Poder Ejecutivo, se establece una comisión asesora. La misma está integrada por altos funcionarios de gobierno y miembros de organizaciones externas afines (por ejemplo: fundación nacional de auditoría, profesionales experimentados en contabilidad y auditoría, y asociaciones profesionales). La comisión asesora realiza la selección inicial de candidatos y luego presenta una recomendación a un Ministro de la Corona, quien procede entonces a hacer una recomendación al Primer Ministro.

- El Jefe de Estado –que no es la Autoridad Superior de Gobierno y es elegido por la mayoría de los ciudadanos- designa a la Autoridad Superior de la Corte de Auditoría.
- Los miembros de una EFS colegiada (Corte de Auditoría) son contratados por concurso público, con un jurado independiente. Las condiciones para los candidatos y los criterios de selección son establecidos por ley.
- La Constitución no establece la inmunidad legal, en el normal desempeño de sus funciones, para el Auditor General. La EFS procura prevenir litigios, a través de un proceso de esclarecimiento que incluye lo siguiente:
  - una carta de representación de la gerencia;
  - de ser posible, discusión permanente de los hallazgos durante la auditoría, para esclarecer los temas mientras se plantean;
  - una reunión final para discutir los hallazgos que no fueron aclarados durante la auditoría;
  - una carta de la gerencia (sobre la cual la entidad tiene tres semanas para leer y comentar), la que es considerada al redactar el Informe;
  - para las auditorías de gestión (value-for-money), se envía un informe preliminar a la entidad para recabar sus comentarios, los que son considerados cuando se finaliza el informe y se reproducen en un capítulo del mismo; y
  - para las auditorías financieras, se muestra una copia del Informe Preliminar a la gerencia, durante la visita de cortesía, de forma que la gerencia tenga una oportunidad para proporcionar evidencia que permita suprimir aspectos discutibles del informe.
- El Presidente del Tribunal (EFS colegiada)
  - es designado por decreto que el Presidente de la República dicta luego de recibir una propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, quien escuchó la opinión del Consejo de la Presidencia del Tribunal (EFS);
  - tiene que ser seleccionado entre los magistrados del Tribunal que hayan prestado funciones de Presidente de la Cámara en el Tribunal, por lo menos por cinco años, o quien haya prestado funciones equivalentes en organismos constitucionales nacionales o en Instituciones de la Unión Europea; y
  - una vez designado, presta funciones hasta su edad de retiro y no puede ser removido del cargo.
- La Autoridad Superior de la EFS es designada por el término de siete años - luego que el Presidente del Parlamento realiza una propuesta, se lleva a cabo una votación secreta y el designado recibe la mayoría de los votos del Parlamento.

### **Principio N° 3**

Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.

## **Pautas básicas**

Las EFS deben tener atribuciones para auditar:

- la utilización de los dineros, recursos o activos públicos por parte de un receptor o beneficiario, cualquiera sea su naturaleza jurídica;
- la recaudación de ingresos (rentas) adeudadas al gobierno o a instituciones públicas;
- la legalidad y la regularidad de la contabilidad del gobierno o de las instituciones públicas;
- la calidad de la administración e información financiera; y
- la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del gobierno o de las instituciones públicas.

Excepto cuando la ley requiera específicamente que lo haga, las EFS no auditan la política del gobierno o la de las instituciones públicas, sino que se limitan a auditar la implementación de la política.

Si bien las EFS deben respetar aquellas leyes aprobadas por el Poder Legislativo que les sean aplicables, mantienen su independencia frente a toda directiva o interferencia de los Poderes Legislativo o Ejecutivo en lo que concierne a:

- la selección de los asuntos que serán auditados;
- la planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías;
- la organización y administración de sus oficinas; y
- el cumplimiento de aquellas decisiones que, de acuerdo a lo dispuesto en su mandato, conlleven la aplicación de sanciones.

Las EFS no deben participar, ni dar la impresión de estar participando, en ningún aspecto, de la gestión de las organizaciones que auditan.

Las EFS deben asegurar que su personal no desarrolle una relación demasiado estrecha con las organizaciones que audita, de modo de ser y parecer objetivas.

Las EFS deben tener plenas facultades discrecionales para cumplir con sus responsabilidades, deben cooperar con los gobiernos o instituciones públicas que procuran mejorar la utilización y la gestión de los fondos públicos.

