

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONTROL REALIZADO POR ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA

1. FRANCIA: LOS CUERPOS DE INSPECTORES

1. Idea general

Dentro de la administración central, al interior de los ministerios, existen cuerpos de inspección con un variable grado de especialización: la mayor parte de estas inspecciones están colocadas bajo la dirección de los jefes del Ministerio. Dos de ellas, sin embargo, tienen una vocación interministerial: la Inspección General de la Administración (*Inspection Générale de l'administration*, que depende del Ministerio del Interior) y la Inspección General de Finanzas (*Inspection Générale des Finances*), que fue creada desde 1831.²⁸¹

2. Las inspecciones son órganos independientes

Aunque no existe homogeneidad en cuanto al estatuto de los diversos cuerpos de inspección.é" en general, se busca garantizar su independencia mediante algunos mecanismos.

a) Los inspectores son reclutados mediante concurso de selección, algunos a través de los concursos de egreso de la Escuela Nacional de Administración (Inspección General de Finanzas e Inspección General de la Administración), o por la importancia atribuida a la experiencia (la Inspección General de Equipamiento);

²⁸¹ Cfr. Lemoyne de Forges, Jean-Michel, *Droit administratif*, París, Presses Universitaires de France, 1991, p. 23.

²⁸² Sin embargo, es preciso mencionar que desde hace algún tiempo, han proliferado ciertos cargos dentro de la función pública a los que se les aplica el título de inspector por razones de prestigio, pero que sin embargo, no están integrados dentro de los "grandes cuerpos de inspección".

b) Las inspecciones gozan de gran autonomía y sus miembros se encuentran protegidos contra las presiones externas mediante un sistema de carrera de avance escalafonario automático. Otro mecanismo consiste en dar el carácter de inspector a los funcionarios que poseen la mayor antigüedad en la carrera (*v. gr.*, la Inspección General de la Educación Nacional o la Inspección General de la Agricultura). En fin, el carácter técnico, contradictorio y secreto de los reportes de inspección protege a sus autores contra cualquier medida hostil motivada por el contenido de sus informes.

3. *Funciones*

Básicamente, éstas inspecciones se encargan de verificar, por mandato del ministro respectivo, los llamados "servicios exteriores del Ministerio", ya sea desde el punto de vista técnico (como por ejemplo, los inspectores generales de la enseñanza secundaria, del Ministerio de Educación) y principalmente, desde un punto de vista financiero (los contralores generales del Ejército y de la Marina, y principalmente la Inspección de Finanzas). Esta última, además de sus funciones propias, realiza un papel de primer orden dentro de la vida administrativa francesa.^P"

Por cuanto a sus funciones propias, la IGF que se encarga de verificar el buen empleo de los fondos públicos provenientes de las contribuciones y tiene la facultad de realizar inspecciones sorpresivas en todas las oficinas centrales, en todas las empresas públicas y en la mayor parte de los servicios públicos.

La Inspección General de la Administración, por su parte, se consagra por lo general a las funciones típicas del Ministerio del Interior, pero también puede controlar los servicios de otro ministerio, a petición o mediante el ministro respectivo.

En fin, un tercer cuerpo que realiza control interministerial es el de los "contralores financieros", dependientes del ministro de finanzas pero que se encuentran comisionados en otros ministerios, con el fin de que den su aprobación *a priori* sobre todo proyecto que tenga un impacto financiero.

4. Atribuciones

Fuera del último caso mencionado, los inspectores no tienen facultades de decisión y sólo se limitan a presentar informes y reportes, en los que describen el funcionamiento de los servicios administrativos, exhiben las deficiencias y las irregularidades de la gestión, y proponen soluciones para corregirlas.

11. ESTADOS UNIDOS

En esta sección nos referiremos a los órganos encargados del control fiscal y administrativo del gobierno federal de los Estados Unidos, dependientes del presidente de la República. Se trata de oficinas agrupadas en la Oficina Ejecutiva del Presidente, entre las que podemos mencionar: *La Office of Management Employment* y la *Office of Management and Budget*.

1. La OMB

En 1921, la Ley de Presupuesto y Contabilidad, que dio al presidente el papel de "fuente" del presupuesto federal -dejando al Congreso el papel de órgano revisor-, creó la Oficina del Presupuesto (*Bureau of Budget*), ésta recibía los proyectos de presupuesto de las agencias federales y formaba el presupuesto ejecutivo, que sometía al Congreso.²⁸⁴ Esta oficina fue "rediseñada" en 1974 y reapareció, conforme a la Ley de Presupuesto y Depósito, bajo el nombre de *Office of Management and Budget* en 10 sucesivo (OMB).

De hecho, los puntales de la política fiscal dentro de la administración son: el jefe de la Oficina de la Presidencia, el secretario del Tesoro y el director de la OMB. Si el Tesoro es el encargado de la política fiscal, la OMB es la encargada de verificar y controlar las erogaciones.

En 1977, la OMB fue reorganizada, se separaron las actividades presupuestarias, de aquellas de carácter administrativo.

Una importante función de contralor realizada por la OMB consiste en estudiar y aprobar las medidas de carácter reglamentario de las adminis-

²⁸⁴ Conforme a esta ley, las agencias gubernamentales deben enviar en el mes de octubre del año fiscal precedente, sus estimaciones de gastos para el año fiscal por comenzar, para que se integren dentro del "presupuesto ejecutivo".

traciones federales, con el fin de dar uniformidad y "desregular" la vida administrativa.P"

2. Control realizado por otras unidades de la administración pública

El trabajo de la OMB, se complementa con el de la Oficina de Desarrollo Administrativo (*Office of Policy Development*), que se encarga de hacer un seguimiento de los programas decididos y avalados por el presidente, lo que la lleva a realizar una supervisión de diversos departamentos o secretarías a fin de revisar su gestión.

La Presidencia también se hace asistir por dos órganos para realizar funciones de supervisión: el *Council of Integrity and Efficiency*, que fue organizado en 1981 y el *Cabinet Council of Management Improvement*, que se creó en 1982.²⁸⁶ Ambas estructuras fueron ideadas como auxiliares del presidente para hacer más eficiente y más rentable la administración federal.

