



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

EXPTE. D-

3199

/11-12



PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sancionan con fuerza de

LEY

JUICIO DE RESIDENCIA

CAPITULO I - Del objeto

Artículo 1.- Institución. Institúyese el Juicio de Residencia como mecanismo de rendición de cuentas de las máximas autoridades de los poderes ejecutivos de la Provincia de Buenos Aires y de sus Municipios; el que se regirá por las disposiciones de la presente ley.

Artículo 2.- Finalidad. El Juicio de Residencia constituye un procedimiento judicial al que deben someterse obligatoriamente el Gobernador y los Intendentes municipales al término del desempeño de su cargo, con la finalidad de verificar el grado de cumplimiento de sus responsabilidades político-administrativas durante el ejercicio de su mandato.

Artículo 3.- Objetivos. El Juicio de Residencia, en función de la auditoría de los actos de gobierno, tendrá los siguientes objetivos:

- a. Obligar a los gobernantes a rendir cuentas del mandato conferido por la ciudadanía al momento de ser elegidos para desempeñarse en sus cargos.
- b. Evaluar el desempeño de las máximas autoridades de los poderes ejecutivos de la Provincia y de los Municipios.
- c. Revisar el desarrollo de las acciones de gobierno durante el período auditado, en particular las más relevantes de la gestión administrativa.
- d. Examinar el grado de cumplimiento de las normas vigentes durante su mandato.
- e. Receptar las denuncias y cuestionamientos que las ciudadanas y ciudadanos presenten durante la sustanciación del juicio.
- f. Constatar la existencia de casos de corrupción, indignidad, abusos de poder, y/o comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones.
- g. Investigar las denuncias recibidas por el Tribunal.
- h. Desalentar todo tipo de acto reñido con la ética y la moral por parte de los funcionarios, a sabiendas que será investigada su administración al término de su mandato.
- i. Posibilitar un reconocimiento por su buena gestión a aquellos funcionarios que se comprobare lo meritorio de su acción de gobierno.



- j. Constatar y receptar la información relacionada con acciones meritorias destacadas durante la correspondiente administración, valorando las mismas en el análisis final de la gestión.
- k. Dar un dictamen final sobre la gestión de gobierno de las funcionarias y funcionarios evaluados.

Artículo 4.- Sujetos comprendidos. Quedan alcanzados por las prescripciones de la presente ley y sujetos al Juicio de Residencia: los Gobernadores o Gobernadoras y los Intendentes o Intendentas municipales que hayan desempeñado sus funciones durante la totalidad del período del mandato correspondiente a su cargo, así como sus reemplazantes legales cuando hayan ejercido el Poder Ejecutivo por un período mayor a un (1) año.

Artículo 5.- Impedimento. Los funcionarios públicos mencionados en el artículo 2º, una vez concluidas sus funciones de gobierno, estarán sujetos a Juicio de Residencia ante el Órgano de Aplicación por el término de seis (6) meses contados a partir de la finalización de su mandato o cese de sus funciones, período en el cual no podrán ausentarse de la Provincia por un plazo que exceda los veinte (20) días, salvo que mediare autorización expresa del citado organismo competente.

Artículo 6.- Alcance. Las previsiones y prohibiciones del artículo anterior alcanzan a todo funcionario o funcionaria responsable de dichos cargos públicos cuyo mandato haya finalizado, o cesado en sus funciones, con independencia de su reelección o designación en el mismo o diferente cargo.

Artículo 7.- Obligatoriedad. Los funcionarios mencionados en el artículo 2º deberán dar pleno cumplimiento a las normas que al efecto dicte el Órgano de Aplicación, bajo apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, se les efectuará un cargo preventivo automático proporcional al importe de los bienes que estuvieron bajo su responsabilidad en los casos sujetos a investigación particular.

Artículo 8.- Domicilio. Sin perjuicio de las restantes obligaciones fijadas en esta ley, quienes estén alcanzados por sus disposiciones deberán constituir domicilio especial ante el Tribunal en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, y dentro de los tres (3) días de haber dejado el cargo, el que se considerará subsistente por el término de prescripción a que se refiere el artículo 5º, donde serán válidas todas las notificaciones que se cursen. El incumplimiento de esta obligación implicará que las disposiciones que se dicten quedarán automáticamente notificadas al día siguiente de su dictado.

Artículo 9.- Abandono. A los efectos de esta Ley se considera abandono al cambio de residencia real y efectiva, excluyéndose los traslados temporarios que no impliquen dicho cambio.



Artículo 10.- Garantías. Los funcionarios públicos residenciados gozarán de todas las garantías constitucionales y legales en defensa y resguardo de sus derechos.

CAPITULO II – Del Órgano de Aplicación

Artículo 11.- Órgano de Aplicación. El Tribunal Social de Responsabilidad Política, en el marco de las funciones establecidas en el artículo 3° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, será el órgano de Aplicación de la presente Ley.

Artículo 12.- Competencia. El Tribunal será competente para entender en la investigación y evaluación de toda la actuación administrativa relacionada con la presente ley y con el objeto de su creación.

Artículo 13- Objeto. El Tribunal, tendrá a su cargo la sustanciación de los Juicios de Residencia examinando los actos de gobierno producidos durante el mandato del funcionario público correspondiente, con el objeto de constatar el cumplimiento de sus responsabilidades político- administrativas. El Tribunal podrá abocarse a la investigación de presuntas comisiones de actos de corrupción, por denuncia de cualquier persona o de oficio.

Artículo 14.- Delegaciones. El Tribunal contará con delegaciones en las regiones o municipios de la Provincia a los efectos de descentralizar su trabajo y de posibilitar un adecuado desarrollo de los Juicios de Residencia a que estarán sometidos los Intendentes municipales.

Artículo 15.- Autonomía. El Tribunal Social de Responsabilidad Política actuará en forma independiente y descentralizada, teniendo plena autonomía funcional y política para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 16.- Atribuciones. El Tribunal estará facultado para solicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que se estime útil, a cualquier organismo público nacional, provincial, o municipal, y a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas; todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que se les fije. Al respecto, no se podrá oponer disposición alguna que establezca el secreto de información y/o documentación requerida, salvo que la misma se funde en resolución de jerarquía superior.

Artículo 17.- Organismos complementarios. Con el objeto de la sustanciación de los Juicios de Residencia y a efectos de disponer de la información de base necesaria, el Tribunal contará con el apoyo directo de los siguientes organismos:

- a. Tribunal de Cuentas.
- b. Fiscalía de Estado.
- c. Defensoría del Pueblo.



Artículo 18.- Informes. Al término de los mandatos del Gobernador y de los Intendentes municipales, los organismos mencionados en el artículo precedente remitirán al Tribunal un informe respecto al desarrollo de la gestión de dichos funcionarios públicos, discriminando los cumplimientos e incumplimientos detectados, los cuestionamientos y llamados de atención realizados, así como el grado de respuesta dado a las objeciones planteadas a los respectivos gobernantes.

Artículo 19.- Envío. Los informes referidos en el artículo anterior, serán remitidos al Tribunal Social de Responsabilidad Política dentro de los treinta (30) días posteriores a la finalización de los mandatos de las funcionarias y funcionarios públicos sujetos a Juicio.

Artículo 20.- Obligación. Estarán obligados a suministrar la información que les solicite el Tribunal para el cumplimiento de sus funciones, los siguientes organismos:

- a. El Poder Ejecutivo de la Provincia.
- b. Los Departamentos Ejecutivos Municipales.
- c. Los organismos autárquicos o descentralizados de la Provincia y de los Municipios.
- d. Las empresas de propiedad o con participación del Estado Provincial o Municipal.
- e. Los proveedores del Estado Provincial y los proveedores de los Municipios.

Artículo 21.- Colaboración. Para la elaboración de los estudios particularizados que resulten necesarios a efectos de producir los informes de la gestión de los gobernantes, el Tribunal podrá requerir la colaboración de las Universidades públicas con sede en la Provincia, así como de organizaciones no gubernamentales especializadas en los temas a desarrollar.

Artículo 22.- Excusaciones. Los miembros del Tribunal sólo podrán excusarse o ser recusados cuando sean parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los residenciados.

Artículo 23.- Juicio Político. El juzgamiento previo del Gobernador/a por parte de la Legislatura, durante el ejercicio de su cargo, mediante el Juicio Político -en los casos en que se hubiese producido- no será impedimento para la realización del Juicio de Residencia una vez finalizado su mandato. Similar criterio se aplicará para los Intendentes/as que hayan sido procesados por los Concejos Deliberantes de acuerdo con los mecanismos especiales establecidos en la Constitución Provincial para su juzgamiento y destitución.



CAPITULO III – Del procedimiento

Artículo 24.- Información previa. El Tribunal recopilará toda la información de base que se vaya produciendo con referencia a las gestiones de gobierno de los funcionarios públicos que serán sometidos a Juicio.

Artículo 25.- Etapas. El Juicio de Residencia comprenderá dos etapas: una secreta y otra pública. En la secreta se investigará de oficio la conducta y actuación del funcionario, mientras que en la pública se convocará a las ciudadanas y ciudadanos, posibilitando que quienes tuvieran conocimiento de actos singulares ocurridos durante el mandato pudiesen informarlo.

Artículo 26.- Inicio del Juicio. Coincidentemente con la terminación del correspondiente mandato del Gobernador y/o del Intendente Municipal, y sin importar si continúan en otra función o en la misma por reelección, se les comunicará en forma inmediata el inicio del Juicio de Residencia, emplazándolos a presentarse ante el Tribunal -personalmente o mediante un apoderado- en un plazo de diez (10) días. Los funcionarios que cesen en el ejercicio del Poder Ejecutivo quedarán a disposición del Tribunal durante el período de seis (6) meses en que se sustanciará el mismo.

Artículo 27.- Difusión. El Tribunal informará a la comunidad, mediante todos los medios de comunicación que resulten convenientes, el inicio del Juicio de Residencia correspondiente, dando lugar a posibles presentaciones al respecto.

Artículo 28.- Investigación. En base a la documentación previamente recopilada, se dará comienzo la etapa de investigación, a cuyos efectos el Tribunal solicitará toda información que considere pertinente relacionada con la actuación administrativa de los mismos, a los organismos mencionados en los artículos 17º y 20º de la presente, a efectos de utilizarla para la formación de los correspondientes cargos de acuerdo a su conducta de quienes ejercieron el Poder Ejecutivo.

Artículo 29.- Carácter. La investigación, de acuerdo con la finalidad del Juicio de Residencia, tendrá por objeto analizar todos los aspectos relacionados con la administración, discriminando los actos de gobierno de carácter positivo y los negativos, a efectos de una correcta evaluación de la gestión.

Artículo 30.- Etapa de investigación. Una vez que se resuelva la apertura del procedimiento de investigación, el Tribunal designará un secretario que estará a cargo de la misma. El secretario podrá nombrar un equipo de técnicos con conocimiento en el tema a investigar.

Artículo 31.- Reserva. La tramitación de las investigaciones será reservada hasta la formulación del dictamen. Durante la primera fase se podrá interrogar a testigos para que, de manera confidencial, declaren sobre la conducta y actuación de los



funcionarios que estén siendo juzgados, y examinándose también los documentos de gobierno.

Artículo 32.- Denuncias. Cualquier persona en pleno ejercicio de sus derechos, podrá formular denuncia sobre hechos destacados –positivos o negativos- ante el Tribunal, a partir de la fecha en que el funcionario haya cesado en su mandato y hasta sesenta (60) días posteriores a dicha fecha.

Artículo 33.- Requisitos. La denuncia se hará por escrito fundada de manera clara y precisa, o en forma verbal y actuada por ante el Tribunal. Deberá contener la descripción de los hechos y ofrecer las pruebas con que contare. El denunciante podrá solicitar se haga reserva de su identidad, la que quedará en conocimiento sólo del Presidente del Tribunal y de quien instruya las actuaciones.

Artículo 34.- Sustanciación. Los denunciantes podrán ser parte del proceso de investigación administrativo, que se inicie como consecuencia de la presentación realizada. Para el esclarecimiento de algunos hechos importantes, el Tribunal podrá tomar declaración a testigos

Artículo 35.- Rechazo. El Tribunal tendrá la facultad de rechazar "in limine" cualquier denuncia que a su juicio no resultare procedente, lo que se notificará al denunciante, sin perjuicio de la responsabilidad que le correspondiere si hubiere actuado con temeridad o malicia.

Artículo 36.- Traslado al acusado. De las denuncias y de las pruebas recolectadas, se formará el sumario de los cargos que resulten y se dará traslado al residenciado por treinta (30) días, a fin de que pueda ofrecer y producir la prueba que haga a su defensa respecto de los cargos surgidos como resultado de la investigación. Cumplido dicho plazo, el Tribunal fijará audiencia dentro de los treinta (30) días siguientes.

Artículo 37.- Potestad. El Tribunal tendrá las más amplias facultades para obtener cualquier informe, dictamen, pericia, testimonios y toda otra prueba, a efectos de esclarecer los hechos denunciados, mandando producir las pruebas ofrecidas y las que dispusiere de oficio.

Artículo 38.- Plazos. La investigación no podrá exceder el plazo de sesenta (60) días hábiles. Dicho plazo de producción de la prueba podrá ser prorrogado por treinta (30) días, con motivos fundados.

