

EXPERIENTIA MUTUA OMNIBUS PRODEST

40 años INTOSAI

DECLARACIÓN DE LIMA

Transparencia

Rendición de Cuentas

Buena Gobernanza





## PREFACIO

La Declaración de Lima, que se aprobó en ocasión del IX Congreso Internacional de la INTOSAI en Lima en el año 1977, representa la Magna Carta de la auditoría gubernamental externa y define los requisitos para su funcionamiento independiente y eficaz.

Ya durante el proceso de la elaboración de la Declaración de Lima INTOSAI querría establecer el principio de la independencia así como los principios de la profesionalidad metódica y personal de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. El Dr. Hubert Weber, ex Director General del Tribunal de Cuentas de Austria y Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo durante largo tiempo, ofrece en ocasión del 40° Aniversario con la presente publicación de forma bien clara y comprensible la intención y el objetivo de esa obra fundamental de la auditoría gubernamental.

No puedo agradecer a Hubert Weber, quien se puede considerar juntos con Ramón Muñoz del Tribunal de Cuentas de España y Giorgio Clemente del Tribunal de Cuentas de Italia como uno de los padres de la Declaración de Lima, lo suficiente que – gracias a intensas investigaciones – nos presente los pasos históricos de la elaboración, las consideraciones y decisiones que sirvieron como base, los elementos más importantes para garantizar su validez continua así como la actual posición de la Declaración de Lima dentro del marco de la INTOSAI y de las Naciones Unidas.

El texto actual de la Declaración de Lima se encuentra como anexo a la presente publicación.

En mi función de Secretaria General de la INTOSAI quisiera agradecer al Dr. Weber su valiosa obra que subraya la importancia de los principios de la independencia de la Declaración de Lima y sus fundamentos. INTOSAI como plataforma independiente e internacional para el intercambio de conocimientos y experiencias y como portavoz de las Entidades Fiscalizadoras Superiores dentro de la comunidad internacional ha comenzado con la Declaración de Lima su historia de éxitos, que determinará de forma sostenible también el futuro camino de las Entidades Fiscalizadoras Superiores como modelos de la transparencia y de la rendición de cuentas en el sentido de la Agenda 2030.



**Dra. Margit Kraker**

Presidenta  
del Tribunal de Cuentas de Austria y  
Secretaria General de la INTOSAI



## PREFACIO

Hace 40 años, 95 delegaciones de Entidades Fiscalizadoras Superiores se reunieron en la ciudad de Lima, capital de Perú, en el marco del IX Congreso de la INTOSAI a discutir temas de relevancia para la auditoría gubernamental, entre ellos, el tema técnico 1: Declaración de los Principios Básicos del Control Financiero, que se convirtió en la que hoy conocemos como “Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización”.

Esta Declaración es considerada la Carta Magna de la auditoría gubernamental en el mundo, al haber sentado las bases de la fiscalización pública, cuya vigencia y trascendencia se ha mantenido a lo largo del tiempo. Hecho que fue, además, subrayado por las Naciones Unidas al reconocer la importancia de la Declaración en dos Resoluciones de su Asamblea General.

La Declaración de Lima destaca, entre otros aspectos, la independencia en la auditoría gubernamental externa como premisa fundamental para el cumplimiento eficaz de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Hoy en día, la independencia sigue siendo un desafío continuo para las EFS, que motiva importantes iniciativas con el apoyo de la INTOSAI y la comunidad de donantes, con el convencimiento de que solo con EFS independientes se puede conseguir resultados efectivos tanto en la lucha contra la inconducta funcional y la corrupción, como en la mejora de la calidad en las intervenciones públicas.

Cuarenta años después, la Contraloría General de la República del Perú rinde homenaje a la Declaración de Lima, piedra angular del marco normativo de la INTOSAI y de los principios que rigen la labor fundamental de todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el mundo; por ello, nos sentiremos muy honrados de recibir nuevamente a las EFS miembros de la INTOSAI en nuestra ciudad capital para conmemorar el cuadragésimo aniversario de la suscripción de esta trascendente Declaración.