En 1984 se creó el *President's Council on Management Improvement*, que tiene como misión la detección de aquellas fallas que impidan la adecuada gestión de la administración; también se encarga de verificar que las administraciones federales apliquen las técnicas más modernas de gestión administrativa.

III. OTRO EJEMPLO: URUGUAY

En Uruguay existe una Contaduría, que es la dependencia encargada" del control (preventivo y *a posteriori*), contable y legal de los egresos y de las órdenes de pago.²⁸⁸

Es un órgano de control interno, que desde el punto de vista orgánico, no está separado de la administración central. Por cuanto a su naturaleza

²⁸⁵ Así por ejemplo, en el periodo 1980-1981 el número de reglamentos aprobados pasó de 667 a 471. Cfr. Roban, Luc, "La fin de Welfare State aux États-Unis. Le reaganisme et l'appareil de l'État", *Revue Française de Science Politique*, núm. 4, agosto de 1989, p. 499.

²⁸⁶ También es conveniente mencionar al contralor general del Canadá que tiene un poder reglamentario y de supervisión en todo lo tocante a la gestión financiera, al control y a la evaluación de los programas de las agencias del gobierno federal canadiense.e

²⁸⁷ Por el intermediario de las Oficinas de Contabilidad de los Ministerios (que dependen de ella).

²⁸⁸ Cfr. Ramón Real, A., *La Contaduría General de la Nación* (Uruguay), p. 160.

jurídica, la Contaduría es un órgano desconcertado que depende del Ministerio de Economía y de Finanzas."?

El control interno ejercido por la Contaduría está complementado por un control externo realizado por el Tribunal de Cuentas: en caso de que la Contaduría considere que una operación se efectuó sin que se hayan observado las formas legales, ella deberá informar al Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas (artículo 18 de la Constitución).

IV. LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA EN MÉXICO

En México, a principios de siglo y siguiendo el ejemplo estadounidense del contralor general del tesoro que existía hasta antes de 1920, se creó un órgano encargado de controlar las actividades financieras y presupuestarias de los diversos órganos de la administración pública el cual constituía en sí mismo un departamento administrativo. Sin embargo, la función de control más tarde se atribuyó a los servicios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no fue sino recientemente que se creó una "Secretaría de la Contraloría General de la Federación", que se volvió a dar una cierta especificidad a la función de control a través de la creación de la Secretaría de la Contraloría, la que, a pesar de su denominación, está muy lejos de constituir un órgano independiente como es el caso, por ejemplo de la contraloría que existe en Chile. La Secretaría de la Contraloría mexicana es únicamente un órgano de la administración centralizada que tiene como misión el ejercicio de las funciones de regulación, control, vigilancia, inspección y evaluación de la actividad administrativa. Este órgano cumple, al mismo tiempo, un papel disciplinario en lo que concierne a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos.

*l. Aspectos históricos*²⁹⁰

A. Siglo XIX y principios del siglo XX

Durante el siglo XIX, el control de las finanzas públicas experimentó diversos cambios. Así, luego de la entrada en vigor de la primera Cons-

289 Según la ley 11.925 del 27 de marzo de 1953, no podrán comprometerse gastos ni podrán celebrarse contratos que impliquen egresos sin el dictamen previo de la Contaduría General y de la correspondiente autorización legal.

290 Paradesarrollar este apartado nos basamos en las obras de Guerrero, Omar ("El Departamento

titución federal se creó, en el Ministerio de las Finanzas, un Departamento de *Cuenta y Razón* que se encargaba de controlar la gestión de los fondos públicos, la formulación del presupuesto y la elaboración de las leyes de "ingresos y egresos".²⁹¹

Se había instalado una Tesorería que funcionaba bajo la dirección de la Cámara de Diputados, y distribuía los fondos; hacía de las observaciones al Ejecutivo sobre los pagos indebidos y supervisaba las cuentas.

El artículo 27 de la "Ley sobre la Organización de las Finanzas Públicas" atribuyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, que dependía del Poder Legislativo, el examen y control de las cuentas del Ejecutivo presentadas por el secretario de Hacienda y Crédito Público. En fin, el 30 de marzo de 1881 fue publicada una Ley reglamentaria de la Tesorería de la Federación.²⁹²

B. *Departamento de Contraloría (1917-1933)*

a. Creación del Departamento

El control financiero era ejercido hasta 1917 por la Secretaría de Hacienda, a través del Departamento de Contabilidad, y de la Tesorería de la Federación. Estos dos órganos dependían del secretario y no tenían ninguna autonomía.²⁹³

Esta situación fue parcialmente corregida con la creación del Departamento de Contraloría.²⁹⁴ que reemplazó a la Dirección de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda.²⁹⁵

de Contraloría", *Revista de Administración Pública*, México, núms. 57 y 58, 1984) Y preferentemente de Lanz Cárdenas, José Trinidad (*La contraloría y el control interno en México*, FCE, 1987, p. 471) Y de Faya Viesca, Jacinto (*Administración pública federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1983).

291 Ley de Organización de las Finanzas Públicas de 26 de noviembre 1824.

292 Cfr. NN. NN. "Breve noticia sobre el sistema que existía antes de la fundación de la Contraloría", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 57 y 58, 1984.

293 Cfr. Guerrero, Ornar, "El Departamento de Contraloría", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 57 y 58, 1984.

294 Se trataba de un órgano administrativo creado por la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos (artículo 1º), promulgada el 25 de noviembre 1917, en aplicación del artículo 92 constitucional.

295 "El Departamento de Contraloría se organizará bajo la forma de un Departamento especial, independiente de la Secretaría de Hacienda y bajo la dirección del presidente de la República y examinará los asuntos relacionados con la auditoría, la contabilidad, los ingresos y egresos de la administración, la deuda pública y las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados".