Artículo 39.- Interrupción. En los casos en que la información requerida a organismos oficiales impidiere, dilatase o entorpeciere por cualquier motivo el trámite procesal normal de la investigación, el Tribunal podrá interrumpir la prosecución de la investigación en una o más oportunidades, por un plazo que en su conjunto no podrá exceder de sesenta (60) días hábiles, sin perjuicio de



informar a los organismos competentes el hecho que ocasiona la interrupción del trámite, e efectos de que se adopten las medidas que se consideren pertinentes.

Artículo 40.- Dictamen. Cumplidos los plazos de la producción de las pruebas mencionados anteriormente, con la información relevada y la investigación realizada, se levantarán los cargos. El secretario deberá emitir un dictamen, el cual deberá estar fundado, con sus antecedentes y será elevado dentro de los dos (2) días hábiles posteriores a la presidencia del Tribunal dentro de los dos días siguientes, aconsejando la decisión a adoptar para la prosecución del Juicio de Residencia

Artículo 41.- Contenido. El dictamen, además de referirse al balance general de la administración ejercida por el funcionario público residenciado, y de los actos particulares que merezcan destacarse -ya sea por lo positivo o negativo de la gestión-, deberá contar la comprobación o no de los actos de incorrección por los cuales fuese investigado, tanto sea de oficio o por denuncias.

Artículo 42.- Segunda fase. La segunda fase del Juicio de Residencia comenzará una vez presentado el dictamen. Durante esta etapa, que será pública, las ciudadanas y ciudadanos podrán realizar presentaciones a favor o en contra de la gestión de los funcionarios sometidos a rendición de cuentas.

Artículo 43.- Citación. Dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la recepción de las pruebas y del dictamen, el Tribunal citará al residenciado a una Audiencia Pública, a efectos de que ofrezca su descargo por sí o por medio de apoderado defensor debidamente acreditado, bajo apercibimiento de proseguir el Juicio en rebeldía, actuando en este caso en su representación el Defensor Oficial hasta que comparezca el denunciado. El día y hora de la Audiencia será publicado en el Boletín Oficial y en la página web oficial del Tribunal.

Artículo 44.- Audiencia Pública. La audiencia de debate será oral y pública, respetándose los principios de inmediación, concentración y defensa. En la misma se escuchará en primer lugar al secretario a cargo de la investigación y luego al residenciado. En la Audiencia Pública, las ciudadanas y los ciudadanos podrán exponer todas las cuestiones que crean convenientes para proceder a su juzgamiento. En el caso de presentarse nuevas imputaciones que requieran la aportación de elementos para confrontarlas, se otorgará un plazo perentorio a la defensa para dicho fin.

Artículo 45.- Sesiones. En caso de ser necesario, como consecuencia del tipo de gestión de gobierno, por la naturaleza de las causas, o por la cantidad de presentaciones que se registren, la Audiencia pública podrá comprender dos o más sesiones.

Artículo 46.- Fallo. Oídas las partes, el Tribunal pasará a un cuarto intermedio a efectos de examinar las causas presentadas y deliberar acerca de la procedencia



o no de la aplicación de sanción. En el caso de adoptarse una resolución dictando un fallo al respecto, será comunicado verbalmente en la Audiencia. En caso de ser imposible, por la gravedad o complejidad del caso, se fijará una nueva fecha que no podrá exceder de los treinta (30) días de plazo, para emitir el fallo definitivo. Dentro del plazo para dictar sentencia, el Tribunal podrá ordenar nuevas diligencias para mejor proveer.

Artículo 47.- Demanda. Cuando de la investigación llevada a cabo surgieran responsabilidades civiles o penales, el Tribunal iniciará las acciones correspondientes ante la justicia competente.

Artículo 48.- Prohibición. El procedimiento de investigación no es condición previa para la intervención del Poder Judicial.

CAPITULO IV – De la sentencia y sanciones

Artículo 49.- Sentencia. Cumplido el plazo establecido para el dictado de la sentencia, el mismo podrá ser prorrogado por única vez en caso de extrema excepcionalidad por un plazo de quince (15) días hábiles, bajo la responsabilidad de los integrantes del Tribunal en caso de demoras injustificadas, y se concretará a determinar el cumplimiento de las responsabilidades político-administrativas de la máxima autoridad del poder ejecutivo de la Provincia o de un Municipio -según el caso- a la finalización de su mandato, respecto a lo actuado durante el ejercicio del mismo.

Artículo 50.- Pronunciamiento. Una vez concluido todo el procedimiento de investigación, el Tribunal emitirá el pronunciamiento definitivo con el voto de los dos tercios del total de sus miembros.

Artículo 51.- Apelación. No habrá apelación ni recurso alguno de la sentencia pronunciada por el Tribunal Social de Responsabilidad Política.

Artículo 52.- Sanciones. En caso de entenderse que resultó acreditada la responsabilidad del funcionario investigado en alguno de los cargos examinados, se aplicarán las sanciones que correspondan al imputado, de acuerdo con la gravedad de los hechos, las que podrán ser de los siguientes tipos:

- a. Multas.
- b. Devolución del dinero percibido ilegítimamente.
- c. Inhabilitación para ejercer cargos o funciones públicas de cualquier naturaleza o jerarquía. por el tiempo que se fijare en la sentencia,
- d. Destitución, en caso de desempeño de otro cargo.

Artículo 53.- Otras responsabilidades. La sentencia dictada por el Tribunal con las sanciones correspondientes de acuerdo con las causales del Juicio, se aplicará sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil del funcionario público.



Artículo 54.- Obligación de cumplimiento. Las sanciones deberán ser aplicadas obligatoriamente. El Tribunal realizará todas las gestiones que sean necesarias para su cumplimiento. En caso de no hacerla efectivamente el funcionario a cuyo cargo estuviera, éste deberá ser juzgado por el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público.

Artículo 55.- Prevalencia. En caso de que en sede penal se dictare sentencia condenatoria contra el residenciado, con la accesoria de inhabilitación con posterioridad a la resolución del Tribunal Social de Responsabilidad Política, prevalecerá el período de inhabilitación que fijare la Justicia.

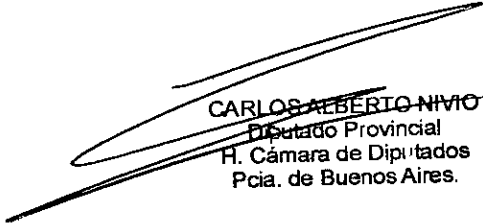
Artículo 56.- Código. Serán de aplicación en lo pertinente y con carácter supletorio los Códigos Procesales de la Provincia.

Artículo 57.- Extracto. El Tribunal producirá un extracto de cada causa con inserción de la sentencia que le correspondiere y las sanciones aplicadas.

Artículo 58.- Publicación. El citado extracto con los fallos aplicados por el Tribunal será publicado en el Boletín Oficial de la Provincia, en la página web oficial del Tribunal y un diario local, del lugar correspondiente al domicilio del funcionario sancionado.

Artículo 59.- Archivo. El Tribunal archivará todos los expedientes y demás documentación relacionada con cada Juicio de Residencia, a efectos de su debida constancia.

Artículo 60.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.


CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.



FUNDAMENTOS

El sistema político-administrativo español

Con la conquista de un vasto sector del continente americano, la Corona española se estableció en esas tierras anexándolas a su dominio. Debió allí establecer órganos de gobierno que regularan la vida colonial, los cuales fueran capaces de aplicar, en un territorio distante de la Metrópoli, las órdenes y normas que emanaran de la misma.

El sistema político-administrativo que se estableció en América fue un modelo creado por España. Las instituciones clásicas del mundo español, intentaron mantener las características esenciales en estos nuevos territorios, aunque los criollos y peninsulares tendieron a transformarlas de acuerdo a su realidad.

El rey estuvo a la cabeza de toda la institucionalidad administrativa, jurídica y política. El Consejo de Indias gobernó América por orden real. Para poder controlar y fiscalizar América, la Corona creó, a medida que fue necesario, toda una institucionalidad, parte con residencia en España y parte en América.

La política administrativa fue creada durante la Colonia, época que siguió a la Conquista. El período colonial abarca en América Hispánica, aproximadamente desde mediados del siglo XVI hasta los inicios del siglo XIX.

Los vínculos de América con España estuvieron regulados por instituciones que representaban la autoridad y el poder del rey en estas tierras, ya que ellas eran posesiones de la corona y no del pueblo o nación hispana. Así había quedado dispuesto en la Bula Papal *Inter Caetera* de 1493. Las Indias, como fueron llamadas, pasaron a constituir un bien público que los reyes no podían enajenar o vender, como podían hacerlo con sus otros reinos.

Los monarcas se denominaban comúnmente como los reyes de España y de las Indias, para dejar establecida la diferencia entre la administración en territorio español y americano. Sus autoridades no estaban vinculadas entre sí y obedecían jerárquicamente a una sola, que era la persona del rey. El monarca Carlos V, en 1524, definió una administración para las Indias, creando instituciones que funcionarían en territorios españoles y otros en territorios americanos.

Los organismos que administraron América fueron: Consejo de Indias, Casa de Contratación, Virreinos, Capitanías Generales, Gobernaciones, Audiencias, Consulados, y Cabildos. El Consejo de Indias y la Casa de Contratación eran instituciones que funcionaban en España, mientras que el resto estaba establecido en América.

Los Adelantados, los Virreyes, los Capitanes Generales, y los Gobernadores, fueron los principales funcionarios de la corona en América. Por sobre todos ellos estaba omnipresente la figura del Rey, quien era la máxima autoridad, tanto en España como en América, detentando el gobierno de un Estado absolutista. Sin embargo, sólo en los primeros años posteriores a la conquista, el rey tuvo a su cargo directo los asuntos de las colonias, luego la mayoría de las tareas pasaron a ser desempeñadas por la Casa de Contratación de Sevilla, que también fue delegando atribuciones al Consejo de Indias que, finalmente, hacia el siglo XVII se constituyó en la principal institución.

Las Audiencias tenían funciones judiciales y estaban integradas por los oidores, prestigiosos hombres del Derecho, cuyas decisiones sólo podían ser apeladas ante el Consejo de Indias cuando se tratara de asuntos de importancia económica considerable. Entre otras funciones, asesoraban y vigilaban a los virreyes en el cumplimiento de sus funciones. Las Audiencias se instalaban en las provincias mayores, que contaban con un gobernador-presidente, que presidía la Audiencia.



En cuanto al Real y Supremo Consejo de Indias, sus orígenes datan del año 1519, cuando se estableció en el *Consejo de Castilla* una oficina destinada a resolver los asuntos de los territorios conquistados. De ella surgió el Consejo de Indias (Valladolid, 8 de marzo de 1523), cuyo primer presidente fue el cardenal García Jofré de Loayza, nombrado el 1º de agosto de 1524.

Las primeras disposiciones respecto de la organización de este nuevo organismo corresponden al año 1526. Las Leyes Nuevas de 1542, dictadas en favor de los indígenas, dedicaron sus nueve primeros títulos a establecer las ordenanzas definitivas que el Consejo necesitaba. Por último, el 24 de septiembre de 1571, se dictó una nueva ordenanza que reorganizó esta institución. Aunque hubo modificaciones en 1636 y 1680, se estima que las de 1571 presidieron la época de mayor auge del Consejo.

El Consejo no tuvo en sus primeros tiempos una residencia fija, ya que generalmente seguía a la corte en sus desplazamientos. Cuando en 1561 Madrid pasó a ser la residencia estable del rey, éste se instaló en El Escorial, mientras el Consejo lo hacía en el Alcázar Viejo. Más tarde el Consejo pasó a residir en el Palacio de "los Consejos".

Las atribuciones del Consejo de Indias, establecidas por el rey, se resumieron en la Ordenanza N° 2 de 1571. En ella se señalaba qué funciones tocaban el ámbito de lo ejecutivo, lo legislativo y lo judicial, realizando sus actuaciones en nombre del rey.

El Consejo de Indias proponía los candidatos a ocupar los cargos de virreyes, gobernadores u otros cargos importantes. Presentaba las propuestas de ley, que luego eran evaluadas por el monarca quien decidía sobre la conveniencia de su aprobación. Tenía además funciones judiciales, interviniendo en grado y apelación sobre las sentencias de montos elevados dictadas por las Audiencias.

Al Consejo de Indias le correspondió llevar a cabo dos sistemas de control de la realidad americana. Uno de ellos fue el Juicio de Residencia o examen judicial, al cual eran sometidos todos los virreyes, gobernadores, capitanes generales y otros funcionarios importantes.

El segundo sistema estuvo constituido por las Visitas. Ésta era otra de las fórmulas empleadas por la Corona para controlar a sus funcionarios, incluido el virrey en su calidad de presidente de la Audiencia. Consistía en viajes de inspección realizados por visitadores -nombrados para el caso por el rey-, con el fin de conocer los abusos cometidos por las autoridades, proponiendo las reformas necesarias.

Las funciones de supervisión y control podían ser generales, cuando se hacían a un virreinato o a una capitania general; o específicas, cuando se realizaban para inspeccionar la gestión de un funcionario o un suceso particular. Constituían una medida excepcional y, como tal, se las reservó para hechos de primera y grave importancia.

También le incumbía al Consejo de Indias el ejercicio del Real Patronato, por concesión otorgada a los Reyes Católicos por el Papa Julio II, para ejercer en América funciones eclesiásticas.

Como organismo legislativo para América, el Consejo de Indias era el encargado de elaborar las ordenanzas, reales cédulas y otros documentos normativos. Como poder judicial, tenía la función de árbitro en los conflictos de competencia surgidos entre las Audiencias, los de las Audiencias con la Casa de Contratación, o los conflictos que se suscitaban entre estos organismos y los particulares. Como tribunal de apelación, era la última instancia para los pleitos entre particulares por sumas superiores a los seis mil pesos de oro.