¡Bienvenidos!

**Nelson Shack**

Contralor General de  
la República del Perú



## ÍNDICE

Prefacio de la Secretaria General de la INTOSAI .....	1
Prefacio del Contralor General de la República del Perú .....	3
Índice.....	5
1. Observaciones preliminares .....	7
2. Proceso de elaboración de la Declaración de Lima .....	8
2.1 El Comité de contacto de Palermo de 1974.....	8
2.2 El Congreso de Madrid en mayo de 1974 .....	9
2.3 El Grupo de Trabajo .....	10
2.4 El Congreso de Lima de octubre de 1977.....	11
3. Elementos decisivos para la validez permanente de la Declaración de Lima .....	12
4. La importancia de la Declaración de Lima en el marco de la INTOSAI y su reconocimiento a nivel de las Naciones Unidas.....	15
5. Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización .....	17







## 1. OBSERVACIONES PRELIMINARES

Siempre que se lanza una reforma de la fiscalización pública merecedora de tal nombre, es decir, si están en juego cuestiones fundamentales de la fiscalización, conviene hacer referencia a la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización. La presente contribución<sup>1</sup> trata de explicar la razón por la que la Declaración de Lima desempeña un papel de vital importancia. Se trata de encontrar – en otras palabras – una respuesta a la pregunta como la Declaración de Lima – un logro del IX Congreso de la Asociación Mundial de Tribunales de Cuentas (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI) que se celebró en el año 1977 en Lima, Perú, a logrado dar orientación respecto a las cuestiones fundamentales de la fiscalización a lo largo de cuatro décadas y que seguirá proporcionándola también en el futuro. Con motivo del 40° aniversario de este documento orientador para la fiscalización pública externa conviene abordar aunque sea de forma incompleta las condiciones políticas y económicas del periodo en que se elaboró la Declaración de Lima. Debe intentarse demostrar la influencia que ejercieron la crisis del petróleo de 1973 y la consecuente inflación sobre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

En la gran mayoría de las EFS prevaleció la voluntad declarada de contribuir a la superación de las circunstancias de crisis intensificando los esfuerzos dirigidos a consolidar una fiscalización más eficaz – pese a las dificultades financieras y limitaciones en materia de recursos humanos que tuvieron que enfrentar las EFS mas bien restringidas a todos niveles.

Esto se hizo patente cuando resultó necesario el reparto de los trabajos preparatorios para la Declaración de Lima entre varias EFS. Tanto más reconocimiento merece el esfuerzo que realizaron las EFS para mejorar el control financiero. Este desarrollo se caracteriza por el alejamiento de una fiscalización que tiene como objetivo la detección de errores en beneficio de una reorientación hacia una fiscalización constructiva dirigida a mejorar la administración y gestión, respaldada por el acento cada vez más fuerte en el control del desempeño.

Desde el principio la INTOSAI ha tenido como objetivo lograr el fortalecimiento de las EFS miembros a través del intercambio de experiencias y un fructífero intercambio de ideas. El cumplimiento de estas

---

<sup>1</sup> El autor dispuso de los siguientes documentos: los protocolos de los Congresos de Madrid en 1974 y de Lima en 1977, en los que había participado; las circulares y otros documentos de la INTOSAI; anotaciones sobre conversaciones con el miembro austríaco del grupo de trabajo y responsable de la elaboración del proyecto de Declaración, Dr. Peter Beran; así como las publicaciones proporcionadas gracias a su entonces colega del Tribunal de Cuentas Europeo y posterior Director General del Tribunal de Cuentas de Italia, Giorgio Clemente.



Dr. Hubert Weber

ambiciones estuvo estrechamente vinculado con la intensificación de la cooperación internacional de las EFS.

Una clasificación aproximada sugiere distinguir entre tres fases: La primera fase, consistió en presentar y explicar el propio sistema de control. Sin embargo, en realización de su lema „**experientia mutua omnibus prodest**“ la INTOSAI aprovechó directamente del intercambio de experiencias, en particular, respecto a los métodos de control y los programas de formación y capacitación. En la segunda fase, se estableció un intercambio de experiencias cada vez más profundo y se intentó adoptar elementos de los sistemas de control de las demás EFS. No todos estos proyectos tuvieron éxito.