Este nuevo órgano se integró con las unidades y servicios que pertenecían a la Secretaría de Hacienda.F"

Su creación se imponía dada la necesidad de contar con un órgano técnico, independiente del secretario de Hacienda, encargado de controlar la gestión presupuestaria.é" ya que la supervisión ejercida por la Contaduría Mayor de Hacienda era insuficiente, razón por la cual era necesario reorganizar el sistema de contabilidad del Tesoro.

La creación del Departamento provocó una división en el seno de la doctrina. Por una parte, ella fue duramente criticada por algunos autores como Llergo.l" que intentó demostrar que la Secretaría de Hacienda había cumplido hasta ese momento la función de supervisión en forma satisfactoria. Llergo criticaba también la discordancia "técnica" entre el texto de la nueva ley y la Constitución, pues, según dicho autor, un Departamento no podía ser considerado como una estructura independiente de las secretarías.

Otros autores, consideraban que su creación era un signo de progreso:

Con el establecimiento de la Contraloría, México está al mismo nivel que Inglaterra, Alemania, Francia o los Estados Unidos con su "*Comptroller of the Treasury*" pues se cuenta con un funcionario encargado de centralizar el control de los egresos y la contabilidad.²⁹⁹

El Departamento era competente para vigilar y controlar las operaciones financieras de los órganos del Ejecutivo, particularmente en lo concerniente a los egresos de las secretarías y departamentos.

b. Estructura del Departamento

a) A la cabeza del Departamento se encontraba el contralor general de la nación, designado y revocado por el presidente de la República.

296 Machorro y Narvaez, Paulino, "La situación legal de la Contraloría General de la Nación", México, s.e., 1923, p. 23. El autor indica que "la creación de la Contraloría representa la concentración en una sola oficina de las funciones que antes se encontraban dispersas en varios órganos que, no obstante, se encontraban bajo la dirección del secretario de Hacienda.

297 En 1919, el presidente Carranza expresaba en su Informe anual que "su creación tenía por objeto la regularización de los servicios administrativos que administraban bienes y fondos por la vía del control previo".

298 Cfr. "Desorganización de la Secretaría de Hacienda como consecuencia de la creación de la Contraloría", 1920.

299 Cfr. Hajar y Haro, A., "Manual de la Contraloría. Administración y Contabilidad Fiscal", reproducido en *Revista Mexicana de Administración Pública (INAP)*, núm. 54, 1983, pp. 60, 61 Y91.

b) También había un auditor general que dirigía varias auditorías y secciones. Este funcionario era un "filtro" pues todo asunto debía pasar por sus manos.

e) En un tercer nivel había una serie de órganos:

El oficial mayor, que era el encargado de atender las relaciones con el personal; autorizaba los egresos que afectaban a los partidas globales del presupuesto.

La Oficina de Contabilidad, llevaba la contabilidad general de la nación y establecía el balance de las cuentas públicas.

La Auditoría de Órdenes de Pago, ponía en marcha el control previo de cuentas a fin de suprimir el gasto excesivo.

La Auditoría de Inspección, supervisaba la utilización de los fondos públicos percibidos y distribuidos a través de la de las dependencias federales. Este cuerpo de inspección podía efectuar visitas, ya fuera oficiosamente, o a petición de los responsables administrativos. También había *corresponsales* en los organismos descentralizados y en las empresas públicas nacionales. También existían Inspecciones regionales diseminadas en el territorio mexicano.

La Sección de Verificaciones de Pensiones, era la encargada del análisis de los expedientes dirigidos por todos aquellos que solicitaban el pago de una pensión concedida durante el periodo que antecedió a la Revolución.

La Auditoría Civil, verificaba las cuentas de la Tesorería de la Federación, de Correos y Telégrafos, de embajadas y consulados y de las agencias financieras.

La Auditoría de Aduanas, controlaba el sector de las aduanas que en esa época, era la principal fuente de ingresos del tesoro.

La Auditoría Militar, se ocupaba de la revisión de las cuentas de las oficinas encargadas de la gestión de salarios y de egresos corrientes del ejército.

La Auditoría de Guerra y Marina, era competente por el estudio de los asuntos concernientes a los egresos en las armadas.

La Auditoría de Liquidación de las Cuentas, verificaba las cuentas transmitidas por los responsables de la gestión que no habían sido sometidas al control en los plazos previstos. Establecía las responsabilidades detectadas en ocasión de las operaciones de control. Al mismo tiempo, llevaba la contabilidad del periodo previo a la entrada en vigor de la Constitución

y daba respuesta a las solicitudes de dictámenes formuladas por las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

La Auditoría de Servicios, de Cuentas Especiales y de Estadística, era el órgano encargado de establecer el inventario de los bienes nacionales, de la Secretaría de Hacienda, de llevar el catastro del Distrito Federal y de la administración de los archivos de las secretarías de Estado. También delimitaba y evaluaba las propiedades de la Federación.

La Sección de Registro de Personal, llevaba un registro de las designaciones de los funcionarios, empleados y agentes del gobierno federal encargados de misiones relacionadas con la administración de fondos y de bienes de la nación.

El Archivo General, administraba 600,000 expedientes y funcionaba desde 1920 según un sistema de clasificación decimal inspirado en el que utilizaba la Biblioteca del Estado de Nueva York.

El Departamento Consultivo y Jurídico estaba encargado de investigar y fincar las responsabilidades civiles y penales.

La Comisión de Reorganización era una sección de estudios y de consulta para la solución de los problemas prácticos. Esta unidad estaba encargada de proponer medidas de carácter general y de unificar los criterios y los procedimientos en los diversos departamentos.

La experiencia del Departamento no duró mucho tiempo pues una nueva legislación lo suprimió y el control de los egresos pasó a la Secretaría de Hacienda.

C. *Secretaría de Hacienda y de Crédito Público (1933-1947)*

En este periodo es la Secretaría de Hacienda y de Crédito Público la que concentra las funciones de control debido a que heredó todas las atribuciones que pertenecían al Departamento de Contraloría.³⁰⁰ Dicha secretaría ejercía sus funciones a través de dos órganos: la Tesorería de la Federación (en el periodo 1933-1934) y la Contaduría de la Federación (a partir de 1935).