En el siglo siguiente, este organismo experimentó una serie de transformaciones, ocasionadas por las reformas borbónicas. Éstas, al crear en 1717 la Secretaría del



Despacho Universal de Indias, dejaron al Consejo como una instancia meramente consultiva.

Durante los primeros años del siglo XIX, el Consejo de Indias fue afectado por las alteraciones políticas ocurridas en la Península. Fue eliminado en 1809, reestablecido el año siguiente y suprimido otra vez por la Constitución de Cádiz en 1812. Al volver, en 1814, Fernando VII de su destierro, el Consejo reinició su funcionamiento, desapareciendo definitivamente en 1834.

El real y supremo Consejo de las Indias estaba integrado por un presidente, cinco consejeros y un fiscal. Su función principal era la legislatura, vale decir, formular las leyes para las Indias. Además, sugería al rey el nombramiento de los funcionarios superiores para representarlo en los territorios americanos.

Con respecto al control de la hacienda real en el derecho indiano, la rendición de cuentas de las cajas reales se vinculaba a la gestión del Oficial Real, por cuyas manos pasaban crecidas sumas. Estos funcionarios tenían a su cargo la recaudación de los recursos de la corona y eran designados directamente por el Rey. Al principio, había cuatro en cada ciudad importante: un tesorero, un contador, un factor y un veedor; con el tiempo, estos dos últimos cargos fueron desapareciendo.

Hasta el siglo XVIII, los Oficiales Reales gozaron de una relativa independencia en su función, debido a que la corona solía mantener lo contable separado de lo político y de lo militar. Custodiaban la denominada "caja real", donde se depositaba la recaudación; y debían registrar cuidadosamente los ingresos y también los pagos autorizados que habían efectuado. Las cuentas así confeccionadas eran sometidas al control de las autoridades superiores.

El Consejo de Indias fiscalizaba la actuación de los Oficiales Reales y velaba por el desarrollo y fomento de la hacienda real. Por Real Provisión del 4 de julio de 1543, los Oficiales estaban obligados a enviar a la Contaduría del Consejo de Indias un "tiento de cuenta" -es decir, un resumen de lo recibido y lo gastado- al final de cada año, y una cuenta completa cada tres años. Asimismo, por Real Cédula de 1554, se creó un sistema de contralor adicional sobre las cuentas de las Cajas Reales a cargo de la audiencia local.

Sin embargo, muchos oficiales no respondieron a la confianza que la naturaleza de su función implicaba, promoviendo y originando grandes desfalcos y escándalos administrativos que afectaron pecuniariamente al tesoro real y desacreditaron al sistema. Como respuesta institucional, en 1605, durante el reinado de Felipe III, se promulgaron las ordenanzas de Burgos en virtud de las cuales se creaban los tres primeros Tribunales de Cuentas, constituidos por tres contadores cada uno.

Juicio de Residencia

Desde los inicios de la colonización española, la monarquía contó con diversas instituciones que, nacidas en la península en tiempos medievales, fueron trasladadas a América con el propósito de contribuir al control de los funcionarios y al mejoramiento del gobierno indiano. El Juicio de Residencia constituía así una institución orientada a enmendar y limitar las arbitrariedades que los funcionarios públicos pudieran cometer durante el ejercicio de sus cargos. Los Juicios de Residencia se realizaban en todo el ámbito de la Corona española y a funcionarios de todas las jerarquías, una vez que habían finalizado sus respectivos mandatos.

El Juicio de Residencia fue un procedimiento judicial que formaba parte del Derecho castellano e indiano, que consistía en que, al término del desempeño de su cargo -por el cual tenían responsabilidad política y administrativa-, funcionarios



públicos de determinados niveles, estaban sujetos a una exhaustiva investigación de las acciones más relevantes de su desempeño.

El Juicio de Residencia, a cargo del Consejo de Indias, consistía esencialmente en una rendición de cuentas que se hacía ante un juez de residencia, en el lugar donde había actuado el funcionario examinado.

Se denominaba juez de residencia al comisionado que se trasladaba a las distintas ciudades de América con dicho fin. Éste escuchaba a los posibles agraviados, y ante él podían ser acusados los funcionarios por abusos de poder o corrupción, entre otras cuestiones, cuando finalizaban su mandato.

Este juicio es sumario y público. Terminado el mismo, el Consejo aprobaba o rechazaba el informe presentado, de acuerdo a los antecedentes reunidos. Si el juicio era favorable, se lo habilitaba para ascender de grado. Si, por el contrario, había cometido errores o ilegalidades, podía ser sancionado. Las sanciones a aplicar eran variables, aunque frecuentemente consistían en multas, confiscación de bienes, prisión, o la prohibición de por vida de un cargo, lo que podía implicar el término de la carrera del funcionario.

Según J. M. Mariluz Urquijo, los Juicios de Residencia realizados a las autoridades y funcionarios públicos del Nuevo Mundo hispánico, pueden ser definidos conceptualmente como la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. También se denomina a este mecanismo de verificación de los actos de gobierno: sindicado.

El sistema de residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en el Ordenamiento de Alcalá, llegando a tierras americanas con los propios conquistadores. Integrando los cuerpos legales españoles, extendió su vigencia en el Nuevo Mundo descubierto y terminaría arraigándose en la América hispana, en donde se aplicará hasta llegada la independencia.

Con posterioridad, algunos países -como en el caso de México a partir de 1824- se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidad. Ambos sistemas de responsabilidades, sucediéndose el uno al otro, tenían por objeto hacer efectiva la responsabilidad de autoridad y del funcionario, en sentido amplio.

La Ley XXXIII del Consejo de Indias, establecía el Juicio de Residencia, el que se le realizaba a los funcionarios de la Corona cuando terminaban su mandato para juzgar su conducta pública a lo largo de su actuación. El texto de la Ley XXXII era el siguiente: "Con todo desvelo y cuidado deben los jueces de residencia saber, y averiguar los buenos y malos procedimientos de los residenciados para que los buenos sean premiados y castigados los malos: y porque todo pende de las averiguaciones y testigos, y muchos se suelen abstener de declarar y dar noticia de lo que saben: y otros se perjuran la verdad, procederán con prudencia, sagacidad y cristiandad, quanta requiere la investigación de semejantes casos".

Toda autoridad que terminaba de ejercer su cargo debía ser sometida a un Juicio de Residencia, es decir, no se podían trasladar del lugar físico donde residían mientras durara una investigación en relación del desempeño. Durante seis meses, quienes estaban sometidos al Juicio debían continuar residiendo en el lugar donde habían estado ejerciendo el cargo, y no podían asumir otro hasta que concluyese dicho juicio.

El Juicio de Residencia tuvo en la administración española en América una gran importancia, ya que comprendía a toda clase de funcionarios, desde los principales mandatarios en la administración colonial, empezando con el virrey y el presidente de Audiencia, hasta el cargo de alguacil, pasando por el de alcaldes.

Todos ellos estaban obligados a este procedimiento, por el cual se debían someter a revisión sus actuaciones y se escuchaban todos los cargos que hubiese en su contra. Sus decisiones, sus declaraciones, incluso sus omisiones pasaban por el



tamiz de los reclamos de aquellos que se sentían agraviados por la actuación de los funcionarios.

Por lo general, el encargado de dirigir el proceso, el llamado *juez de residencia*, era la persona ya nombrada para sucederle en el cargo. Esta práctica judicial tenía una enorme importancia, tal vez porque era la única posibilidad de llamar a cuentas a aquellos que representaban a la autoridad.

Todos los virreyes debían pasar su Juicio de Residencia antes de que tomara posesión del cargo su sucesor, pero en el siglo XVIII estos juicios se realizaban una vez que había regresado a España. En este proceso, se analizaba el grado de cumplimiento de las instrucciones recibidas a lo largo de su mandato y durante seis meses se investigaba su labor, reuniendo numerosa información a través de diferentes testigos.

Se debe tener en cuenta, también, que en el Juicio de Residencia los indígenas podían presentar quejas aun iniciado el mismo contra sus magistrados locales, siempre y cuando probasen que no fueron diligentemente notificados. Además, los reclamos indígenas contra corregidores que hubiesen infringido la ley no necesitaban garantías legales al ser presentados ante una corte o juez.

Los indígenas, según real cédula de 1619, no tenían quien los respaldara financieramente y era injusto para ellos el proveer garantías en su búsqueda por justicia. En teoría cualquier riesgo de difamación contra el magistrado estaba controlado al exigir una fianza antes del inicio del proceso. Solórzano, sin embargo, advierte a los jueces de aquellos peninsulares que para "vengar sus pasiones" muchas veces inducían a indígenas a presentar quejas contra magistrados, beneficiados como lo estaban, de este privilegio (Pol.Ind.2.28.2, 38).

El juicio de residencia fue suprimido con la entrada en vigencia de la Constitución española de 1812.

Procedimiento

El Juicio de Residencia se verificaba conforme a un procedimiento minuciosamente reglado. El nombramiento del juez encargado de efectuarla -cuya idoneidad y calidades se especificaban-, los de sus auxiliares, las incompatibilidades, el anuncio público de la residencia, las declaraciones testimoniales a los interrogatorios, las pruebas documentales, el plazo de su tramitación, la sentencia, etc., constituían el complejo procedimiento del Juicio de Residencia.

La designación de los jueces correspondía al Consejo de Indias, si se trataba de las primeras autoridades del Nuevo Mundo; y a los virreyes, presidentes y gobernadores, en las demás. Fue usual que el nombramiento recayera en el nuevo titular que llegaba para ocupar la vacante del residenciado. Dados los inconvenientes que surgían, se escogían tres nombres que iban sustituyéndose correlativamente.

El título de juez residenciador era presentado ante la Audiencia o Municipio, prestando a continuación, caso de no ser recusado, el oportuno juramento. Entre los auxiliares del juez de residencia el más importante es el escribano, pero la complejidad aludida hace necesario la creación del escribano mayor de residencias en cada una de las audiencias de ultramar.

La Residencia puede seccionarse en diferentes fases -los preparativos, la pesquisa secreta, la pesquisa pública, y la sentencia- cuya ejecución estaba guiada por una serie de comportamientos y pautas preestablecidas. Así, la fase preparatoria componía todo un conjunto de procedimientos legales que indicaban el comienzo del juicio, la jurisdicción que abarcaba, la designación de los



magistrados, el tiempo en que había de concluir, etc. Eran las mismas fórmulas que una y otra vez se ponían en juego cuando tenía lugar un juicio de residencia. A la vez, en la celebración de este evento, la circulación de la cédula real que ordenaba su realización, la publicación de los bandos, las ceremonias y la ejecución paralela de los mismos actos en todas ciudades de la gobernación - interrogatorios, cargos que levantaba el juez, defensa, sentencia- eran elementos que contribuían a delimitar un espacio, una jurisdicción, una comunidad.

Asimismo, la Residencia se situaba en un tiempo ritual, un lapso en el que las actividades ordinarias se detenían y los sujetos contenían su mirada en un fenómeno singular cuyo carácter extraordinario estaba igualmente dado por la dimensión ritual, en tanto estética y formal, que lo distinguía de otras actividades.

Este instituto se traducía en un evento público y, de hecho, comenzaba con el pregón del inicio del Juicio de Residencia, que se hacía en cada uno de los sitios donde el residenciado había ejercido su jurisdicción u oficio, para que toda la comunidad tuviera conocimiento del mismo. En poblaciones indígenas el edicto se traducía a la lengua general y se explicaba para su mejor entendimiento.

Comprendía básicamente dos instancias, una secreta y otra pública. En la primera fase el juez interrogaba a un grupo de testigos para que, de manera confidencial, declarara sobre la conducta y actuación de los funcionarios que estaban siendo juzgados, examinaba también los documentos de gobierno y visitaba las instalaciones de la cárcel. Con la información relevada el magistrado levantaba los cargos contra los residenciados. En la segunda fase los vecinos podían presentar querellas o demandas contra los funcionarios imputados y estos debían proceder con su defensa, dando respuesta a estas quejas y a los cargos que habían resultado de la pesquisa secreta.

El interrogatorio al que debían responder los testigos previamente juramentados es una pieza clave del proceso, y su redacción llegaba a tener uniformidad. La aludida cédula de 1799 disponía que estos interrogatorios serían elaborados por las Audiencias, expresando: "Ha de acompañarse con una relación nominal de los testigos, libres de sospechas y veraces".

Son muy diferentes la llamada Residencia secreta, en la que se trata de averiguar si el residenciado ha cumplido con las obligaciones inherentes a su cargo u oficio, es decir, con todos y cada uno de los capítulos de sus instrucciones, de la Residencia pública, en donde cualquiera que se considerare agraviado por el residenciado podía solicitar su castigo. En la primera, el Juicio es secreto o reservado; y en la segunda, es público en cuanto deponen contra el residenciado todos los quejosos de su actuación.