La tercera fase, no sólo consistió en profundizar los temas de independencia, la relación entre el control previo y posterior, así como la fiscalización y la auditoría del desempeño, sino también se expresó el deseo de resumir los principios de la auditoría gubernamental en un documento. La base de esta idea era que dado que habían pasado veinte años con Congresos con numerosas resoluciones y recomendaciones hubiese llegado el momento de desarrollar un documento que permitiría a las EFS ir más allá de su práctica actual de referirse a las resoluciones y recomendaciones desperdigadas en diferentes protocolos.

Posteriormente se comprobó que tal documento con una presentación sistemática de los principios de la auditoría gubernamental tiene un carácter más persuasivo, en particular, ante las instituciones políticas y que sirve por lo tanto como instrumento más efectivo para el seguimiento de las metas de las EFS.

Además de la reflexión sobre la génesis de la Declaración de Lima, esta contribución busca reconocer y valorar los logros de la INTOSAI y de su Secretaría General, pero también de todos aquellos que han colaborado en la realización de esta Declaración.

## 2. PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE LIMA

### 2.1 El Comité de contacto de Palermo de 1974

Por primera vez la composición de principios de la auditoría gubernamental externa se propuso bajo el punto del orden del día “Intercambio de opiniones acerca del VIII Congreso de la INTOSAI de 1974 en Madrid” en la reunión del Comité de Contacto de las EFS de los estados miembros de la Comunidad Europea (el actual Comité de Contacto de los Presidentes de los estados miembros de la Unión Europea y del Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo) que se celebró en marzo de 1974 en Palermo.

El tema IV de este Congreso fue “Cuestiones fundamentales del control financiero considerando especialmente las correspondientes recomendaciones de los Congresos de la INTOSAI”. La elección de ese tema se realizó debido al hecho que cada tres años a partir de 1953 los Congresos se centraron en diversos temas acerca de los problemas fundamentales de la auditoría gubernamental. Había llegado el momento de entrar en un análisis detallado de las resoluciones elaboradas en estos Congresos para verificar su validez.

En relación con estas materias cabe destacar dos solicitudes:

- La parte italiana propuso la creación de un grupo de trabajo dentro de la Secretaría General de la INTOSAI encargado de la elaboración de una “carta” o “declaración” sobre los principios de la auditoría gubernamental, prestando especial atención a las recomendaciones y resoluciones provenientes de los Congresos anteriores de la INTOSAI.
- La EFS de Alemania sugirió presentar al VIII Congreso una propuesta de crear un grupo de trabajo encargado de la elaboración de una recopilación orgánica de estas resoluciones mediante la profundización de los temas ya abordados y presentarla a todas las EFS de la INTOSAI en ocasión del IX Congreso Internacional en Lima en el año 1977.

## 2.2 El Congreso de Madrid en mayo de 1974

Para comenzar, el Dr. Peter Beran, del Tribunal de Cuentas de Austria, relator, confirmó en su introducción que existía basándose en 22 contribuciones nacionales una opinión coherente y relativamente unánime acerca de las cuestiones fundamentales, salvo algunas excepciones. En consecuencia, el Dr. Peter Beran reflexionó sobre las cuestiones de independencia, el alcance de la auditoría gubernamental, el control previo y posterior, el control formal y el control del desempeño, las relaciones entre las EFS con el Parlamento y el gobierno, así como la calidad del personal.

La esperanza expresada por el ponente de haber proporcionado suficiente información sobre los temas de discusión se pudo cumplir de manera convincente.

En el curso del debate el Director General del Tribunal de Cuentas de Italia, Antonio de Stefano, anunció una solicitud que debería encargarse a la Secretaría General en Viena la elaboración de una declaración sobre los principios fundamentales de la auditoría gubernamental para su presentación al próximo Congreso.

Las delegaciones de Alemania y Luxemburgo expresaron su firme apoyo para esta solicitud.