Las EFS deben utilizar normas de trabajo y de auditoría apropiadas, y un código de ética, basados en los documentos oficiales de la INTOSAI, la "International Federation of Accountants" u otras entidades reguladoras reconocidas.

Las EFS deben presentar un informe anual de actividades al Poder Legislativo y a otros órganos del Estado según lo establezca la Constitución, los reglamentos, o la legislación, el cual debe ser puesto a disposición del público.

### ***Buenas prácticas***

- Brindar cursos de capacitación al personal puede proteger la independencia de la organización al introducir la importancia de ésta en su cultura. Las EFS capacitan a su personal y ponen énfasis en las normas de calidad y de rendimiento requeridas. Se necesitan esfuerzos considerables para asegurar que el trabajo sea autónomo, objetivo y sin predisposiciones.
- Para una EFS los términos “derroche” y “extravagancia” refieren a la economía y eficiencia de las auditorías de gestión (value-for-money), pero no necesariamente a la eficacia. La eficacia se logra ajustando los criterios o normas de auditoría a las operaciones. A causa de que las entidades auditadas son consultadas cuando los criterios son determinados, su aprobación de los criterios es considerada un reconocimiento indirecto de que la eficacia del programa ha sido revisada.
- A veces se requiere (por parte del Legislativo) que los funcionarios de la EFS trabajen estrechamente con los ejecutivos (por ejemplo, en comisiones de licitaciones) para asegurar el cumplimiento de los procedimientos. Este requisito puede parecer como una causa de conflicto de intereses. No obstante, la EFS puede preservar su independencia asegurándose que los auditores actúen sólo como observadores y no participen en el proceso de toma de decisiones.

## **Principio N° 4**

Acceso irrestricto a la información.

### **Pautas básicas**

Las EFS deben disponer de las potestades adecuadas para tener acceso oportuno, ilimitado, directo y libre, a toda la documentación y la información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.

### ***Buenas prácticas***

- La EFS recibe copias de todas las decisiones del Gabinete, las cuales la ayudan a seleccionar auditorías y a entender las actividades financieras del gobierno.
- Durante la auditoría de organismos públicos y empresas importantes, un magistrado del Tribunal (el cual es designado por consejo de la Presidencia del Tribunal para actuar como delegado) tiene el derecho de asistir a las reuniones de la asamblea del organismo público, comité directivo, comisión directiva, cuerpo de auditores. Como resultado, el magistrado (que no tiene derecho a voto) toma conocimiento de todas las actividades del organismo público y tiene acceso total a la información.

## Principio N° 5

El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.

### Pautas básicas

Las EFS no deben estar impedidas de informar sobre los resultados de su trabajo de auditoría. Deben estar obligadas por ley a informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría.

### **Buenas prácticas**

- Se le solicita al Auditor General que remita un informe anual directamente al soberano (el Rey), el que dispondrá que el mismo sea presentado en el Parlamento. La *Ley de Auditoría* le permite al Auditor General informar hallazgos de auditoría en cualquier momento del año. Los hallazgos que requieren acción inmediata, tales como apropiación indebida de dineros públicos y abuso de funciones, son informados directamente a las autoridades competentes para su inmediata investigación. Los autores de tales actos pueden afrontar sanciones o acciones punitivas.
- Legalmente no se requiere que la EFS haga públicos los informes de auditoría individuales, con excepción de su informe anual al Presidente y a la Asamblea Nacional. No obstante, desde agosto de 2003, la EFS ha puesto a disposición del público todos sus informes de auditoría en su página web.

## Principio N° 6

Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.

### Pautas básicas

Las EFS tienen libertad para decidir el contenido de sus informes de auditoría.

Las EFS tienen libertad para formular observaciones y recomendaciones en sus informes de auditoría, tomando en consideración, según sea apropiado, la opinión de la entidad auditada.

La legislación específica requisitos mínimos sobre presentación de informes de auditoría de las EFS y, cuando procede, asuntos concretos que deben ser objeto de una opinión formal o certificación de auditoría.

Las EFS tienen libertad para decidir sobre la oportunidad de sus informes de auditoría, salvo cuando la ley establece requisitos específicos al respecto.

Las EFS pueden aceptar solicitudes específicas de investigación o auditoría emanadas del Poder Legislativo en pleno, o de una comisión del mismo, o del gobierno.