En 1933, la Tesorería ejercía todas las atribuciones que detentaba la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, en 1934, la Dirección General de Egresos sustituyó a la Tesorería en el dominio del control de la ejecución

300 Fue en virtud del decreto del 22 de diciembre de 1932 que se suprimió el Departamento de Contraloría del texto de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 22 de marzo de 1934 y de las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de los años 1935 y 1939.

del presupuesto, y para la autorización previa de los contratos. Más tarde, en 1935, fue creada la Contaduría de la Federación la que, a su vez, sustituyó a la Tesorería en las funciones de contabilidad federal, de auditoría de cuentas, de búsqueda y determinación de responsabilidades, de formación de la Cuenta Pública y para la conducción de las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo.

Finalmente, en 1936, la Oficina Central de Inspección Fiscal tomó a su cargo las funciones de Inspección y de supervisión.³⁰¹

Las atribuciones de control de la Secretaría comprendían los puntos siguientes:

a) Intervención en las operaciones de venta, adquisición y administración de los bienes nacionales.

b) Autorización previa de los contratos que tienen por objeto bienes propiedad de la Federación.

c) Estando encargada de vigilar el ejercicio presupuestario y de verificar los gastos, dirigía la actividad de las oficinas y agentes encargados de la utilización de valores y bienes. También llevaba la contabilidad de la Federación.

d) También debía poner en marcha un control previo de ingresos y de gastos y verificaba la existencia tanto de la autorización previa como la legalidad de las operaciones.

e) La secretaría estaba encargada de dictar medidas administrativas en materia de responsabilidades (resultantes de operaciones irregulares o ilícitas), también investigaba las responsabilidades detectadas al momento de efectuar los controles.

f) Igualmente tenía la encomienda de conducir las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Siendo la Secretaría de Hacienda la encargada de preparar y formular la cuenta anual debía poner a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda los libros de contabilidad y la documentación justificativa de las operaciones.

g) Ella era el órgano responsable de la emisión de títulos amortizados, y del examen de los actos y contratos con cargo al crédito público. En este sentido, también intervenía en la conclusión de los contratos que implicaban utilización de los fondos públicos o más generalmente del crédito público.

³⁰¹ La Dirección de Bienes Nacionales conservó, hasta 1946, las atribuciones que confería el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda del 25 de agosto de 1919.

h) Ella estaba al mismo tiempo encargada de la autorización y revisión de las pensiones civiles y militares. Para ello debía realizar las siguientes operaciones:

1) Revisión y control de la cuenta de la Dirección de Pensiones e intervención en su gestión;

2) Revisión, de oficio, de las actas de las reuniones de la Asamblea de Dirección sobre lo relativo al otorgamiento, la modificación y el retiro de pensiones.

i) En materia de Tesorería, ella era la encargada de la percepción de ingresos y de la vigilancia y distribución de fondos de la Federación. Ella autorizaba las órdenes de pago.

j) Ella intervenía en la celebración de contratos que implicaren la disposición de fondos públicos o la utilización del crédito público, y

k) Ella era responsable de llevar la contabilidad de la Federación.

D. *La Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa (1947-1958)*

Una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue adoptada el 7 de diciembre de 1946.³⁰² Como resultado de la puesta en vigor de esta nueva ley, la Secretaría de Hacienda debió ceder algunas de sus atribuciones, aunque conservó la mayor parte de las mismas:

a) Era la encargada de la presentación del presupuesto y de la vigilancia de su ejercicio.

b) Dirigía las inspecciones y los servicios de policía fiscal;

e) Llevaba la contabilidad del gobierno federal;

d) Era la dependencia encargada de la conducción de las relaciones con la Contaduría Mayor de Contabilidad de la Cámara de Diputados;

e) Dictaba las reglas administrativas relativas a la gestión de la deuda pública;

f) Intervenía en todas las operaciones efectuadas sobre el crédito público, y autorizaba los actos y de los contratos administrativos.

Sin embargo, la Secretaría de Hacienda fue desposeída de las atribuciones concernientes al control y la administración de los bienes nacionales, ya la vigilancia de los trabajos y contratos públicos. En efecto, la entonces recién creada Secretaría de Bienes Nacionales y de Inspección

302 Este texto fue completado por un Reglamento de la misma fecha.

Administrativa.t" fue la beneficiaria de la transferencia de las atribuciones que pertenecían a la Secretaría de Hacienda. Así la Secretaría de Bienes Nacionales:

- 1) Intervenía en todo tipo de contratos públicos.
- 2) Realizaba estudios en vista del mejoramiento de la organización Administrativa.
- 3) Intervenía en todas las operaciones de asignación de subsidios o subvenciones.
- 4) Además, era encargada de la conservación y la administración de los bienes nacionales y de los *bienes nacionalizados*. A tal efecto, le fueron transferidas atribuciones que anteriormente se encontraban dispersas en una serie de órganos.t"
- 5) Intervenía en los actos y contratos cuyo objeto era una obra pública, su construcción, su reparación y su instalación. También se encargaba de controlar su ejecución.
- 6) Un decreto del 20 de enero de 1947 le confió la conclusión de los actos de disposición de los bienes de propiedad nacional.
- 7) Ella intervenía en la adquisición, por cuenta de la Federación, de los bienes propiedad de los particulares, y en todos los procedimientos de expropiación por causa de utilidad pública.

E. *Las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional (1959-1976)*

Como hemos visto, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 redujo la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda para transferir una serie de atribuciones a la recién creada Secretaría de Bienes Nacionales. Una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958, limitó aún más la esfera de atribuciones de la Secretaría de Hacienda. El nuevo texto reformó la estructura de la Secretaría de Patrimonio Nacional y creó la Secretaría de la Presidencia.

Veamos a continuación como fueron repartidas las atribuciones en materia de control entre estas secretarías.