Esto se tradujo finalmente en la siguiente resolución:

***El Congreso solicita del Secretariado General en Viena que clasifique y analice, en la medida de las disponibilidades de personal y financieras, y con la colaboración activa de otras Entidades Fiscalizadoras Superiores, las recomendaciones formuladas hasta ahora por los Congresos y que elabore un resumen de los principios de control externo para presentarlo al próximo Congreso de INTOSAI.***

## 2.3 El Grupo de Trabajo

Para poner en práctica la resolución anteriormente mencionada se creó un grupo de trabajo. Aparte de Antonio de Stefano y del Dr. Peter Beran, que ya se mencionaron, perteneció también Franz Mittag del Tribunal de Cuentas de Alemania a ese gremio.

En el curso del año 1975 se celebraron tres reuniones de este grupo de trabajo en los locales de la EFS de Italia en Roma. La reunión final tuvo lugar en Viena, en septiembre de dicho año se celebró a invitación del Secretario General de la INTOSAI, Dr. Jörg Kandutsch, y con la participación del Presidente del Tribunal de Cuentas de España, Servando Fernandez-Victorio (en su capacidad de Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI), del Presidente del Tribunal de Cuentas de Alemania, Dr. Hans Schäfer, del Presidente del Tribunal de Cuentas de Italia, Prof. Guiseppe Cataldi, así como de funcionarios de las respectivas autoridades.

El proyecto de la Declaración de Líneas Básicas aprobado en esta reunión fue transmitido a los miembros de la INTOSAI, para que presenten sus observaciones.

Algunas anotaciones acerca del método de trabajo:

En consonancia con la resolución del Congreso de Madrid, las tareas del grupo de trabajo se ejecutaron en dos fases conceptualmente diferentes: en una fase analítica y una fase sintética.

El análisis sistemático del amplio material de los Congresos ya presentó en si un riesgo para la realización rápida del trabajo. Un borrador para una clasificación de documentos <sup>2</sup> elaborado por el Dr. Peter Beran y accesible ya antes de que comenzara el trabajo sirvió para solucionar ese problema.

Sobre esta base, el grupo de trabajo ha elaborado dos documentos para el congreso: una clasificación integral de las recomendaciones de los Congresos anteriores de la INTOSAI, así como una recopilación sintética de los principios de la auditoría gubernamental derivados de aquellas recomendaciones.

---

<sup>2</sup> La clasificación de documentos abarcó los siguientes grupos principales:

1. Cooperación Internacional
2. La auditoría en general
3. Las EFS y sus relaciones con otras instituciones gubernamentales
4. Los derechos de las EFS
5. Métodos y procedimientos
6. Informes
7. Informes anuales de las EFS

Estos grupos principales se dividieron en 66 puntos individuales.

En primer lugar, el grupo de trabajo sólo reconoció las resoluciones y recomendaciones de los ocho Congresos anteriores como “puntos de referencia obligatorios”. Sin embargo, el grupo intentó emprender un camino de “colmar lagunas” de forma muy prudente y tomar en cuenta todos aquellos principios, que de modo implícito, ya están incluidos en los principios establecidos en el marco de los congresos. Por último, el grupo de trabajo rechazó la inclusión de nuevos principios en la recopilación.

#### 2.4 El Congreso de Lima de octubre de 1977

Francesco Sernia, de la delegación italiana, asumió el cargo de relator del tema I “Declaración de Líneas Básicas”. Tras la presentación de un resumen preliminar sobre los antecedentes y la metodología del grupo de trabajo, Francesco Sernia habló sobre el proyecto de Declaración que consistía de un preámbulo y siete secciones con un total de 25 artículos. El relator citó las fuentes usadas para la elaboración del



preámbulo y los 25 artículos. Además, abordó en detalle las observaciones incluidas en las numerosas contribuciones nacionales. Tras un amplio debate se adoptó la decisión de crear un comité que constara de la presidencia del tema en cuestión (presidencia: Venezuela, vicepresidencia: Fiyi), del relator de Italia y del Secretario de Indonesia, con participación de un delegado de la República Federal de Alemania, del Perú y de la Secretaría General.