Las EFS tienen libertad para publicar y divulgar sus informes una vez que dichos informes han sido formalmente presentados o remitidos a la autoridad respectiva como lo exige la ley.

### ***Buenas prácticas***

Aún si la *Ley de Auditoría* no establece claramente que las opiniones brindadas a la Cámara de Diputados puedan hacerse públicas, en el informe de la EFS, la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados puede hacer que las opiniones sean una parte obligatoria de los informes de gobierno, los que deben ser discutidos públicamente.

## **Principio N° 7**

La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.

### **Pautas básicas**

Las EFS presentan sus informes de auditoría al Poder Legislativo, a una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para la revisión y el seguimiento de las recomendaciones específicas sobre adopción de medidas correctivas.

Las EFS tienen su propio sistema interno de seguimiento para asegurar que las entidades auditadas sigan adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como las del Poder Legislativo, una de sus comisiones, o las del directorio, según corresponda.

Las EFS remiten sus informes de seguimiento al Poder Legislativo, una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para su consideración y para que adopten las medidas pertinentes; incluso cuando las EFS tienen su propio poder legal para el seguimiento y aplicación de sanciones.

### ***Buenas prácticas***

- **No hay función de seguimiento.** Actualmente, las autoridades superiores de los Ministerios son quienes, en principio, asumen la responsabilidad de actuar de acuerdo a los planteamientos que realiza la EFS. La Autoridad Principal del Ministerio de Finanzas exige que:
  - los ministros mantengan su supervisión sobre las medidas que los organismos de sus respectivas carteras adopten en respuesta a las recomendaciones de la EFS, y
  - se proporcione información regularmente a la EFS y a la comisión de cuentas públicas.

- **No existe poder reglamentario para hacer el seguimiento o imponer sanciones.**  
Una EFS presentó los siguientes puntos de vista sobre este tema.
  - Las auditorías de seguimiento pueden ser iniciadas a discreción del Auditor General, y a veces a solicitud de una comisión parlamentaria permanente. Ante la falta de un mecanismo formal de seguimiento y de una comisión de cuentas públicas, comisiones parlamentarias permanentes pueden examinar los informes caso a caso. Mantener una relación sólida con las comisiones parlamentarias permanentes permite a la EFS presentarle sus informes. Debido a que esas presentaciones con frecuencia son públicas, la EFS tiene la oportunidad de llamar la atención sobre las recomendaciones.
  - Existe un mecanismo informal para atraer la atención del Poder Ejecutivo hacia los informes de la EFS, el cual incluye reuniones regulares entre el Auditor General y las autoridades superiores de los tres ministerios del gobierno central (el Ministerio del Primer Ministro y Gabinete, la Secretaría de Hacienda y la Comisión de Servicios del Estado).
- Un país hizo notar que el Auditor General discute las recomendaciones de la EFS con el ministerio respectivo y adopta las acciones pertinentes si el ministerio se muestra renuente a seguir las recomendaciones. En algunos casos, se realiza el seguimiento de los temas en la auditoría del año siguiente, y se recomiendan acciones más severas.
- En una EFS, aunque no se exige el seguimiento, por la *Ley de Auditoría*, existen mecanismos para asegurar que los ministerios y agencias estén haciendo un seguimiento de las recomendaciones.
- Se requieren funcionarios de control para constituir y dirigir una Comisión de Administración Financiera y Contable para hacer un seguimiento en base a las recomendaciones de auditoría y asegurar que en los ministerios y agencias adopten las acciones correctivas pertinentes.
- En un informe de seguimiento de auditoría, la EFS informará sobre el estado de los asuntos alcanzado en la auditoría previa. Además, la oficina del Primer Ministro ha establecido la Comisión de Administración de Integridad de alto nivel, para discutir temas de Auditoría planteados por la Oficina del Auditor General.
- Un elemento clave del régimen de seguimiento es tener una reunión post-auditoría -con las agencias auditadas, el Ministerio de Planeamiento y Presupuesto, y el Ministerio de Administración Gubernamental y Asuntos Internos- para discutir formas realistas para actuar sobre las recomendaciones de auditoría y tomar decisiones relativas al presupuesto y al personal. La EFS también se está preparando para incluir las respuestas de la agencia gubernamental a las recomendaciones en su página web y para actualizarla regularmente.