303 Creada por la ley de 7 de diciembre de 1946, con el obje6vo de estrechar la vigilancia sobre los procedimientos de licitaciones en materia de obras públicas y para mejorar la administración de los bienes nacionales.

304 Decreto del 28 de febrero de 1947.

a. Secretaría de Hacienda

La Secretaría conservó sus atribuciones en las materias siguientes:

- 1) Proyección y cálculo de ingresos y egresos. También debe hacer un examen previo a su adopción por los órganos competentes.v"
- 2) Controlar y vigilar la ejecución del presupuesto;
- 3) Llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal;
- 4) Conducir las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;
- 5) Dar la autorización previa (con el concurso de las Secretarías de la Presidencia y de Patrimonio Nacional) de los actos y contratos generadores de derechos y obligaciones para los gobiernos federal y del Distrito Federal;
- 6) Dictar las reglas sobre determinación de responsabilidades;
- 7) Intervenir en todas las operaciones que tuvieran un impacto sobre el crédito público;
- 8) Administrar la deuda pública;
- 9) Ejercer las atribuciones conferidas por la legislación sobre instituciones bancarias, de seguros, y de crédito.

Es conveniente recordar que la Secretaría de Hacienda estuvo a punto de perder sus atribuciones en materia presupuestaria, en razón de que en el proyecto de "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" se pensaba transferirlas a la nueva Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, el proyecto fue modificado después de su discusión en el Congreso de la Unión.

b. Facultades de la Secretaría de la Presidencia

Ella fue concebida, en un principio, como un departamento de planeación y presupuesto. Sin embargo, el proyecto de ley que la creó fue modificado en el curso del procedimiento legislativo: se le retiraron sus competencias en materia presupuestaria. La nueva Secretaría estaba encargada de la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Ejecutivo, de la planificación de las obras públicas, de la coordinación y de la vigilancia de las inversiones realizadas por las autoridades federales, de las actividades de los órganos descentralizados y de las empresas pertenecientes al Estado.

c. La Secretaría de Patrimonio Nacional

Este órgano tenía como atribuciones:

1) La posesión, la vigilancia y la administración de bienes de la nación, de los recursos naturales y del dominio público (a excepción de aquellos que estaban bajo la administración de otro órgano);

2) La realización del inventario de los recursos renovables y no renovables. Además, debía determinar las normas y procedimientos para la realización de los inventarios que debían ser realizados por otros órganos;

3) La puesta al día de las valuaciones de los bienes de la nación;

4) Intervenir en la adquisición, venta y destinación de bienes inmuebles;

5) Administrar el registro de propiedades de la Federación y realizar su inventario;

6) Controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y de las instituciones y empresas que administran, poseen o explotan bienes y recursos de la nación, cuyo control no sea ejercido por otras secretarías;

7) Intervenir en todo tipo de adquisición;

8) Intervenir en la celebración y ejecución de los contratos en materia de obras públicas: construcción, instalación y reparaciones efectuadas por cuenta del gobierno federal y del Distrito Federal;

9) La Ley de Egresos de 1947 le encomendó la realización de visitas, la verificación de los depósitos y almacenes, y de todas aquellas actividades tendentes al cumplimiento de la función de inspección y de vigilancia.

F. *Secretaría de Programación y Presupuesto*

Fue en el marco del Programa de Reforma Administrativa del gobierno 1976-1982, que fueron adoptados diversos textos.³⁰⁶ entre los que se encontraba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976 que suprimió la Secretaría de la Presidencia.³⁰⁷ Uno de los pivotes de la reforma fue la creación de la Secretaría de Programa-

306 Leyes de "Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público" y de "Deuda Pública" del 31 de diciembre de 1976.

307 La Secretaría de Patrimonio se transformó en Secretaria de Patrimonio y de Fomento Industrial.

ción y Presupuesto, concebida como un órgano central del Sistema de Planificación y Control y cuya misión principal consistía en la elaboración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. La nueva Secretaría heredó una serie de atribuciones de la antigua Secretaría de la Presidencia.

La separación de los controles de ingresos y de egresos fue el criterio de distinción de las funciones de la Secretaría de Hacienda, por una parte, y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por la otra.¹⁰⁸

Correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto incluir dentro de los programas "asociados al control global del presupuesto y de egresos de la Federación", a los órganos de contraloría interna encargados de la fiscalización de los egresos.

2. La Secretaría de Contrataría y Desarrollo Administrativo

A pesar de su designación, la Secretaría de la Contraloría se encuentra lejos de constituir un órgano independiente, tal y como es el caso de las contralorías que existen en diversos países de América Latina.¹⁰⁹

Como lo hemos dicho al principio de éste capítulo, se trata de una dependencia de la administración central encargada de ejercer funciones de regulación, control, vigilancia, inspección y evaluación de la actividad de la administración pública. Además, ejerce facultades disciplinarias respecto de los funcionarios públicos.¹¹⁰

La Secretaría asimiló la experiencia del antiguo Departamento de Contraloría (1917-1932) para la puesta en funcionamiento del control preventivo.¹¹¹

Cabe mencionar que una parte de la doctrina asoció su creación a los argumentos de la campaña electoral del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988)¹¹² como un remedio al problema de la corrupción existente en la administración pública. A este respecto, la Secretaría puso en

¹⁰⁸ Cfr. Díaz Pérez, José, "El sistema de fiscalización de la administración pública federal", *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 7, vol. 11, 1980.

¹⁰⁹ Cfr. Camargo, Pedro, *El control fiscal en los Estados americanos y en México*, México, UNAM, 1969, p. 72. "México sigue siendo uno de los países que no han actualizado su ordenamiento constitucional en cuanto se refiere a los progresos alcanzados en los últimos cincuenta años por las entidades fiscalizadoras de otros países, especialmente americanos".

¹¹⁰ En aplicación del título IV de la Constitución mexicana.

¹¹¹ Se creó mediante una adición al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el marco del programa de reforma administrativa emprendido en 1982.