Se confió a este comité la tarea de analizar las contribuciones y elaborar proyectos acerca de este tema para su presentación en la segunda reunión. En el marco de la segunda reunión se anunció la decisión de la presidencia ampliada.

El valor y la eficiencia de este proyecto debería reconocerse y se debería evitar una decisión respecto a lo que se entiende como principios de la auditoría gubernamental. Además, conviene abstenerse de decisiones que contradigan a las normas constitucionales u otras disposiciones legales vigentes en los estados miembros de la INTOSAI. Asimismo, deberían evitarse discusiones acerca de cuestiones de redacción y terminología. Sobre esta base se ha propuesto alejarse de la denominación del documento “Declaración Básica de la Fiscalización”, y titularlo “Líneas Básicas de la Fiscalización”.

El posterior debate se centró primariamente en el preámbulo. En las intervenciones se criticó la longitud del mismo. El último argumento hizo referencia en especial a las palabras “...peligro de la proliferación de la omnipotencia del Estado”. El Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia, Désiré Arnaud, había manifestado su postura crítica ante la longitud del preámbulo y se declaró dispuesto a presentar un texto que podría servir de base para la reunión del comité. Este texto considerablemente abreviado se limitó a los aspectos profesionales y fue objeto de modificaciones menores en comparación con la versión adoptada por el Congreso.

Lo mismo se aplicó a las “Líneas Básicas de la Fiscalización”: la versión elaborada por el grupo de trabajo tras el Congreso de Madrid y la versión que había servido de base para la toma de decisiones por parte del Congreso acerca de la publicación y divulgación del documento, no difieren sustancialmente.

A petición de un miembro de la delegación chilena y en honor del lugar de su adopción, el documento fue titulado „**Declaración de Lima**“.

### 3. ELEMENTOS DECISIVOS PARA LA VALIDEZ PERMANENTE DE LA DECLARACIÓN DE LIMA

Un frase muy común en el área de la fiscalización es el siguiente: Un informe tiene que pasar por varios “infiernos” antes de que pueda ser publicado. Los “infiernos” se refieren a las numerosas instituciones internas encargadas del análisis crítico de la forma y del contenido de los informes, tomando en cuenta múltiples criterios. En vista del hecho de que el proyecto elaborado por el grupo de trabajo tuvo que resistir los numerosos comentarios de los países miembros y probar su eficacia en el Congreso de Lima en plenarias, sesiones de la comisión responsable, así como ante los comités creados especialmente para este propósito, la frase anteriormente citada se puede aplicar perfectamente a la Declaración de Lima.

Consta que el grupo de trabajo ha realizado un excelente trabajo basado en las recomendaciones de los ocho Congresos anteriores. Ha cumplido el requisito de no sólo repasar lo que existe, sino de crear algo que perdure y tenga validez permanente.

Mientras que había suficientes argumentos para enfrentar reparos profesionales, fue más difícil disipar dudas expresadas respecto a que los titulares del poder público pudiesen considerar demasiado excesivas las exigencias establecidas en la Declaración.

Con la denominación “Líneas Básicas” se aclaró el carácter no jurídicamente vinculante de los principios.

Elementos respecto a la validez permanente de la Declaración se encuentran en una serie de sus artículos. La siguiente presentación no presenta ninguna garantía de integridad o jerarquía y sigue exclusivamente la estructura de la Declaración.

El artículo 2 de la Declaración intenta aclarar la relación entre el control previo y posterior, un tema recurrente en los Congresos. Durante la redacción del texto se reconoció el beneficio creado por el control previo, pero, también se tomó en consideración que la asignación del control previo significa un acercamiento a la responsabilidad.

Se solucionó con la formulación que la ejecución del control previo por parte de las EFS depende de la legislación y de los requisitos y necesidades del estado; el control posterior es una tarea indispensable de cada EFS – independiente de si esta misma está encargada del control previo – ese se puede considerar como un comprobante para una auditoría compleja.