Un número importante de las preguntas que debían responder los testigos hacían referencia a la existencia de parcialidades que hubieran perjudicado el accionar de los funcionarios en impartir justicia o provocado disturbios en las elecciones consejiles, así como respecto a los regidores. Se preguntaba, por ejemplo, sobre el gobernador y su teniente "15 Ítem digan si saben les consta que dicho Teniente Coronel y sus Tenientes tuvieron cuidado que en la elección de los oficios consejiles que se proveen por este ayuntamiento y los de los demás ciudades se guardase toda rectitud y se evitasen parcialidades y si por ellos llevó algún interés". (AHN, Consejos 20373, exp. 1, cuaderno 1, f. 27r)

A partir de estas preguntas se observa, por un lado, el conocimiento que traía consigo el Juicio de Residencia sobre la existencia de redes clientelares y alianzas. Dichas redes estaban ancladas en los diversos ámbitos de la vida social y económica de los individuos y actuaban condicionando el comportamiento de los mismos en las instituciones de gobierno. Esto era conducente con la estructura misma de la sociedad, una comunidad que en la práctica se conformaba a través de las redes familiares y clientelares y donde la política, lejos de constituirse en un



campo autónomo, se inscribía dentro de las prácticas sociales (Guerra 1989). En general, los testigos solían negar la existencia de tales condicionamientos externos en el ejercicio de la función pública, lo que justamente se contraponía a la mencionada dinámica de funcionamiento de las instituciones, y en este caso, de los cabildos en particular.

Luego el juez elaboraba la sentencia, dictaba las penas y las costas y toda la documentación del proceso era remitida al Consejo de Indias, o a la Audiencia correspondiente para su aprobación.

Según A. Mauro Orejón, todo Juicio de Residencia terminaba en la correspondiente sentencia, distinta en la secreta y en la pública, pudiendo el residenciado ser condenado o absuelto en una o en otra, o, lo que ocurría frecuentemente, convicto de unos cargos y absuelto en otros. Las Residencias de las primeras autoridades eran falladas por el Consejo de Indias en su sala de justicia, y las otras en las respectivas audiencias.

En general, las penas más comunes que se imponían eran multas seguidas de la inhabilitación temporaria y perpetua en casos extremos. O sea que las condenas eran personales y también pecuniarias. Para pagar éstas, todos los cargos y oficios públicos tenían unas fianzas con las que responden de las actuaciones en sus empleos. Muy interesante es la cuestión acerca de la eficacia de las Residencias. Generalmente, los residenciados las tuvieron siempre como penosas. La de los virreyes se les apodaba su «talón de Aquiles», dadas las calidades mayestáticas de estos representantes personales del rey en el Nuevo Mundo. Alguno de ellos (Montesclaros, por ejemplo) las comparaba con torbellinos que sólo sirven para levantar polvo y paja. El Consejo de Indias en pleno (1787) mostraba su oposición. Las más duras críticas son de Antonio Ulloa y Jorge Juan en sus Noticias secretas de América (1826). Pero igualmente tuvieron sobresalientes defensores y, sobre todo, fueron unánimemente pedidas por el pueblo, que veía en ellas la eficaz salvaguardia, pese a los defectos humanos imprevisibles, contra los abusos de los gobernantes mayores y menores; y por la corona, que en ellos tenía un magnífico medio para que las funciones públicas fueran realizadas a la perfección

El Juicio de Residencia en el contexto colonial

En primer lugar, es importante situar la institución de las Residencias en el orden social y político en que se inscribía. Lejos de conformar un sistema político unificado y homogéneo, la monarquía española se constituía en un conjunto de reinos y provincias, que siendo leales al rey español conservaban un cierto grado de autonomía con respecto al ordenamiento de sus leyes y su organización política.

El poder real conformaba el poder máximo y supremo, aunque reconocía la jurisdicción y competencia de otras autoridades cuyos ámbitos de acción le eran ajenos. También le concernía el mantenimiento del equilibrio, la paz y la justicia en ese juego de poderes (Tau Anzoátegui 1999). Elliot (1996) caracteriza al imperio español en términos de un estado intruso, con un desarrollado sistema burocrático destinado a la afirmación de la autoridad real y sus intereses en diversos aspectos de la vida colonial, que intervino activamente en la organización y el modelado de las sociedades americanas. Pietschmann (1996), por su parte, sostiene que es preciso analizar la formación institucional de las Indias con una mirada desde los mismos territorios y sociedades americanas, puesto que una mirada solo desde el centro impide comprender el desarrollo de entidades autónomas que constituían la



heterogénea formación imperial y que fueron la base de los estados independientes.

Al respecto observa que el nuevo sistema de instituciones que comenzaba a desarrollarse en América iría ocupando los lugares de mando que hasta entonces le cabían a las huestes conquistadoras y a la élite colonial de encomenderos, sin que ello implicara la ruptura del vínculo pactista que estos actores mantenían con la corona.

La legislación virreinal, así como la orientación mercantilista de la política económica hacia las Indias, buscaba limitar la participación y los derechos de los nuevos territorios relegándolos al lugar de colonias aunque no se utilizara ni el concepto ni el término colonia. Sin embargo, la cooptación del aparato burocrático por parte de la élite colonial, la corrupción y el no cumplimiento de las normas suavizaban la aplicación de las leyes y evidencian cómo, por debajo de la superestructura legal, se iban conformando sociedades coloniales que contaban con un alto grado de autonomía y gestión (Pietschmann 1996, 2003).

En este proceso, y en particular con respecto a la conformación de las élites y oligarquías coloniales, fue central la intervención de la corona con la introducción de la venta de oficios. Esto otorgaba la posibilidad a los grupos de poder de acceder a, o más bien monopolizar, los lugares de mando en beneficio de sus intereses (Fisher 2000, Burkholder y Chandler 1984). La cooptación de las estructuras administrativas por parte de las élites criollas debe comprenderse igualmente como efecto de la confluencia de los distintos individuos, ocupantes de diferentes cargos, en redes de familias, alianza y lealtad personal, lo que les permitía a estos grupos el acceso a los variados recursos y el control sobre los asuntos políticos y la explotación económica (Moutoukias 2000).

La corrupción estructural del aparato burocrático, el manejo de la flexibilidad y el casuismo del derecho indiano y los entramados nepóticos de las instituciones coloniales constituyeron herramientas claves para la penetración de la sociedad criolla en la burocracia imperial. También estos fueron factores determinantes en el acceso al poder político, económico y al reconocimiento social y en la construcción de las autonomías locales. La Gobernación del Tucumán, por ejemplo, no es ajena a estos procesos, más aún tratándose de una tierra ubicada en la periferia de los centros de poder y carente de metales preciosos, motivo por el cual no seducía de la misma manera que las ciudades asentadas sobre las capitales de los antiguos imperios prehispánicos y los nuevos centros virreinales.

Como contrapartida de los esfuerzos en la exploración y colonización de estas tierras, los feudatarios de estos nuevos conglomerados pudieron desenvolverse con un mayor grado de autonomía (Presta 2000). Incluso la permanencia del sistema de encomiendas hasta el siglo XVIII también fue un importante recurso para pertenecer a la élite local y acceder a la institución capitular.

No es casual que en el siglo XVIII el avance de las reformas borbónicas, inspiradas por el objetivo metropolitano de recuperar el control sobre los territorios coloniales, irrumpiera quebrando el modelo de equilibrio construido en los siglos anteriores, en tanto habrían de verse perjudicados los intereses de la Iglesia y la élite criolla, cuya protección había asegurado por siglos la lealtad a la monarquía y el sostenimiento de sus dominios (Pietschmann 1996, Chiaramonte 2003).

La Residencia en la legislación colonial

Cabe destacar que el trasplante de las instituciones españolas a América, en general es completo y perfecto; éstas se ponen en marcha decididamente, por las mismas sendas marcadas por el derecho castellano.



La práctica de la residencia, sistemática o implacable, ofreció los mismos caracteres que tenía en el derecho peninsular, con una sola diferencia, y es que prevalecía la lógica de aplicar las facultades de los jueces residentes por encima de la autoridad del Consejo del Rey.

Con esta aplicación de las facultades de los jueces de residencia, o de la Audiencia, se conseguía el necesario y deseado equilibrio de poderes; a la vez que una mayor autonomía.

El Juicio de Residencia se aplica absolutamente a todas las autoridades. Este hecho, junto con el de la responsabilidad universal o ilimitada, transforma el Juicio de Residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales; a la vez que servirá al Estado para finalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, sobre todo cuando se posibilita la Residencia, no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento; y se le refuerza con las llamadas Visitas. Pero como lo primero de que se les pedirá cuenta a los residenciados es sobre cómo han guardado las leyes, la Residencia en definitiva se convierte, además, en órgano de control de la legalidad, como hoy se diría.

El riesgo que cayera en desuso, o fuera inobservada la legislación sobre las Residencia, o que se convirtiese en un mero formulismo, es insuficiente para contrarrestar la trascendencia de ésta.

Desde España se instó siempre su pronta observancia y, de alguna manera, se fue perfeccionando al tener presente el legislador los diversos inconvenientes que su práctica ponía de manifiesto, según las peticiones y quejas hechas por las propias autoridades virreinales.

No es nuestra intención presentar un estudio exhaustivo de la práctica de la Residencia hasta el momento de su independencia; sino solamente resaltar sus caracteres, explicar su misión y trascendencia, que nos permita valorar su entronque con el sistema de responsabilidad posterior.

Ante todo, la Residencia se tramita y desarrolla según la legislación castellana, en un principio; así se declara expresamente en provisión enviada al gobernador de Yucatán y Cozumel, el año 1549: "...que haréis residencia del tiempo que ovieredes servido al dicho oficio de nuestro Gobernador dellas, y le sirviéredes y le tuviéredes como sois obligado, conforme a lo que disponen las leyes de nuestro reino".

Esto indica que todas las características, apuntadas en la legislación castellana, sobre la Residencia, son aplicables a los supuestos habidos en tierras de Indias: así, por ejemplo, en diversas cédulas se manda que se otorgue, ante todo, la fianza suficiente previa a la toma de posesión del oficio o cargo, y como requisito indispensable para usufructuarlo, que garantizara dicha Residencia.

El principio de la publicidad del pregón por villas y lugares, también se insta: así en Cédula del año 1556, dirigida a la Audiencia de la Nueva España: "...de manera que de aquí adelante cuando se oviere de tomar residencia, a las personas que ha usado y servido cargos de justicia en esa dicha Nueva España hiciesedes divulgar y notificar a los individuos naturales della ...Para que puedan pedir justicia de sus agravios y que tengan para ello entera libertad."

El momento de tomar la residencia fue variado: en Cédula de 1582, se ordena que todas las sentencias y pleitos que se suscitaren con motivo de una Residencia se finalicen dentro de los sesenta días a contar de la fecha de la interposición de la demanda o querrela; en otra de 1594 (Madrid 21 de enero) se ordena que la Residencia debe ejercerse en periodos de cinco años cuando se trataba de gobernadores y de dos años cuando los auditados eran corregidores nombrados por el virrey, que correspondía, por cierto, a los periodos que duraba el cargo público.



En cuanto al principio de la generalidad de la Residencia, o sea que obligaba absolutamente a todas las autoridades, pueden verse las siguientes cédulas: respecto de los oficiales de hacienda, cédula de 2 de junio de 1559; respecto de los gobernadores y corregidores, cédula de 9 de septiembre de 1559 en Valladolid; respecto de los alcaldes ordinarios, regidores y escribanos, cédula de Audiencia de la Nueva España, Valladolid, 30 de abril de 1556; respecto de los fieles sesmeros, y escribanos, y otros oficiales del consejo, se remite a la ley XIV, libro III, título séptimo, de las Leyes de recopilación, respecto de los alcaldes de la hermandad y alcaldes de mesa, se remite igualmente a la ley II, título séptimo, libro III, de la recopilación; respecto de los alguaciles mayores, cédula de 19 de marzo de 1581, respecto de los alcaldes y oficiales de las casas de la moneda, ordenanza de 1563, de la residencia no escapa, ningún oficial real, ni el general de la flota de la Nueva España, ni su Almirante, Ministros y Oficiales, "como se dice en la Comisión al doctor Arias, juez de la contratación de Sevilla, de 14 de septiembre de 1591.

Otro principio fundamental de la residencia era su carácter inquisitivo, oficial. Por lo visto, en la Nueva España se introdujo la práctica de abrir Residencia solamente cuando "es a pedimento de parte", contra cuya práctica se expide la cédula de 28 de junio de 1568 en el Escorial, mandando: "que cada y cuando se ovieren de proveer los dichos corregimiento y alcaldías mayores, deis orden que se tome residencia a aquellos, en cuyo lugar se proveieren y nombraren de nuevo al tiempo que lo fueren, para que las partes que oveiren querellas ayan y alcancen justicia."

Respecto a las clases de cargos se podían formular contra los residenciados, existe una instrucción antigua, fechada en Madrid el 12 de julio de 1530, para tomar las residencias a las justicias y ministros, en la cual se dice cómo se debe hacer una Residencia, y los puntos fundamentales de la misma, y la remisión a los citados procedimientos. Se trata claro está, de una responsabilidad universal o limitada: de entre cuyos posibles cargos, cabe resaltar los relativos a "agravios a los naturales della (de la Nueva España), tratando mal a sus personas, y llevándoles sus haciendas injustamente."

He aquí otro ejemplo, esta vez en tierras mexicanas, en donde después de quejarse porque no se daba el pregón de la Residencia de los corregidores, se ordena la inmediata residencia de todos aquellos que no la hubieren tenido para desagrar a los naturales que hubieren sufrido alguna merma o agravios en sus personas y en su hacienda. El Juicio de Residencia actúa, debe subrayarse, como instrumento idóneo de amparo y protección tanto de las personas —ej. agravios a las mismas—; como de las haciendas y desde luego de los intereses reales.

Algo que también acompañaba a todas las provisiones y cédulas reales, era la obligación de remitir constante informes sobre la marcha de las Residencias, con relación incluso detallada de las diversas causas.