¹¹² Cfr. Acosta, M., "Marco jurídico y trascendencia de la renovación moral. El control interno de la administración pública federal", *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 4, 1985, México, pp. 17-42.

marcha el Programa de "renovación moral" que contemplaba la introducción de la transparencia dentro de la administración pública.t'

Por cuanto a sus funciones básicas, en la SECODAM fueron concentradas las atribuciones de control, que anteriormente se encontraban dispersas en el conjunto de la administración. La función principal de la Secretaría consiste, pues, en controlar el funcionamiento de los sistemas administrativo y financiero.

A. *Fundamentos legislativos del control: textos de base*

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada mediante una reforma al texto de la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (del 29 de diciembre de 1982). Pero fue a partir del primero de enero de 1983 que comenzó a funcionar.

La exposición de motivos de la reforma hacía énfasis en el hecho de que la Secretaría no reemplazó a los órganos y dependencias que cumplían funciones de control y vigilancia de las oficinas encargadas de la gestión de recursos públicos. La secretaría posee una vocación reguladora de los sistemas sectoriales de control. En resumen, la suma de estas funciones la convierten en un "órgano central de control de la administración federal".

Sin embargo, existen algunas atribuciones de control que aún pertenecen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, principalmente en lo relativo a los controles fiscal y presupuestario internos.t'

El conjunto de los textos que regulan la organización y el funcionamiento de la Secretaría es muy amplio:

En primer lugar, se deben citar varios artículos de la Constitución mexicana: 16, 22, 25, 26, 27- XIX y XX, 28, 73- VI- XXIX- D y XXIX- F, 74-V, 76- VII, 94, 108-104, 127, 133 y 134.

A continuación, se encuentra la legislación federal: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LüAPF); la Ley Federal de Respon-

313 Cfr. Osomio Corres, Francisco, *Portée juridique de la planification du développement économique et social*, tesis, París II, 1984.

314 En efecto, a la SHCP le corresponde estudiar los proyectos de leyes y demás disposiciones fiscales; realizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación, formular el programa de gasto público federal y el presupuesto de egresos de la Federación, evaluar y autorizar los programas de inversión pública de la administración federal, llevar a cabo las tramitaciones y registros necesarios para la vigilancia y evaluación del gasto público federal, entre otras (cfr. artículo 31, LdAPF).

sabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP); la Ley de Planeación (5.01.83); la Ley Federal de Entidades Paraestatales (14.05.86); la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (31.12.86), así como el presupuesto de egresos de la Federación de cada año; la Ley de Adquisiciones y Obra Pública (30.12.93); y la Ley de Bienes Nacionales, entre la más importantes.

B. *Estatuto del secretario de la Contraloría de la Federación*

a. Designación y fin de funciones

Según el artículo 92 de la Constitución, la designación de los secretarios de Estado, entre los que se encuentra el responsable de la Contraloría de la Federación, es una de las atribuciones del presidente de la República, quien puede revocarlos libremente. El Poder Legislativo no puede intervenir ni en la designación ni en la revocación de dichos funcionarios.

b. Independencia

Dado su carácter de secretario de Estado, el titular de la Contraloría de la Federación es un agente de ejecución de las decisiones tomadas por el presidente de la República. En la lógica de nuestro sistema presidencial, los secretarios de Estado tienen un papel más limitado que aquel de los ministros en un régimen parlamentario.

c. Atribuciones del secretario

Como secretario de Estado dicho funcionario realiza una función política y una función administrativa. En lo tocante a su función política, él se encarga de ejecutar las instrucciones del presidente de la República en su ramo. En cuanto a su función administrativa, su papel es más importante pues, en la práctica, el presidente no puede dirigir personalmente las numerosas tareas de la administración cuya organización y ejecución son confiadas a los secretarios.

C. *Estructura y funciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo*

a. Estructura de la Secretaría

Concebida como una estructura de talla reducida, la Contraloría es la más pequeña de las secretarías de Estado de la administración federal.

Según el Reglamento Interior del 19 enero 1983 (*Diario Oficial de la Federación*), podemos ubicar en el nivel superior al secretario.

En un segundo nivel existen dos subsecretarías, un coordinador general de comisarios y delegados, y un oficial mayor.¹

En el tercer escalón se encuentra una serie de direcciones: Dirección General de Comunicación Social, Dirección de Planeación, Dirección Jurídica, de Verificación de Situación Patrimonial, de Operación Regional, de Control de las Auditorías, de Auditorías Exteriores, de Auditorías Gubernamentales, de Apoyo a los Comisarios, de Análisis y de Evaluación de los Servicios Administrativos.

b. Funciones de la Secretaría de la Contraloría

En tanto que órgano administrativo, la Secretaría ejerce las funciones siguientes:

1) Regulación

a) Diseñar, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental;

b) Expedir las reglas de control de la administración federal;

e) Formular los dictámenes sobre los proyectos elaborados por la Secretaría de Hacienda en una serie de materias: reglamentación y contabilidad; control de programación y presupuesto, utilización de los recursos humanos, materiales y financieros; contratos de deuda pública, gestión de fondos y valores monetarios;

d) Proponer las reglas aplicables a la actividad de control e inspección de la actividad de los bancos;

e) Establecer las reglas generales relativas a la práctica de los controles; tutela de las misiones de control y de auditoría internas respecto de las que también fija las normas; también supervisa la formación del personal encargado de dichas misiones.

f) Dictar las reglas de funcionamiento de las oficinas "de quejas" sobre el comportamiento de los funcionarios públicos y sobre las irregularidades detectadas en el ejercicio de la función pública.²

315 Que garantiza la coordinación de los servicios al interior de la Secretaría.

316 En las secretarías, dependencias y en varias empresas públicas fueron creadas oficinas de reclamaciones abiertas al público para garantizar la observancia del Gódogo Ético de los Servidores Públicos.

g) Emitir las reglas necesarias para garantizar la adecuada declaración patrimonial a la que se encuentran obligados los funcionarios públicos. La declaración debe comprender el valor neto de sus haberes personales al momento de su entrada, de su partida, y una vez por año.