El artículo 4 define como tarea tradicional de las EFS el control de la legalidad y de la regularidad de la gestión. A este tipo de control se une un control orientado hacia el desempeño, la eficacia y la economía. Este desarrollo tomó en cuenta la ya entonces perceptible tendencia hacia una priorización del control del desempeño.

El artículo 5 rechaza la independencia absoluta de todos los órganos estatales pero exige la independencia funcional y organizativa necesaria de las EFS para poder cumplir sus funciones.

Eso se puede considerar como un comprobante de una renuncia a posiciones extremas.

El artículo 10 (2) concede a las EFS la facultad de decisión si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la EFS.

Esta formulación se basa en la consideración de que pese a la gran cantidad de documentos en el control formal de las diferentes instituciones administrativas, el control tiene que ejecutarse necesariamente en la sede de la EFS, mientras que el control del desempeño, de la eficacia y de la economía suele ejercerse in situ.

De este modo entró en el juego el entonces común control del desempeño.

El artículo 13 (2) formula la siguiente observación:

*Ya que en muy pocos casos el control puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo.*

Deliberadamente no se incluyeron los numerosos modelos aplicables para el procedimiento de muestreo.

Eso se puede considerar como un comprobante para la renuncia a detalles.

Artículo 15 (2): La inclusión de seminarios organizados en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones en las actividades asistidas por el intercambio de ideas es uno de los objetivos más importantes de las EFS.

Artículo 15 (3): La elaboración de una terminología uniforme de la fiscalización pública también ha sido una tarea primordial y objeto de debates durante el Congreso de Lima.

También el grupo de trabajo encargado de la elaboración del documento básico ha concedido suma importancia a la estandarización de la terminología y ha tomado nota de que la Secretaría General se ocupe con la elaboración de glosarios, en colaboración con el respectivo instituto<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Se refiere al Instituto Internacional del Lenguaje Jurídico y Administrativo en Berlín. Las obras fueron publicadas como glosarios europeos en el ámbito de presupuestos y auditoría.



Artículo 19: Control de las autoridades e otras instituciones en el extranjero:

En este apartado se tomó en consideración que la ejecución del control financiero es sin duda un acto oficial acompañado por medidas coercitivas; y por eso queda prohibida en virtud del Derecho Internacional.

Teniendo en cuenta la mutabilidad del Derecho Internacional, el documento no debe ser sujeto a impresiones del momento.

El artículo 22: Se basa en la experiencia que se le concede demasiada prioridad a las posibilidades técnicas y que ocurre no pocas veces que los resultados obtenidos con altos gastos no se evalúen en absoluto o de forme deficiente. Se trata de una advertencia que mantiene su vigencia también en la época de los BIG DATA.

El artículo 25 (2) recomienda establecer los organos de control para organizaciones internacionales y supranacionales de acuerdo a principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros.

En este contexto cabe mencionar el Tribunal de Cuentas Europeo con sede en Luxemburgo. Su fundación se basó en una democratización de la Unión Europea, a saber, en la transferencia de la competencia exclusiva del Parlamento Europeo de aprobar la gestión presupuestaria de la Comisión. Ello exigió el establecimiento de un control profesional además del control político ejercido por el Parlamento.

Los presidentes de las EFS, inspirados por la Declaración de Lima, de los entonces estados miembros de la Unión Europea, influyeron de forma determinante la garantía de la independencia y la elaboración del mandato del Tribunal de Cuentas.

El aseguramiento de una vigencia permanente de un documento requiere, además del tratamiento de los temas profesionales, una estructura que permite la profundización sucesiva en los contenidos. A ello se suma el requisito de un lenguaje claro y comprensible. Con su estructura precisa y sus formulaciones comprensibles, la Declaración cumple ambos requisitos. Se puede asegurar que la Declaración de Lima no supone ninguna carga para el lector gracias a la fluidez de su propio estilo, que de manera didáctica, conduce al lector por el mundo de la fiscalización y le proporciona una visión global sobre la materia.