Esta preocupación por recobrar informes obedece al deseo lógico de cerciorarse de la marcha de los asuntos de gobierno en ultramar; pero también obedece a la necesidad, casi obsesión, de vigilar los intereses hacendísticos del Estado, así como su estabilidad. Se ordenaba, al respecto, que se tomará bien cuidado de "las cuentas de los propios y sisas y repartimientos que se hubieren fechos; y que se enviara breve relación y sustancial de la renta de los propios y sisas y repartimientos de los gastos que fueren fechos; que se cobren las penas que en tiempo del corregirlo no se cobraron", como se lee en la Instrucción, arriba citada, de 12 de julio de 1530.

Sin embargo, al lado de que esta preocupación de tipo económico, queda también abierto el camino para el amparo contra los agravios a las personas, y los daños contra las haciendas particulares. Uno de tales agravios tenía que ser la prisión



arbitraria. En efecto, siguiendo el mandato de las leyes castellanas, referente a las visitas de cárceles, los oidores del Perú: licenciados Cepeda y Alvarez, y doctor Tejeda, se opusieron a la prisión arbitraria perpetrada por el virrey contra un tal Antonio de Solar, a quien encontraron en la prisión, sin que hubiera mediado ningún auto de prisión, ni sentencia alguna; por lo cual procedieron a ponerlo en libertad, prestándole su apoyo frente al virrey.

Este agravio del cual se ocupaba la misma justicia ordinaria, y de oficio, podía ser alegado en el período de Residencia sin duda alguna, aunque sólo fuera porque, en su tiempo, no se había podido hacer contra el poder del virrey, por ejemplo; porque se trataba de las arbitrariedades que más alteraban el orden público, como lo demuestra el ejemplo citado: Y duró esta porfía tanto, que se divulgó por la ciudad, y vino el Arzobispo de los Reyes (Lima), y con él otras personas de calidad, suplicando al visorey que suspendiera aquella justicia, y por tanto, suficiente para convertirse en un cargo grave contra el virrey (o autoridad en cuestión) a la hora de ser residenciado.

Esta presente la Residencia de manera natural, y precisamente por ello se le constitucionaliza o se legisla poniéndola al servicio de los nacientes Estados constitucionales, en que se transformó España y sus colonias con la Constitución de 1812, y en el que los países emancipados de América –tales como México– igualmente se transformó con sus constituciones peculiares de 1814 y 1824.

Origen

El origen de los Juicios de Residencia, se encuentra en una constitución del emperador bizantino Zenón (475) por la que se obligaba a los magistrados imperiales y a otros jueces a permanecer durante 50 días en los sitios donde ejercieron su autoridad, a fin de que los habitantes pudieran querellarse contra ellos por los abusos cometidos en su cargo. En la Edad Media, la institución es perfeccionada por los juristas itálicos y se encuentra en algunas bulas pontificias y en los estatutos municipales de algunas poblaciones.

En Castilla, el Juicio de Residencia se regula en las Partidas (6,4°, III), donde se establece que los jueces debían dar fiadores, comprometiéndose a que al fin de su misión permanecerían 50 días en el lugar para «hacer derecho a todos aquellos que de ellos habían recibido tuerto». En la misma Partida se especifican las condiciones del juicio.

Tanto las Leyes del Estilo como el Ordenamiento de Alcalá (1348) incluyen preceptos sobre la Residencia. Igualmente, los textos legales de la corona aragonesa tratan de estos juicios. Los reyes D. Fernando y Da Isabel ven en la Residencia una institución muy ventajosa, tanto por su respetable antigüedad como por su popularidad, bien probada a través de los cuadernos de peticiones de los procuradores en Cortes. Las de Toledo (1480) perfilan la institución, puesto que ordenan que los corregidores, alcaldes, alguaciles y merinos hicieran Residencia por 30 días, asegurándola mediante fianzas con las que, en caso necesario, se indemnizaría a los perjudicados. El cronista Pulgar se hace eco del valor al escribir “que ninguno osaba corromper la justicia, ni ser negligente en ella” y que el condenado era desterrado, inhabilitado u obligado a restituir con las *setenas* lo mal llevado. Los Capítulos de corregidores... (Sevilla 1500) se referían a los jueces de residencia y al procedimiento judicial. La Nueva y la Novísima Recopilación de Castilla los recoge y actualiza.

Durante el período colonial, las características geográficas del Nuevo Mundo y las particularidades de la empresa colonizadora, impidieron que se trasplantara íntegramente el derecho castellano a estos territorios. La corona española tuvo



que dictar normas especiales, a las que se conoce bajo la común denominación de Derecho Indiano.

En 1570, Felipe II ordenó al Consejo de Indias la recopilación de toda la normativa vigente, engorrosa tarea que sólo tras numerosos intentos y complicaciones pudo ser culminada en 1680 bajo el reinado de Carlos II. La famosa Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias constaba de nueve libros, el octavo de los cuales era el relativo al régimen de hacienda. Para el control de la hacienda real en los territorios coloniales, la corona de España se valió de instituciones como el Juicio de Residencia, las visitas y la rendición de cuentas.

El Juicio de Residencia consistía en examinar las cuentas de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo. Se intentaba conocer tanto lo malo como lo bueno de la gestión, ya que no sólo se buscaba hacer efectiva la responsabilidad del agente sino también premiar al buen gobernante. Mientras se realizaba el juicio, el funcionario saliente no podía cambiar su lugar de residencia, de allí el nombre de esta institución. En cuanto a la Visita, el juez podía iniciar sus actuaciones antes de publicar los edictos y en cualquier momento de una gestión. Los funcionarios visitados permanecían en sus puestos, a diferencia de los residenciados, que debían hacer abandono de ellos durante el juicio.

Posiblemente, el primer juicio de residencia en el Nuevo Mundo tiene lugar (1501) cuando al gobernador general Nicolás de Ovando se le encarga la Residencia del pesquisidor Francisco de Bobadilla, con arreglo a las leyes de 1480. El gobernador Diego Colón y sus oficiales fueron igualmente residenciados, aunque ello dio lugar a diversas incidencias que se acusan en los Pleitos colombinos. Mariluz Urquijo, en una erudita nona, señala que en la América prehispánica parece haber existido ciertas formas de investigación de las funciones de las autoridades incaicas, recogiendo datos del P. Cobo y noticias de Urteaga.

De forma general, todas las autoridades y funcionarios del Nuevo Mundo hispánico estuvieron sujetos a Juicio de Residencia: consejeros de Indias, virreyes, presidentes, gobernadores de toda clase, intendentes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, oidores, alcaldes del crimen, fiscales (desde 1571 a 1760 lo fueron 159), protectores de indios, oficiales de la real hacienda (tesoreros, contadores, factores y veedores), ministros de los tribunales de cuentas, regidores, jurados y alféreces mayores y reales de los ayuntamientos, alguaciles varios, escribanos de todo orden, mandos militares y navales y, en suma, todo cargo que lleve aneja autoridad pública propia o delegada. Además, nadie podía ocupar un nuevo puesto sin estar residenciado del anterior.

La Recopilación de Indias (1680) recoge en sus leyes el proceso histórico jurídico del Juicio de Residencia; reforzado aún más el sistema la cédula de 24 de agosto de 1799. Los exceptuados de dar Residencia lo fueron casi siempre a título personal y aumentaron durante la segunda mitad del siglo XVIII. La cédula citada exime a los tenientes letrados de gobernadores, alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, alguaciles y otros oficios concejiles y, sólo de la parte secreta del juicio, a los corregidores, alcaldes mayores y subdelegados de intendencias.

Efectos

El Juicio de Residencia fue un instrumento de control de la Corona española sobre la gestión de sus mandatarios y servidores públicos, cobrando especial relevancia en los virreinos de América y sobre todo en el de Nueva España.

Los cargos oficiales, comenzando por el Virrey, al concluir el periodo de su gobierno quedaban sujetos a dicho juicio. Iniciado el proceso, cualquier institución



El presente informe es el resultado de un estudio realizado por el INEGI...

El presente informe tiene como objetivo analizar el funcionamiento de las Residencias de Indios en el periodo comprendido entre 1763 y 1788. Para ello se ha consultado la documentación elaborada en base al Juicio de Residencia al Gobernador Manuel Fernández Campero, quien estuvo al mando de la gobernación de Tucuman entre 1764 y 1768, la investigadora del CONICET Silvia Smietanisky, quien ha realizado una constante evaluación sobre los procedimientos de los capitulares, sobre sus fallos y desvíos de las normas; así como un profundo conocimiento de los problemas y conflictos que se presentaron en el dicho funcionamiento del Cabildo. Por el contrario, los capitulares y los vecinos protagonistas del proceso judicial consiguieron silenciosamente contra la república externa en sus asuntos locales, buscando conservar buenas relaciones con las autoridades locales. La investigación advirtió sobre la falta de eficacia de las Residencias de Indios en lo que hace a sus objetivos control, situación relevante para el cumplimiento de sus funciones. Las Residencias presentaban dificultades en el cumplimiento de sus funciones judiciales para algunos autores esto no pone en cuestión el hecho de que la institución sirviera como límite y control a la actuación de los funcionarios en Indias.

Como se verá a lo largo de esta investigación judicial no lograba cumplir con los objetivos que se le asignaron. Sin embargo, a priori no se puede decir que la institución sirviera como límite y control a la actuación de los funcionarios en Indias.

En el caso de la investigación del Juicio de Residencia incoado al gobernador don Manuel Fernández Campero, quien estuvo al mando de la gobernación de Tucuman entre 1764 y 1768, la investigadora del CONICET Silvia Smietanisky, quien ha realizado una constante evaluación sobre los procedimientos de los capitulares, sobre sus fallos y desvíos de las normas; así como un profundo conocimiento de los problemas y conflictos que se presentaron en el dicho funcionamiento del Cabildo. Por el contrario, los capitulares y los vecinos protagonistas del proceso judicial consiguieron silenciosamente contra la república externa en sus asuntos locales, buscando conservar buenas relaciones con las autoridades locales. La investigación advirtió sobre la falta de eficacia de las Residencias de Indios en lo que hace a sus objetivos control, situación relevante para el cumplimiento de sus funciones. Las Residencias presentaban dificultades en el cumplimiento de sus funciones judiciales para algunos autores esto no pone en cuestión el hecho de que la institución sirviera como límite y control a la actuación de los funcionarios en Indias.

El presente informe tiene como objetivo analizar el funcionamiento de las Residencias de Indios en el periodo comprendido entre 1763 y 1788. Para ello se ha consultado la documentación elaborada en base al Juicio de Residencia al Gobernador Manuel Fernández Campero, quien estuvo al mando de la gobernación de Tucuman entre 1764 y 1768, la investigadora del CONICET Silvia Smietanisky, quien ha realizado una constante evaluación sobre los procedimientos de los capitulares, sobre sus fallos y desvíos de las normas; así como un profundo conocimiento de los problemas y conflictos que se presentaron en el dicho funcionamiento del Cabildo. Por el contrario, los capitulares y los vecinos protagonistas del proceso judicial consiguieron silenciosamente contra la república externa en sus asuntos locales, buscando conservar buenas relaciones con las autoridades locales. La investigación advirtió sobre la falta de eficacia de las Residencias de Indios en lo que hace a sus objetivos control, situación relevante para el cumplimiento de sus funciones. Las Residencias presentaban dificultades en el cumplimiento de sus funciones judiciales para algunos autores esto no pone en cuestión el hecho de que la institución sirviera como límite y control a la actuación de los funcionarios en Indias.



peninsulares, y que su ejecución tuviera efectos concretos en los contextos locales. El problema es si dicha utilidad y tales efectos pueden solo leerse en la clave del aspecto jurídico de las Residencias.

Atender a la dimensión jurídica y al desarrollo institucional del Juicio de Residencia, ha sido un primer paso insustituible en la comprensión de este dispositivo; incluso es a partir de allí que ha surgido la pregunta por la eficacia y por la utilidad de la celebración de las Residencias. Asimismo, una primera aproximación que podemos ensayar para desandar nuestro problema puede ser planteada retomando los trabajos de la nueva historia del derecho.

En el análisis de la organización jurídica del Antiguo Régimen para el caso de Portugal, Hespanha (1993) observa la necesidad de trascender el discurso jurídico e institucional de las fuentes legales y doctrinales que no representan la totalidad de las prácticas y situaciones vividas por los hombres. La indagación en el derecho local, en las costumbres y en el funcionamiento de los tribunales tradicionales permite reconocer, en la práctica de las comunidades locales, una forma de justicia que era distinta y se contraponía a la justicia oficial. Esas otras prácticas se anclaban y legitimaban en el discurso de las costumbres y tradiciones que quedaban por fuera del control del sistema estatal de justicia, pero que estaban igualmente sostenidas en la estructura corporativa de la sociedad. La potestad jurídica y política emanaba de la misma comunidad que tenía entonces el poder para autogobernarse y resolver sus propios conflictos.