En 1992, 14,616 funcionarios fueron sancionados por infracción a la Ley de responsabilidades (entre ellos tres subsecretarios de Estado); 1,117 revocaciones (de ellas 412 por incumplimiento del deber de presentar su declaración patrimonial); 657 declaraciones de inhabilitación para ocupar puestos públicos; 1,411 suspensiones temporales; 1,285 amonestaciones; 10,215 apercibimientos por otras infracciones al Código de ética. Las multas alcanzaron la suma de 57,891 millones de viejos pesos.³¹⁷

h) La Secretaría autoriza los contratos de adquisición de bienes celebrados con proveedores extranjeros.

2) *Vigilancia e inspección*

a) Inspección del ejercicio del presupuesto de egresos y de su coherencia presupuestaria.³¹⁸

b) Auditoría directa. La secretaría practica, por conducto de su propio personal, auditorías directas financieras, legales, de operación y de supervisión de la gestión de los fondos y valores comerciales que forman parte del patrimonio del Estado. Este personal se limita a realizar las misiones de auditoría en aquellas agencias gubernamentales o en aquellas actividades en las que se consideran pertinentes. Para ello se toma como criterio de base la importancia de los compromisos financieros de las dependencias auditadas, o bien, porque ellas se encuentren particularmente expuestas a anomalías de gestión o a la corrupción;³¹⁹

e) Designación y proposición de candidatos a los puestos de comisarios públicos.

317 Cfr. periódico *Excelsior*, 17 de diciembre de 1992, p. 7, "Destitución de 1,170 funcionarios".

318 Control de las políticas, de la gestión y del rendimiento de las agencias, empresas públicas y secretarías de Estado a través de representantes (comisarios y delegados) asignados en ellas.

319 La auditoría versa sobre los salarios del personal, las adquisiciones, la gestión de los haberes y los controles internos. La auditoría directa puede desembocar en inculpaciones penales o en responsabilidad civil. La SECODAM auxilia a las contralorías internas a detectar y resolver algunos problemas específicos.

d) Revisión, inspección y vigilancia de la plena observancia de las leyes y normas en materia de obras y contratos públicos (control de las adquisiciones al nivel federal).

e) Control de las adquisiciones. Es mediante el sistema de contratación por adjudicación que deben ser celebrados los pedidos de bienes, de servicios o de las obras públicas que se realicen por cuenta de las dependencias públicas. Para controlar dichas operaciones, la Secretaría utiliza tres instrumentos para verificar que las tres etapas de una adjudicación (convocatoria, examen de la licitación y adjudicación del contrato) respeten la reglamentación:

- Servicio de reclamaciones. En 1985, por ejemplo, fueron recibidas un total de 634 quejas. De entre las decisiones emitidas, 262 (41.2%) fueron favorables a los quejosos y 372 confirmaban la decisión de la administración."
- Control por insaculación o "sondeo" de los contratos celebrados por la administración. Con este mecanismo se intenta garantizar que las transacciones respeten la reglamentación sobre los contratos públicos de adquisición y verificar la exactitud de los diversos elementos: el precio, la cantidad, la calidad y la justificación del pedido.V'
- Verificación de importaciones. Inspección de los envíos en su punto de partida.

Todos los pedidos directos a proveedores del extranjero, formulados por las dependencias federales son objeto de un seguimiento por parte de una empresa suiza especializada, que cuenta con oficinas en todo el mundo y destinado a garantizar el respeto de las prescripciones en la materia (cantidad, calidad y precio).³²²

f) Designación y supervisión de la actividad de los "auditores externos" de las entidades de la administración federal, se hace especial énfasis en las empresas del Estado. Las empresas del Estado son evalua-

320 México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "Inconformidades sobre concursos y contratos", *Reportes de la Contraloría*, núm. 2, México, SECOFEG, 1985.

321 En 1985, fueron sometidos a investigación 813 contratos. En un total de 328 contratos se detectaron anomalías y se formularon informes detallados para cada uno de ellos (la dependencia implicada, el importe del contrato, las anomalías constatadas y las soluciones dadas).

322 En un periodo de 12 meses, de un total de 179 inspecciones efectuadas, se encontraron anomalías en 7 de ellas.

das por despachos privados escogidos y supervisados por la SECODAM que es la instancia superior en la materia.V' En tal carácter, ella emite las directivas para definir las responsabilidades de los despachos encargadas de las auditorías.

Este sistema permite a la SECODAM controlar la oportunidad, la amplitud y la calidad de las auditorías, pero también contribuye a garantizar que las recomendaciones formuladas en las auditorías precedentes sean tornadas en cuenta.

g) Sancionar las infracciones de carácter administrativo y presentar las denuncias penales que procedan en contra de los responsables de la mala gestión, del desvío de recursos financieros o del desvío de poder.

h) Control de las transferencias del presupuesto federal a los estados y los órganos locales. La Secretaría controla los egresos destinados a inversiones regionales cuando éstas hayan sido ordenadas por el gobierno federal.³²⁴ Este control comprende la eficacia del control interno, las condiciones de adjudicación de los contratos, las modalidades de ejecución de los proyectos y la conformidad de los resultados obtenidos con los objetivos buscados.

3) *La función de coordinación*

La Secretaría es el órgano encargado de la organización y coordinación del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.I" del cual debe diseñar las características, la estructura y el funcionamiento. Se pretende con ello crear una "red" de control de las instancias de decisión administrativa.F"

La "Ley de Programación, Contabilidad y Gasto Público" (1982) dispone que en cada entidad de los poderes Legislativo, Judicial, de la administración centralizada.P? así como en los órganos descentralizados,

³²³ Cfr. Weiner, "Amélioration de la gestion fédérale au Mexique: essai sur une reforme institutionnelle", *Revue Internationale de Sciences Administratives*, París, 1987, p. 239.

³²⁴ Según la Constitución, las autoridades y los gobiernos locales no están sometidos al control, con excepción de la utilización de recursos provenientes del presupuesto federal.