Un aspecto ya abordado en los debates de Lima era cierta insuficiencia de la versión inglesa del documento. Cuando esta insuficiencia se hizo patente de nuevo en un seminario de la AFROSAI, se previó una revisión lingüística. Aparte de la revisión de la versión inglesa, la EFS de Canadá ha revisado también la versión francesa. La versión española fue elaborada ya anteriormente por Ramón Muñoz<sup>4</sup> La Secretaría General examinó críticamente la versión original alemana y sólo realizó cambios estilísticos menores.

---

<sup>4</sup> Miembro del Tribunal de Cuentas de España y luego presidente fundador de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid



Sobre esta base la Secretaría General ha redactado un folleto en cuatro idiomas para facilitar a los miembros de la INTOSAI referirse a la Declaración.

Esta contribución debe concluir con las palabras de Giorgio Clemente<sup>5</sup>, testigo contemporáneo de la creación de la Declaración de Lima, quien ya en 1978 tras el Congreso de Lima, demostró una visión hacia el futuro:

La importancia del documento emana claramente de la integridad de los temas abordados. De hecho, el complejo tema del control se trata desde una perspectiva “moderna” pero manteniendo el respeto para los valores tradicionales. De ahí se deducen rumbos que deben adoptar las EFS dentro del sistema judicial en lo que operan, cualquiera que sea.

#### 4. LA IMPORTANCIA DE LA DECLARACIÓN DE LIMA EN EL MARCO DE LA INTOSAI Y SU RECONOCIMIENTO A NIVEL DE LAS NACIONES UNIDAS

En el marco de los Congresos de Madrid y Lima muchas EFS han consultado las resoluciones elaboradas en los Congresos anteriores para llevar a cabo reformas en materia de la fiscalización en sus países. Con la Declaración de Lima este proceso se intensificó. La edición especial mencionada en la sección anterior respaldó este desarrollo.

El hecho que la Declaración de Lima se encuentra en el primer nivel – principios básicos – de las Normas Internacionales de las EFS (ISSAI es un testimonio elocuente de la importancia la comunidad de las EFS concede a esta Declaración. Por eso puede anticiparse que a largo plazo numerosas EFS a nivel mundial lograrán basándose en la Declaración de Lima conseguir reformas y protegerse contra injerencias en sus derechos.

Durante décadas la INTOSAI ha realizado esfuerzos a favor de establecer relaciones cercanas con las Naciones Unidas. Sus éxitos no se limitan a que los Congresos de la INTOSAI podían contar con el honor de mensajes de saludo por parte de los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y que sus altos representantes de las Naciones Unidas participaran en los Congresos.

Hay que destacar especialmente a los Simposios UN/INTOSAI que desde 1971 se celebran por lo general cada dos años en Viena.

Un éxito importante de la INTOSAI y de su Secretaría General fue el hecho que la Asamblea General de las Naciones Unidas tomó nota con beneplácito de la Declaración de Lima en dos Resoluciones sobre la independencia de las EFS (A/66/209 del 22 de diciembre de 2011 y A/69/228 del 19 de diciembre de 2014) que se basan en la labor de la INTOSAI respecto a la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las EFS.

---

<sup>5</sup> Giorgio Clemente, antiguo miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, Director General del Tribunal de Cuentas de Italia en IL FORO AMMINISTRATIVO 1978

Es imposible sobrevalorar la adopción de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Esta Agenda reconoce el papel importante que desempeñan las EFS en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al mismo tiempo representan un claro compromiso de las Naciones Unidas a fomentar a las EFS.

Este reconocimiento a nivel de las Naciones Unidas subraya la convicción que la Declaración de Lima podrá celebrar aún unos cuantos aniversarios más.

**Hay que felicitar a la  
INTOSAI y su  
Secretaría General por  
haber logrado este gran  
éxito.**



## 5. DECLARACIÓN DE LIMA SOBRE LAS LÍNEAS BÁSICAS DE LA FISCALIZACIÓN

### Preámbulo

El IX Congreso de INTOSAI reunido en Lima:

- Considerando que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente;
- que, para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley;
- que la existencia de dicha Entidad es aún más necesaria por el hecho de que el Estado ha extendido sus actividades a los sectores socioeconómicos, saliéndose del estricto marco financiero tradicional;
- que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas;
- que durante los anteriores congresos internacionales de la INTOSAI las Asambleas Plenarias adoptaron resoluciones cuya difusión ha sido aprobada por todos los países miembros;

ACUERDA:

- Publicar y difundir el documento titulado “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”.