De todas formas, siguiendo a Hespanha, la justicia tradicional y la justicia estatal lejos de aislarse una de otra, o de integrarse armoniosamente, sostenían relaciones conflictivas, rupturas y confrontaciones donde los elementos intercambiados eran redefinidos en cada marco conceptual. En esta misma línea de estudio, Tau Anzoátegui (1992) observa que el orden jurídico indiano estaba integrado por la ley, la costumbre y la doctrina de los autores, tres fuentes que no operaban de manera uniforme y exclusiva y que no se integraban en una jerarquía determinada. En América, las normas jurídicas generales se hallaban limitadas en su aplicación por instituciones y costumbres locales, las cuales componían una fuerza que se equiparaba al valor de la ley producida desde los órganos centrales (Tau Anzoátegui 2001). Este desarrollo consuetudinario en el Nuevo Mundo debe comprenderse en el marco de una realidad indiana heterogénea en su territorio, su gente, sus costumbres, sus lenguas, etc. El derecho indiano, apelando a la ley y la costumbre, "operaba en una sociedad de tipo estatal en donde existían diversos poderes jurisdiccionales y normativos, centrales y periféricos, con una cierta autonomía de ciudades y provincias" (Tau Anzoátegui 2001: 46). Se iría entonces conformando un derecho singular, casuístico y flexible, zigzagueante entre la ley y la costumbre, que explicaba la distancia entre la ley y su aplicación como característica propia.

Esta nueva mirada sobre el derecho, ha supuesto redefinir el problema de la contradicción entre normas y prácticas. El no cumplimiento, lejos de contraponerse a un cumplimiento debido de la ley, se matiza al considerar que la fuerza de la costumbre local era también un fundamento de las acciones humanas. Se trataba de un fundamento legítimo reconocido incluso por la misma ley a la cual, a veces, se contraponía. En relación con nuestro caso, este planteo implica que no podemos desentender los Juicios de Residencias de la dinámica jurídica indiana que absorbía como esencial la contradicción entre normas y prácticas.

En este sentido, la distancia entre las funciones del Juicio de Residencia y las falencias que en la práctica se observan, puede no resultar tan extraña quizá al ser contemplada a la luz del derecho indiano. Es decir, la Residencia en tanto ley general, se vio sujeta a los casos y contextos particulares en los cuales tuvo lugar,



y en ese proceso podemos registrar que las prácticas lejos estaban de corresponderse con los designios y objetivos de esta institución.

Esta puede ser una respuesta válida para comprender el problema de la eficacia de las Residencias, resolviendo la contradicción entre normas y prácticas dentro de la misma lógica jurídica. Sin embargo, y aun partiendo desde este punto, creemos que es posible ir un poco más allá en la interpretación de este caso. Entendemos que para poder comprender y explicar la tensión existente entre, por un lado, las normas y objetivos que ordenaban la institución de las residencias y, por otro lado, las implicancias y consecuencias que acarrearba su ejecución es necesario trascender el nivel de lo jurídico y situar el problema en otra dimensión.

En su trabajo: "El juicio de residencia como ritual político en la colonia (Gobernación de Tucumán, siglo XVIII)", la investigadora del CONICET, Silvina Smietniansky, en su hipótesis de trabajo sostiene que el Juicio de Residencia constituía un ritual político y que su eficacia debe examinarse en términos simbólicos. Al respecto, entiende que la relevancia de esta institución debe ser evaluada en el contexto local de su celebración y en el marco más general de los intereses de la monarquía española por la construcción y legitimación de su poder político en América. Según opina la citada investigadora: "al teatralizar una forma ideal de funcionamiento de las instituciones y comportamiento de los funcionarios, el Juicio de Residencia como ritual político actuaba fortaleciendo el poder monárquico en las colonias, transmitiendo un conjunto de valores y congregando y cohesionando a la comunidad local"

También es interesante observar cómo en el mismo proceso de la Residencia jugaban estos elementos contrapuestos, entre el deber ser y lo que ocurría realmente. Un criterio básico en la selección de los testigos era el de no tener ningún parentesco de consanguinidad o afinidad con los residenciados, cuestión que estaba contenida en la pregunta de forma "si les tocaban las generales de la ley". Sin embargo, dada la escasez de vecinos que no tuvieran parentesco con algunos de los residenciados en las ciudades, este principio fue sistemáticamente vulnerado. Es decir que la distancia entre normas y prácticas también se encuentra en el mismo desarrollo del juicio, se trata de un procedimiento que venía a controlar el funcionamiento de las instituciones políticas y que, al mismo tiempo, no cumplía sus propios principios. Como vemos esta problemática referida a la contradicción entre normas y prácticas es un eje que trasciende las distintas etapas del juicio. En el caso específico de las parcialidades suponía precisamente juzgar como delito aquello que era esencial a la conformación de la sociedad colonial

Responsabilidad de los funcionarios públicos

Desde el inicio de la actividad política de la humanidad, la sociedad siempre ha tenido la inquietud de la limitación del poder, exigiendo responsabilidad a los titulares de los órganos del gobierno, y baste recordar a los éforos en Esparta y los nomofilacos en Atenas, que de cierta manera vigilaban a los que ahora calificaríamos de altos funcionarios y tenían, al menos los primeros, facultades de carácter represivo. También podía utilizarse el ostracismo para desterrar a los hombres públicos que en algún momento se hacían sospechosos de intentar extralimitaciones.

En la Grecia de Pericles, existió un procedimiento denominado ostracismo que consistía en el destierro político que los atenienses imponían a los personajes muy influyentes a fin de evitar que sintieran la tentación de adueñarse del poder o



perpetuarse en el mismo con mal para la libertad del pueblo. Al parecer, la medida fue instituida por Clístenes, como precaución ante la tiranía de Pisístrato.

Fue la Asamblea Griega (ecléccia) la que se encargaba de tomar directamente las decisiones de todos los asuntos concernientes al gobierno, entre otros, el relacionado con el procedimiento de ostracismo.

En enero de cada año la Asamblea procedía a practicar el proceso de ostracismo, el cual se decidía por medio de votación, la misma que se efectuaba por dos ocasiones. La primera, para decidir si el procedimiento era necesario. Si la respuesta era afirmativa, se procedía a la segunda votación en la cual se establecía el ciudadano a ser desterrado. Se votaba por mayoría simple y si resultaba a favor del destierro, que duraba diez años, el exiliado perdía la posibilidad de participar haciendo política como causa de su ausencia, pero sus bienes no eran confiscados y el desterrado podía dirigir sus negocios desde fuera a través de un representante. El ostracismo fue, por tanto, una forma de participación política.

En Grecia, la representación política tal como hoy se la entiende no existía, pues todo giraba alrededor de la Asamblea; no obstante, existían cargos, como el caso de los estrategas, ocupados por ciudadanos destacados que tenían la obligación de cumplir con los deberes que implicaban los mismos en pro de la democracia y lo que ésta evocaba en aquel tiempo. Sin embargo, fueron estos cargos los que a su vez podían ubicarlos en una posición óptima para hacerse del poder político total, por lo cual no es una casualidad que estrategas como Aristides y Themóstides y un general y político como Cimón hayan sido sujetos de ostracismo y, en consecuencia, desinvertidos de sus cargos y de su posibilidad de intervención en la Asamblea.

El ostracismo, al igual que la revocatoria de mandato, son instrumentos que permiten alcanzar un mismo fin, esto es, prescindir de la presencia de un ciudadano infractor de la democracia. El ostracismo, en tanto exilio, no fue un fin en sí mismo; por el contrario, fue el instrumento a través del cual se lograba despojar a un ciudadano de la posibilidad de su participación política en la Asamblea, cuando éste trataba tomarse el poder para sí. Al evitar su presencia, el ciudadano infractor se encontraba imposibilitado de participar en la Asamblea y, por lo tanto, ponerla en peligro.

Las características que tenía la democracia directa determinaban que los miembros de la Asamblea se convirtieran en destinatarios de una obligación que se traducía en velar por el ejercicio pleno del tipo de democracia que se practicaba en Grecia. Si no cumplía esta obligación y, por el contrario, se la ponía en peligro, se infringía un "mandato intrínseco" que emanaba de la naturaleza misma de la democracia directa.

En definitiva, el ostracismo fue -simple y llanamente- una medida, un castigo, por medio del cual se lograba que un ciudadano infractor de la democracia no lo siga haciendo; como si actualmente, para evitar que un intendente nos gobierne tuviésemos que sacarlo de la ciudad. Al respecto, Iván Escobar Fornos enseña: "El pueblo ateniense era muy exigente con el comportamiento de sus funcionarios públicos, aunque le brindaban respeto y le rendían honores a aquellos que lo merecían. Cualquier ciudadano podía revisar la actuación de los funcionarios públicos, denunciar las irregularidades y pedir la sanción correspondiente. Los funcionarios eran juzgados y los culpables condenados." Hay que aclarar que los funcionarios públicos de que habla Escobar, tenían una naturaleza distinta a la actual, pues en aquella época no existía una noción de la representación y del mandato político tal como se los entiende hoy.

Es procedimental, debido a que los medios tanto de la revocatoria del mandato como del ostracismo son similares y concuerdan en diferentes elementos que los



componen. Era sujeto de ostracismo cualquier ciudadano que conformaba la Asamblea y, generalmente, quien desempeñaba funciones importantes -sin que haya existido la noción de representación política tal como se la entiende en la actualidad.

Al igual que la Revocatoria de Mandato, el ostracismo no fue un procedimiento autoritario, ni injustificado, pues existían causas y razones para que opere. El miembro que ponía en peligro la democracia tratando de hacerse con el poder político para sí, no solo incumplía con una obligación lógica de mantener la estabilidad, sino que peor aún atentaba contra la democracia como la entendían en aquel tiempo. Tanto la Revocatoria de Mandato como el ostracismo son procedimientos cuyo ejercicio es racional, por lo tanto, no indiscriminado.

El ostracismo no era inesperado: se lo efectuaba una vez cada año, convirtiéndolo en un instrumento de disuasión, cuyo uso no estaba sujeto a eventualidades sino a real necesidad. Del mismo modo, obligaba a los participantes de la Asamblea a no atentar contra la democracia ni cometer actos en su contra, pues en el futuro podían ser sujetos de ostracismo.

Algo similar ocurrió en la República romana con algunas atribuciones restrictivas el Senado, al respecto se debe recordar la prohibición que habían establecido para los cónsules en campañas militares, de regresar a Roma sin autorización del propio Senado bajo penas severas, y el dramático episodio del cruce del Río Rubicón por Julio César. En la Edad Media los teólogos autorizaron el tiranicidio cuando el soberano infringía las normas divinas o de derecho natural y cometía graves abusos con sus súbditos.

Pero en realidad, los diversos aspectos de la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos, en un sentido moderno, se desarrolló como muchas otras instituciones que sirvieron de modelo al constitucionalismo clásico. Por ejemplo en la organización política inglesa, en la cual el Parlamento conquistó de manera paulatina facultades para sancionar a los colaboradores de la Corona que actuaran contra las normas que ahora calificaríamos de constitucionales, y que en gran parte tenían carácter consuetudinario, pero algunas fueron consagradas en documentos políticos obtenidos en la lucha contra las facultades autoritarias de los monarcas; para culminar, como es bien sabido, en el castigo máximo aplicado al soberano mismo.

En cuanto se fueron logrando mayores limitaciones al ejercicio del poder, se introdujeron mecanismos para exigir responsabilidad a los titulares de los órganos de autoridad y a sus colaboradores, especialmente en cuanto se consagró el sistema de la división o separación de las funciones, que siguiendo las enseñanzas de Carlos María de Secondat, barón de Montesquieu, se estableció como un verdadero dogma del constitucionalismo del siglo XIX, en virtud de que precisamente la distribución de poder entre varios organismos tenía y tienen el objetivo esencial de que cada uno de ellos sirva de freno y contrapeso a los demás, y uno de estos contrapesos es precisamente la exigencia de la responsabilidad a los funcionarios.

El otro sector de carácter tutelar relacionado con la responsabilidad de los funcionarios constituye una inmunidad de carácter procesal, es decir, que los propios funcionarios de alta jerarquía que están provistos de este instrumento, no pueden ser enjuiciados por los delitos o faltas graves que cometan, ya sea de carácter ordinario o bien con motivo de sus atribuciones oficiales, sin que previamente se cumplan determinados requisitos que suspendan la inmunidad, o bien su enjuiciamiento por un órgano determinado que sigue un procedimiento específico, en este segundo supuesto calificado generalmente como *juicio político*. Desde otro punto de vista, y en relación con la responsabilidad de los que en el ordenamiento, se califica como funcionarios públicos -o servidores públicos-, la



misma puede dividirse en cuatro categorías, figurando en primer término la llamada responsabilidad política y que se reduce, en cuanto a su sanción, a la destitución e inhabilitación del considerado culpable de infracciones también de carácter político. Un segundo sector está constituido por la responsabilidad penal y que se traduce en el castigo de los delitos comunes u oficiales que cometa el funcionario respectivo. En tercer lugar consiste en la sanción a las faltas de carácter administrativo a través de amonestación, suspensión o inclusive destitución de los que hubiesen incurrido en ellas; y finalmente se puede configurar una responsabilidad patrimonial por conducto de la obligación de cubrir los daños y perjuicios ocasionados por lo empleados y funcionarios con motivo de sus actividades oficiales, ya sea a las entidades a las que pertenecen o a los particulares.

Antecedentes de mecanismos de control

Conviene destacar que siempre en relación con la responsabilidad política y la de carácter penal, se pueden señalar varios modelos para la sanción de los altos funcionarios, especialmente los pertenecientes al organismo ejecutivo y en ocasiones también al judicial, puesto que una regla casi universal es la relativa a que estas categorías de responsabilidades se exige, a los miembros del legislativo por los mismos cuerpos a los que pertenecen, con la posibilidad, de que la acción penal se aplique ante los tribunales ordinarios una vez que el organismos parlamentario ha decidido sobre la inmunidad de sus componentes.