³²⁵ Que tiene como uno de sus objetivos el establecimiento de órganos internos de control en todas las unidades de la administración pública federal.

³²⁶ Cfr. Weiner, *op. cit. supra*, nota 323, p. 240. "En un principio, la mayor parte de las agencias estaban desprovistas de servicios de control y de auditoría interna. En varias agencias, la existencia de las contralorías se había reconocido en el papel, pero no habían sido puestas en funcionamiento. Además, los servicios existentes no aportaban ninguna utilidad práctica".

³²⁷ Presidencia de la República, secretarías y departamentos de Estado.

en las empresas y fideicomisos públicos, deberá existir una unidad encargada de la formulación, de la programación, de la evaluación y del control del presupuesto.

En un total de 566 agencias fue creada una contraloría para garantizar la supervisión interna. Estas contralorías internas son órganos de apoyo que dependen directamente del jefe de la unidad administrativa, de modo tal que poseen independencia respecto de los otros componentes de la estructura.^F Ellas realizan, por una parte, la racionalización de la utilización de recursos y, al mismo tiempo, contribuyen a combatir la corrupción.

Mediante este diseño estructural, se pretende alcanzar ciertos objetivos: garantizar la independencia de las contralorías internas y permitir el acceso de los responsables de las mismas contralorías internas a toda la estructura. Se ha buscado con ello, reproducir el funcionamiento de la Secretaría de la Contraloría en el seno de cada dependencia.

Se pueden resumir en tres puntos las funciones de estos órganos: inspección y control (supervisión), auditoría y recepción de quejas y denuncias.

El establecimiento de tales órganos internos de control impuso la necesidad de instrumentar mecanismos de coordinación entre las contralorías internas y la Secretaría de la Contraloría, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y eliminar los obstáculos que podrían encontrar en el ejercicio de la función de control.

Es a la Secretaría a quien corresponde la emisión de las reglas generales de funcionamiento de las contralorías internas.^V a las que también brinda apoyo técnico a efecto de que cumplan cabalmente sus funciones; la SECODAM interviene de oficio o a petición de los órganos de control interno, para verificar la observancia de los procedimientos y la búsqueda de responsabilidades. Ella controla la conformidad de las actividades respecto de las leyes, los programas y las reglas de buena gestión.^P

328 Cfr. Cardoso, José, "Los órganos internos de contraloría en las dependencias y entidades de la administración pública federal", *Revista de Administración Pública*, México, núms. 57 y 58, enero-junio, 1984.

329 Es así, por ejemplo, que se dictan, a partir de 1984, las "Bases generales del programa anual de auditoría". Trátase de un texto de aplicación general, que se adapta de las necesidades específicas de las diversas unidades de la administración federal.

330 Este control ejercido por la secretaria garantiza la calidad de los programas de auditoría de las contralorías internas, la publicación de las conclusiones y la aplicación de las medidas recomendadas al respecto.

La Secretaría desempeña una función consultiva respecto de las secretarías de Estado y de las empresas del Estado en lo que concierne a la designación y revocación de los responsables de las contralorías internas y comisarías, respectivamente.v!

Finalmente, estos órganos internos de control pueden establecer relaciones bilaterales de intercambio de información y de colaboración conforme a las reglas dictadas por la SECODAM, lo que favorece igualmente el intercambio de experiencias entre las distintas contralorías internas.P?

V. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO: LA NECESIDAD DE UNA CONTRALORÍA INDEPENDIENTE

Es claro que la creación de la Secretaría de la Contraloría constituyó un progreso en la vigilancia de la utilización de los recursos financieros de la Federación y contribuyó a someter a la administración a una mayor disciplina presupuestaria. Antes, sólo existía la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, después de diez años de funcionamiento la Secretaría ha afirmado su presencia en el seno de la administración. Existe continuidad en sus programas y sus mecanismos de control comienzan a perfeccionarse y reforzarse recíprocamente para configurar un mecanismo global de evaluación. Sin embargo, es necesario reconocer que el sistema requiere evolucionar hacia la instauración de un órgano autónomo dotado de plena independencia que realice procedimientos de auditoría externa respecto del Poder Ejecutivo, que es el principal beneficiario de los recursos públicos.P!

331 Cfr. Weiner, *op. cit. supra.* nota 326, p. 240. "En este punto, su misión es idéntica a aquella de los servicios del contralor general del Canadá que tiene un poder reglamentario y de supervisión en todo lo tocante a la gestión financiera, al control y a la evaluación de los programas de las agencias del gobierno federal canadiense; al mismo tiempo, también se parece a aquella del *Council of Integrity and Efficiency and Council of Management Improvement* de la Presidencia de Estados Unidos".

332 Cooperación técnica e intercambio de expedientes, informes y datos entre las diversas secretarías de Estado.

333 Cfr. Fix-Zamudio, H., "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Memoria del IJI Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, 1987, t. 11, pp. 694 Y695; cfr. del mismo autor, "Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 12, 1994, p. 30.

En esta perspectiva, una modificación del Estatuto de la Contraloría de la Federación se aprecia indispensable. Se debería suprimir el carácter de Secretaría que la coloca bajo la dirección del Ejecutivo y la priva de la autonomía que implica el funcionamiento de este tipo de instituciones. Sería necesario adaptar al entorno institucional mexicano las características que posee, por ejemplo, la Contraloría chilena cuyo titular es designado por el presidente con ratificación del Senado. También debería ser dotado de la inamovilidad de la que gozan los magistrados del Poder Judicial federal.^v con lo cual se impediría que fuera destituido antes de cumplir la edad de jubilación.

Es imperativo crear un sistema de control externo de las finanzas públicas de la Federación, de los organismos descentralizados y de las empresas públicas, pero en todo caso, será necesario acordar a los órganos de control una verdadera autonomía, tal y como ocurre con los jueces de los tribunales de cuentas, quienes gozan, en la mayoría de los países en que existen tales instituciones, de las mismas inmunidades y de las garantías de independencia acordadas a los miembros de la Corte Suprema.