### I. Generalidades

#### Art. 1 Finalidad del control

La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

**Art. 2 Control previo y control posterior**

1. Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.
2. Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.
3. El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.
4. La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.

**Art. 3 Control interno y externo**

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.
2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.
3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total.

**Art. 4 Control formal y control de las realizaciones**

1. La tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones.
2. A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se une un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.
3. Los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cual de estos aspectos debe darse prioridad.

**II. Independencia****Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.
2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

**Art. 6 Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representaras, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.

2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.
3. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

#### **Art. 7 Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.
2. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.
3. Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.

### **III. Relación con Parlamento, Gobierno y Administración**

#### **Art. 8 Relación con el Parlamento**

La independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

#### **Art. 9 Relación con el Gobierno y la Administración**

La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior. En particular, el Gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y de sus omisiones y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la Entidad Fiscalizadora Superior para su descargo – siempre que no se hayan dictado en forma de resoluciones judiciales ejecutables y firmes.

#### **IV. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

##### **Art. 10 Facultad de investigación**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.
3. Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

##### **Art. 11 Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control.
2. Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

##### **Art. 12 Actividad pericial y otras formas de cooperación**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras. La Administración asume toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen.
2. Prescripciones para un procedimiento de compensación conveniente y lo más uniforme posible, empero, sólo deben dictarse de acuerdo con la Entidad Fiscalizadora Superior.

#### **V. Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias**

##### **Art. 13 Métodos de control y procedimientos**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.

2. Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.
3. Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.
4. Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

#### **Art. 14 Personal de control**

1. Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.
2. En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.
3. Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.
4. Para garantizar una alta cualificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración concorde con las especiales exigencias profesionales.
5. Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

#### **Art. 15 Intercambio internacional de experiencias**

1. El cumplimiento de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
2. A este objetivo han servido hasta ahora los Congresos, los seminarios de formación que se han organizado en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones, los grupos de trabajos regionales y la edición de publicaciones técnicas.



3. Sería deseable ampliar y profundizar estos esfuerzos y actividades. Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado.

## **VI. Rendición de informes**

### **Art. 16 Rendición de informes al Parlamento y al público**

1. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir informe sobre hechos de especial importancia y trascendencia entre dos informes anuales.
3. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

### **Art. 17 Redacción de los informes**

1. Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.
2. La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada.

## **VII. Competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

### **Art. 18 Base constitucional de las competencias de control; control de las operaciones estatales**

1. Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.
2. La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.

3. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.
4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

#### **Art. 19 Control de las autoridades e instituciones en el extranjero**

Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controladas generalmente por la Entidad Fiscalizadora Superior. Al realizar el control en la sede de dichas instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional.

#### **Art. 20 Control de los ingresos fiscales**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes.
2. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

#### **Art. 21 Contratos públicos y obras públicas**

1. Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.
2. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.
3. En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.
4. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

**Art. 22 Control de las instalaciones de elaboración electrónica de datos**

También los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la contratación del personal técnico cualificado que debe proceder, a ser posible, de la administración del organismo controlado, de la evitación de abusos y de la utilización de los resultados.

**Art. 23 Empresas económicas con participación del Estado**

1. La expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial - que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva.
2. Es conveniente que este control se ejerza a posteriori y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad.
3. En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial.

**Art. 24 Control de instituciones subvencionadas**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizados con fondos públicos.
2. Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada.
3. El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro.

**Art. 25 Control de Organismos Internacionales y Supranacionales**

1. Los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente.
2. Si bien el control debe adaptarse a la estructura y las funciones del correspondiente organismo, sin embargo, tendrá que establecerse en base a principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros.
3. Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución, de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la Entidad Fiscalizadora Superior.