Como sería prácticamente imposible proporcionar una visión panorámica de los diversos instrumentos establecidos para exigir las mencionadas responsabilidades, sólo conviene hacer una breve descripción de aquellos ordenamientos que han tenido mayor influencia o pueden servir de ejemplo para caracterizar una imagen aproximada de la situación actual de esta materia.

En primer lugar se puede hablar de un sistema angloamericano, que atribuye al organismo legislativo una función prominente en la exigencia de la responsabilidad política o también penal de los altos funcionarios del ejecutivo y judicial. Un segundo modelo es el español actual, que enmienda al tribunal supremo el enjuiciamiento de los miembros del gobierno y por ello se puede calificar de judicialista. Finalmente, se distingue un tercer sector representado por los ordenamientos que encomiendan el enjuiciamiento a organismos especializados, ya sea en forma exclusiva como ocurre con la Alta Corte francesa, o bien como parte de las funciones de justicia constitucional, como ocurre con los tribunales constitucionales establecidos en varios países europeos de acuerdo con el modelo de la Constitución federal austríaca de 1920.

Se ha afirmado con anterioridad que la responsabilidad política y penal de los altos funcionarios del gobierno, se desarrollo en Inglaterra en cuanto el Parlamento fue conquistando atribuciones en su lucha con la Corona, y al haberse diversificado el primer tipo de responsabilidad, es decir, la estrictamente política, como un instrumento de equilibrio del sistema parlamentario en el cual el gobierno depende de la confianza del Parlamento, el sistema británico de responsabilidad implica el enjuiciamiento específico de carácter penal.

En forma muy breve se puede afirmar que el sistema inglés se caracteriza por la acusación de la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores, esta última constituida para este efecto como *High Court of Parliament*, que actúa como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios del organismo ejecutivo, es decir del gobierno, en la inteligencia de cuando considera culpable al acusado, no sólo lo priva de la inmunidad, sino que le aplica la sanción establecida por las



leyes penales. El ejemplo más dramático fue la ejecución de Carlos I en 1649, cuyo ejército fue derrotado por el encabezado por Oliver Cromwell, líder parlamentario, después de haber condenado a muerte a varios de los ministros del propio monarca, inclusive antes de la lucha armada.

El sistema estadounidense fue establecido por el artículo I, sección III; inciso c, de la Constitución federal de 1787, que atribuye al Senado federal la facultad exclusiva de juzgar políticamente a todos los altos funcionarios, es decir los dotados de inmunidad, incluyendo al presidente de la República, pero en este último supuesto debe dirigir los debates al presidente de la Suprema Corte de Justicia, en lugar del vicepresidente de la República, quien preside normalmente al propio Senado.

La característica peculiar del sistema estadounidense, que indudablemente se inspiró en el británico, pero que se modificó por el sistema presidencial que introdujo en su arte fundamental, consiste en que la sanción que puede aplicar al Senado federal, cuando decide con las dos terceras partes de los miembros presentes, implica únicamente la destitución e inhabilitación del inculpado, pero sin perjuicio de que si los mismos hechos están tipificados como delitos por las leyes penales, puedan ser enjuiciados ante los tribunales ordinarios.

Esta diferencia con el sistema inglés y los que le seguían en Europa ya fue señalada certeramente por Alexis de Tocqueville en su clásico libro sobre la Democracia en América, cuando sostuvo que la ventaja del juicio político norteamericano sobre el imperante en Europa en su época, era su aparente debilidad puesto que no aplicaba penas judiciales, sino sólo sanción política de destitución, quedando a los jueces ordinarios el castigo de los mismo hechos tipificados como delitos, en tanto que la Cámara de los Lores en Inglaterra o el Senado en Francia, aplicaban directamente las penas, con lo cual, en su opinión, se afectaba el principio de la división de poderes, criterio que también compartía el clásico tratadista norteamericano y magistrado de la Corte Suprema, Joseph Story.

Como ocurrió con otras instituciones, tales como el sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes o la estructura federal, las instituciones norteamericanas fueron tomadas como modelo por varias de las cartas supremas expedidas por los países latinoamericanos una vez obtenida su independencia de España, y en mucho influyó la divulgación de los principios del régimen jurídico y político de los Estados Unidos, por el propio Alexis de Tocqueville, incluyendo por supuesto el juicio político.

La Constitución todavía en vigor que en esta materia se aproxima al paradigma estadounidense, es la de nuestro país (1853-1860), la cual sigue en ocasiones casi literalmente el citado modelo en sus artículos 53, 59 y 60.

De acuerdo con un sector de la doctrina, el procedimiento respectivo puede calificarse de juicio político, pero no puede hablarse propiamente de responsabilidad, puesto que la sanción respectiva se limita a la destitución del funcionario que se considera culpable, y su enjuiciamiento penal corresponde a los tribunales ordinarios.

El impeachment es un instituto de origen esencialmente anglosajón. Se desarrolló en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica. El término impeachment significa, más modernamente, acusación, denuncia, proceso, y tiene su origen en la Edad Media. En nuestro país se denomina juicio político.

El juicio político es un instituto que se regla en la casi unanimidad de las Constituciones, por no decir en cada una de ellas. Los antecedentes históricos del juicio político pueden abarcar varios siglos de tradición jurídica, y se relacionan con las responsabilidades de los funcionarios públicos, las que pueden ser de carácter política, administrativa, penal y civil.



En el parlamentarismo, la remoción de funcionarios, se materializa con la moción de censura. Esta figura consiste básicamente en la opinión de la mayoría del parlamento que quita su respaldo al gabinete o a algún ministro, obligándolo a este o a estos a presentar su dimisión, salvo que el jefe de estado disuelva el parlamento y llame a elecciones.

Los primeros antecedentes del *impeachment* se encuentran en el Parlamento inglés, en cual la causal más de común era la traición o "felonía". Siendo el concepto de traición excesivamente amplio abarcando desde el asesinato del rey hasta la falsificación de moneda. Hasta 1701, el rey podía indultar a aquellos condenados, por el Parlamento, a las penas de muerte, destierro, prisión, multa o pérdida de privilegios. Pero debido a las arbitrariedades en las que caía el monarca de turno, la Ley de Establecimiento prohibió esta atribución real.

En el S. XVII, en las colonias inglesas de América del Norte, las asambleas legislativas usaban frecuentemente el *impeachment* para destituir a los gobernadores. Dictada la Constitución de Filadelfia, se establece un sistema distinto al que regía hasta el momento. Con el juicio político, el tribunal encargado del juzgamiento de todos los funcionarios civiles sería el Senado de los Estados Unidos. Las principales características que diferenciaban al juicio político del *impeachment* eran: la limitación del concepto del delito de traición; el presidente y el vicepresidente estaban sujetos a juicio político por traición, cohecho u otros delitos. Además se entendió que "funcionarios públicos" serían aquellos designados por el presidente, con acuerdo del Senado.

Formulación Constitucional

Debe destacarse que el Juicio de Residencia, primero, y luego el Juicio de Responsabilidad, forman la parte esencial de la legislación histórica en esta materia. Son los antecedentes históricos fundamentales. Ahora bien, problema distinto sería el preguntarse si acaso estos dos juicios históricos, a su vez y al propio tiempo, constituyen o no las raíces históricas, por así decirlo, tanto de las modalidades de responsabilidad ahora consagradas (política, administrativa, penal y civil), cuanto de las normas que regulan hoy día dicha responsabilidad.

El juicio político, se entronca y encuentra sus raíces en el juicio de responsabilidad y éste en el sistema de residencia colonial. Los sistemas de Juicio de Residencia y del llamado Juicio de Responsabilidad, fueron formas de caracterización general de las responsabilidades de autoridades y funcionarios.

Respecto el debate del Juicio de Residencia, en los casos en que este instituto siguió incorporado a la legislación de las nuevas repúblicas constituidas en América, su aplicación estuvo a cargo del Poder Judicial manteniendo este control dentro de sus facultades. Existen otros tipos de mecanismos de control constitucional de carácter político, aplicados posteriormente, aunque siempre atribuidos al legislativo, que si bien nunca configuraron un sistema de Justicia Constitucional en los términos definidos, cuando menos evidenciaba la intención del establecimiento de alguna forma de control. Este modelo Político de control fue copiado de Europa, especialmente de Francia, donde desde muy temprano se adoptó el modelo de Control de la Constitucionalidad.

En estos años de la década del 60 en el siglo XIX, se entendía que el Parlamento era Poder Soberano, que representaba al pueblo e incluso lo sustituía, en consecuencia se consideraba inadmisibles toda intervención de otra instancia constitucional (por ejemplo el Poder Judicial) con miras a limitar la autonomía de Parlamento por lo que el control de la constitucionalidad de las leyes o de otras normas sólo podía ser ejercido por ese mismo órgano.



El Juicio de Residencia en España

Existe la idea comúnmente aceptada de que la *autoridad*, salvo el rey, debe responder ante la representación nacional y ante la *justicia* ordinaria, en su caso, de la *responsabilidad* en que incurra por violaciones a la Constitución y a las leyes, así como por lesión de *derechos*. Cabe destacar que la Constitución de 1812 no tenía declaración de derechos.

En efecto, en la Constitución de Cádiz de 1812, la Residencia se consagra expresamente en el artículo 261, facultad sexta de las del Tribunal Supremo, cuyo tenor es: "Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Por lo anterior quedaban sujetos al Juicio de Responsabilidad, en primer lugar, los miembros del *poder* ejecutivo (en ausencia de rey), de conformidad con en el decreto de 24 de septiembre de 1810, y los subsiguientes reglamentos de 16 de enero de 1811, de 26 de enero de 1812; o el de 8 de abril de 1813. En segundo lugar, los secretarios del despacho, al tenor del artículo 226 constitucional; y los artículos IV y VIII del decreto de 16 de enero de 1811; capítulo IV del de 26 de enero de 1812; capítulo V del de 8 de abril de 1813. Tercero, todo empleado público como indica el 261, facultad sexta de la Constitución; y luego el artículo 1 del Capítulo II del decreto de 24 de marzo de 1813, que trata de las "Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos". Cuarto, los diputados son igualmente responsables ante las Cortes, de manera singular o parlamentaria; véase, por ejemplo, además de los artículos correspondientes de la Constitución, los del Reglamento para el gobierno interior de las Cortes, del 4 de septiembre de 1813, capítulo V (artículos LII-LXII).

Finalmente: "ninguna autoridad o *persona* pública, de cualquier *clase* que sea, dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito (la firma del secretario); y si alguna lo hiciere será castigado como infractora de la Constitución con arreglo a las leyes", expresa el artículo V del capítulo III del nuevo Reglamento de la Regencia de 8 de abril de 1813. Por ello, también caen bajo la esfera de la Residencia estos supuestos.

Determinar el objeto material del juicio de responsabilidad es punto de gran trascendencia. La doctrina moderna suele distinguir tres tipos de responsabilidad funcionaria: la civil, penal y la administrativa. Como se ha expuesto, la responsabilidad de los residiados, según las leyes castellanas e indianas, era universal e ilimitadas, sobre todo. Incluso se comprende a una gama de sujetos mucho más extensa: a toda autoridad o empleado, de cualquier clase, a excepción únicamente de la persona sagrada del rey.

Respecto de la substanciación del juicio, se abordaban dos aspectos, uno sobre algunas medidas preventivas o previas; y el otro, acerca de la *distribución* de *competencias* entre la justicia ordinaria (jueces, tribunales menores, y el supremo), tribunal especial de residencia (para conocer de las causas de los magistrados del supremo) las facultades del rey, y otras de las mismas Cortes.

En cuanto a las medidas precautorias, la primera de ellas era la suspensión automática, aunque provisional, del presunto responsable, por regla general: (sólo en casos menos graves debe instruirse el expediente, y luego acordarse la suspensión, o recomendar la efectúe el rey o la regencia, según el 253 y 336 de la Constitución). Y se causa desafuero, como previene el 28 del Reglamento de 10 de octubre de 1813. "...se ha de suspender de sus *funciones* a los individuos o corporaciones a quienes mande formar causa... Deben por el mismo hecho, quedar suspensos en el ejercicio de sus empleos", como se lee en la Orden de 30 de marzo de 1813, menos conocida. Se debe tener en cuenta, asimismo, el



artículo VIII del capítulo II del Decreto de 24 de marzo de 1813, además de los correspondientes de la constitución, respecto de los magistrados, jueces y las diputaciones provinciales.

Una segunda providencia previa, es la de la declaración de si hay lugar o no a la formación de causa de responsabilidad. Respecto a los magistrados y jueces, corresponde la declaración al superior inmediato, sólo para los del supremo, toca a las Cortes; por lo que mira a los empleados públicos, se sigue parecida jerarquía, ya que serán acusados ante sus respectivos superiores, o ante el rey, o jueces competentes, cuya primera providencia será acordar la referida suspensión. Respecto de los regentes del reino, es competencia sólo de las Cortes; en cuanto a los secretarios del despacho, y diputaciones provinciales, corresponde indistintamente al rey, o regencia, o a las Cortes; finalmente, de los demás altos funcionarios (como consejeros, embajadores, ministros de la contaduría) corresponde al supremo de justicia, o al rey; una tercera medida precautoria esta dada por la obligación de preferir a cualquier otro asunto, los relativos a las infracciones.

Finalmente, conviene recordar también, como principio general, el universal derecho de todo *español* para ocurrir en queja por infracción de constitución ante los tribunales ordinarios, ante el rey o directamente a las Cortes.