- La EFS no tiene autoridad para asegurar que las entidades aborden las anomalías y actúen sobre las recomendaciones, y la comisión de Cuentas Públicas está inactiva. La EFS está investigando una sugerencia para establecer una pequeña comisión de secretarías permanentes en la Oficina del Primer Ministro y para que se reúna el Ministerio de Finanzas y el Director de Auditoría con la entidad auditada, para abordar las anomalías identificadas en los informes de auditoría.
- El Tribunal informa al Parlamento anualmente y también puede remitirle informes especiales. El informe del Tribunal está sujeto a audiencias de la subcomisión de la comisión de presupuesto, donde se solicita a funcionarios superiores de los ministerios que contesten. La comisión de presupuesto acepta las recomendaciones incluidas en el informe del Tribunal y solicita a los ministerios la implementación de las recomendaciones dentro de un período específico y que informen al Tribunal o a la Comisión.

## Principio N° 8

Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

### Pautas básicas

Las EFS deben disponer de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables; el Poder Ejecutivo no debe controlar ni supeditar el acceso a esos recursos. Las EFS administran su propio presupuesto y lo asignan de modo apropiado.

El Poder Legislativo o una de sus comisiones es responsable de asegurar que las EFS tengan los recursos adecuados para cumplir con su mandato.

Las EFS tienen derecho a apelar directamente ante el Poder Legislativo si los recursos que les fueron asignados resultan insuficientes para permitirles cumplir con su mandato.

### *Buenas prácticas*

- **No existe un mecanismo formal para apelar ante el Parlamento si los recursos son insuficientes.** Se puede presentar un informe a los legisladores en el Parlamento, de manera adicional al proceso presupuestario normal.
- **El proceso para determinar el presupuesto no es suficientemente independiente e imparcial.** Actualmente, el presupuesto de la EFS se negocia con representantes del gobierno, el cual también es objeto de auditoría por parte de la EFS. El proceso debe permitir:
  - que se destinen a la EFS los fondos apropiados, determinados de manera objetiva y no sujetos a influencia alguna, real o aparente; y

- que se controlen de manera eficaz la utilización de los fondos y el desempeño de la EFS, con el fin de garantizar la correspondiente rendición de cuentas.
- Con el fin de alcanzar el grado de independencia deseado, el Vocero del Legislativo en el Parlamento designa a un panel de parlamentarios para supervisar las solicitudes anuales de fondos de la EFS. El panel recibe las solicitudes de fondos de la EFS y el análisis realizado por el gobierno sobre dichas solicitudes. El panel fiscalizador puede solicitar aportes de la EFS, del gobierno, y de expertos externos, antes de formular sus recomendaciones a la Tesorería.
- **En la actualidad la EFS paga los salarios y los viáticos directamente a los auditores de campo.** Las entidades no pueden insistir en que los auditores que les son asignados se radiquen permanentemente en sus oficinas para cumplir sus funciones (convirtiéndolos virtualmente en auditores internos). La EFS ha dejado de utilizar equipos de auditores residentes para realizar las auditorías con sus equipos internos.
- **La EFS dispone a discreción de las asignaciones presupuestarias.** La EFS recibe una suma global del presupuesto general del Estado (“one-line vote”). La Autoridad Superior de la EFS determina cómo serán asignados esos fondos entre las diferentes categorías de gastos.
- La EFS tiene la discreción para asignar fondos, pero existen preocupaciones acerca de si los fondos que han sido aprobados por el Parlamento son suficientes. Si los fondos no cubren los reales requerimientos, se hacen propuestas al Ministerio de Finanzas, luego al Primer Ministro, y posteriormente, si no se produce una respuesta positiva, a la Comisión de Cuentas Públicas.
- Una EFS está sometida al siguiente procedimiento presupuestario:
  - La EFS remite su pedido anual de fondos al Ministerio de Finanzas.
  - El Ministerio de Finanzas pasa la solicitud al Gabinete de Ministros sin ningún tipo de cambios.
  - El Gabinete de Ministros negocia la solicitud presupuestaria con los representantes del gobierno (a los cuales la EFS audita). A pesar que el Gabinete está autorizado a modificar la solicitud de fondos de la EFS, el Auditor General participa en la reunión del Gabinete como asesor.
  - El Gabinete aprueba la solicitud presupuestaria, y la Comisión parlamentaria de Gastos Públicos y Auditoría la revisa.
  - El Parlamento revisa la opinión de la Comisión y, si la aprueba, la independencia de la EFS está asegurada.