Sobre la distribución de competencia, además de las facultades encomendadas a las diversas autoridades, de que se mencionaron, en la instrucción de la causa, o declaración de haber o no lugar a su formación, el marco jurídico de la Constitución de Cádiz encomienda el conocimiento de las causas a las siguientes autoridades, según la de los supuestos.

Primero, de las de los magistrados del supremo de justicia, conocerá un tribunal especial (de residencia), nombrado por las Cortes: "en estas causas habrá lugar a súplica, pero no recurso de nulidad" puntualizada el Decreto de 24 de marzo de 1813.

Segundo, el supremo conocerá de las instruidas contra los magistrados de las audiencias, y demás tribunales especiales superiores; de la de los regentes, secretarios del despacho y demás altos funcionarios; de las de los individuos de las diputaciones; se admite la súplica y recurso de nulidad ante sala distinta del mismo tribunal supremo. demás altos funcionarios; de las de los individuos de las diputaciones; se admite la súplica y recurso de nulidad ante sala distinta del mismo tribunal supremo.

Tercero, mientras que las audiencias conocerán de las causas incoadas contra los jueces inferiores; se admite la pública y recurso de nulidad, "como en los *negocios* comunes...". Cuatro, de las causas de los demás empleados conocerán los tribunales ordinarios competentes: se admite el recurso ante el tribunal o juez superior.

En cuanto a los efectos de la Residencia, que produce la declaración de haber lugar a formación de causa, y en su caso, la resolución definitiva; se pueden distinguir dos clases: anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional, y efectos de responsabilidad, propiamente tal. Aunque no lo dijera ningún precepto de modo terminante en la Constitución de Cádiz, es obvio que todo acto contrario a la constitución y a las leyes es nulo de pleno derecho, y no hace falta que se declare en ningún sitio.

La Constitución de Cádiz si habla de la nulidad de estos actos en la doctrina del juramento. Sin embargo, léase, por vía de ejemplo, el juramento que debe prestar el rey, según el 173: "...juro por Dios y los santos evangelios...que guardaré y haré guardar la Constitución Política y leyes de la Monarquía española..., y la respetaré sobre todo la libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo ; y si en



lo que he jurado, o por parte de ello, lo contrario hiciere, no debe ser obedecido ; antes aquello en que contraviniere, será nulo y de ningún valor”.

Los efectos estrictamente de responsabilidad se desglosan, a su vez, en varias especies. Ante todo, se convierte en definitiva la suspensión provisional en el cargo. Además recaerá sobre el responsable la inhabilitación, casi siempre absoluta, para el *desempeño* de cargos públicos.

Otro tipo de infracciones acarrear responsabilidad civil y o responsabilidad estrictamente penal. Al respecto cabe mencionar algunos ejemplos. En primer lugar, puede entrañar la pena misma de muerte la de destierro, como sucede con los delitos más graves calificados como de conspiradores. Otros delitos por infracción llevan aparejadas penas pecuniarias, y otra de tipo meramente correccional administrativo, como las reseñas en los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, etc., del Reglamento de 30 de octubre de 1813.

Finalmente los que tipifican la infracción formal de la constitución o leyes, o quebrantamiento de las normas que arreglan el proceso; o los que lesionan derechos particularmente el de la libertad individual, acarrear penas o *faltas* diversas, según la gravedad. Verbigracia, se califica de prevaricador a los jueces que a sabiendas juzgan contra derecho, por efecto o desafecto hacia alguno de los litigantes; y si es por soborno o cohecho, será además tachado de infame; pierde el *empleo* de por sí, si obra con desidia habitual, o es de conocida ineptitud, sin contar otras responsabilidades en que pudiera incurrir. Se pena el descuido, o cuando el fallo lesiona *ley* expresa de las que arreglan el proceso, etc.

Como puede observarse la idea de sujetar a responsabilidad a toda autoridad y empleado público es muy firme y penetra a lo largo y ancho de la Constitución y disposiciones complementarias expedidas por las Cortes de Cádiz. Claro está, el Juicio de Residencia a sufrido una profunda adecuación, con la finalidad de ponerlo al servicio de la protección del orden legal y de los derechos de la persona. Se aprecia, en suma, que la adecuación es compleja, y que al tiempo que se reconoce y se recoge la residencia tradicional -encomendada al Tribunal Supremo- también se le adopta para hacer efectiva la responsabilidad en otros muchos supuestos, su constitucionalización. De manera que se puede hablar de un verdadero sistema de residencia o de responsabilidad. Los dos términos son sinónimos y complementarios, son una misma realidad.

Ejemplos de aplicación en la época colonial

En su trabajo: “El juicio de residencia como ritual político en la colonia (Gobernación de Tucumán, siglo XVIII)”, la investigadora del CONICET, Silvina Smietniansky, analizó el juicio de residencia incoado al gobernador don Manuel Fernández Campero, quien estuvo al mando de la gobernación de Tucumán entre 1764 y 1769, y comprendió además a todos los funcionarios de los cabildos que se desempeñaron durante su mandato.

El juicio se llevó a cabo en las ciudades que conformaban la Gobernación para lo cual fueron nombrados jueces subdelegados que condujeran el desarrollo del proceso en cada jurisdicción, a excepción de Córdoba donde actuó el Juez Superior de Residencia, don Andrés Paz de Codecido. El expediente agrupa la documentación de los juicios celebrados en las distintas ciudades por lo que alcanza el volumen de 3.456 fojas. El primer criterio en que se ordena la información es entonces geográfico, por ciudad, lo cual es indicado por la carátula correspondiente.

Se tenía algo así como un juicio conformado por un conjunto de "sub-juicios" puesto que en todas las ciudades se llevaron a cabo los mismos pasos y, por



ende, la información está clasificada casi de la misma manera. Por ello también nos encontramos, una y otra vez, con el mismo tipo de datos formales, pues en cada ciudad se documentaba todo lo que iba sucediendo en el marco del juicio. El juicio de residencia ponía en escena especialmente a la élite local pues era el sector privilegiado, encargado de la administración política de las ciudades y, por tanto, el que estaba siendo examinado pero también eran sus miembros los que actuaban como testigos, jueces y escribanos. Estos últimos eran fundamentales, como responsables de escribir y certificar lo que iba sucediendo a lo largo del proceso.

El caso de Salta parecía ser casi un paradigma del buen gobierno. Fueron quince los testigos que respondieron sobre la actuación del gobernador Campero y su teniente y ninguno manifestó la existencia de conflictos, disturbios o faltas en la labor desempeñada. Don Manuel Santos, vecino, ex alcalde de Hermandad, a la 6ª pregunta respondió que "han vivido con el mayor recato y buen ejemplo" a la 24ª "que han procedido con la mayor integridad en cuanto a observar y cumplir las leyes de Indias y de Castilla sin dispensar ni suplir por su parte cosa alguna", y a la 27ª que hubo en ese tiempo "gran tranquilidad y sosiego". Lo mismo ocurría para el resto de los cargos de gobierno, donde se vislumbraba una administración perfecta de la vida pública.

Otro caso de Juicio de Residencia fue el de Diego de Góngora. Nacido en Pamplona, Navarra, Diego de Góngora pertenecía a la Orden de Santiago y durante más de siete años había guerreado en la campaña de Flandes de la que regresó con una elogiosa recomendación del Duque de Lerma. Al dividirse el territorio de la Gobernación del Río de la Plata, fue creada una sede administrativa en Asunción y otra en Buenos Aires. El 16 de diciembre de 1617, Felipe III nombró a Diego de Góngora como primer gobernador de la provincia de Buenos Aires. El 17 de mayo de 1618 asumió la gobernación. Ni bien llegó, mandó a apresar a Hernandarias, el anterior Gobernador del Río de la Plata. No sólo lo apresó sino que vendió sus bienes y propiedades, esto en concurso con la red de contrabando establecida en la ciudad, a la que aquel había perseguido. De hecho, excluyendo a Hernandarias casi todos los gobernadores -y funcionarios e incluso la Iglesia- estuvieron comprometidos en mayor o menor grado con el contrabando y Góngora no fue una excepción. Los principales contrabandistas fueron perseguidos por Hernandarias, pero con Góngora se convirtieron en los verdaderos dueños de la ciudad. Las fuerza del contrabando en Buenos Aires tenía connotaciones no sólo obviamente delictivas sino razones económicas profundas, originadas en las restricciones al comercio por parte de la Monarquía que favorecían los intereses de la península y en segundo lugar de Lima, en perjuicio del Alto Perú y Buenos Aires.

Góngora no se limitó a apoyar con entusiasmo el contrabando: en épocas en que la actividad corsaria comprometía los dominios españoles, insistió a las autoridades en que precisaba con urgencia recursos de armas, municiones y fondos extraordinarios dado que contaba con información que hacía prever inminentes ataques de corsarios holandeses. La información era falsa y fue simplemente un negociado más. Ante el creciente escándalo, la Corona envió a investigar a Matías Delgado Flores, quien al poco tiempo calificó al gobernador de "señor y dueño absoluto de esta tierra". También afirmó "los contrabandistas están en todas partes, he de matar a todos los de esta ciudad" lo que dio un magnífico pie a que Góngora instruyera a Vergara para que como notario del Santo Oficio lo encausara y condenara. Finalmente la Audiencia de Charcas designó a su oidor, Alfonso Pérez de Salazar, para que interviniera. Góngora evadió el arresto, refugiándose en casa de los jesuitas, donde murió dos años después. Como detalle, Góngora había encomendado a los jesuitas junto con los franciscanos la



actividad misionera en la Banda Oriental. En el Juicio de Residencia, Góngora fue hallado culpable de permitir la introducción de más de 5000 negros esclavos y la salida ilegal de exportaciones de cueros. Ya muerto, el Consejo General de Indias condenó a la familia de Góngora a pagar 23.050 ducados gravando su herencia.

Otro caso de aplicación, fue el Juicio de Residencia de quien fue virrey de Nueva España, don Matías de Gálvez (Málaga, 1717-México, 1784); quien fue nombrado para tal cargo por el rey Carlos III en abril de 1783. Don Matías de Gálvez tuvo un corto pero acertado mandato al frente del virreinato de Nueva España falleciendo en la ciudad de México en noviembre del año siguiente a su nombramiento. El buen sentir público en la calidad, honestidad y transparencia de su gestión hizo que Carlos III le exonerara del Juicio de Residencia. No obstante Carlos III, por Real Orden de 26 de marzo de 1785, mandó se abriera pública información en todas las provincias del virreinato de Nueva España por un periodo de seis meses por si hubiese reclamación alguna. "México. Año de 1785. Testimonio de los Autos formados en virtud de Real Orn. De 26 de Marzo de este año, dispensando por ella S. M. del Juicio de Residencia al Exmo. S. Virrey que fue de esta N. E. D. Matias de Galvez, pero previniendo se publique un Edicto en todas las Provincias de este Virreynato por si algunos tubieren que pedir contra SE y que se reciba una Informacion completa sobre su Conducta, Gobierno, y Providencias". (*Quaderno 1º*, México, 1785, folio, 305 x 210 mm. Manuscrito).

La primera autoridad que sufrió la residencia en México fue el conquistador Hernán Cortés. Como consecuencia de las muchas quejas que habían llegado a España por su conducta, se ordenó a Luis Ponce de León, primo del conde de Alcaudete, que le viniese a tomar residencia, llevando consigo las memorias de las quejas y las instrucciones por donde había de tomar Residencia. De tal forma, luego de hacerse cargo de modo absoluto de todo el territorio conquistado, Ponce de León mandó pregonar residencia general contra Cortés y contra los que habían tenido cargo de justicia y habían sido capitanes. Se trata de una residencia con todas las características que señala la pragmática de 9 de junio de 1500.

Muchas fueron las querellas presentadas contra él. Es interesante enumerar algunos de los cargos que le presentaron, según los relata el cronista: Que no les dio parte de oro, otros que nos les dio indios, otros le demandaban caballos que les mataron en las guerras, otros demandaban afrentas de personas, que por mandato de Cortés les habían hecho. Dicho amparo a las personas, como todos los demás cargos, desde luego, dan la sensación de que en la residencia se podía interponer absolutamente cualquier clase de querella o reclamación.

La Residencia de Cortés siguió un curso bastante accidentado, por la súbita muerte de Ponce de León, poco después se nombra a Alonso de Estrada como su sucesor. Prácticamente la residencia de Cortés se había suspendido con la muerte de Ponce de León. El rey lo confirmó en su cargo como único gobernador, y para que administrara justicia, mandando cortar la cabeza al mismo Cortés, si encontraba ciertos los cargos que se le imputaban; y se acuerda igualmente crear la primera Audiencia Gobernadora.

Una de sus primeras diligencias de los miembros de la Audiencia fue la de mandar tomar Residencia, sería la tercera en tierras mexicanas, al mismo Estrada, y a Jorge de Alvarado, en Guatemala. Ante todo, ordenó la Audiencia la residencia de sus antecesores: como resulta de la cual, Delgadillo y Matienzo fueron apresados. Mientras que el presidente Nuño de Guzmán muy prudentemente se había retirado hacia Jalisco. Al cabo de cuatro años, y después de su residencia "que dieron muy buena", Salmerón y Zainos, por su edad, solicitaron regresar a España.



Ejemplos en México en la época independentista

Esta fuera de toda duda el hecho de la constitucionalización del Juicio de Residencia, tanto por la obra de las Cortes de Cádiz (1810-1813) cuanto por los congresos mexicanos. Es decir, que estos constituyentes no sólo no derogaron las leyes anteriores sobre la materia, sino que de manera voluntaria las dejaron vigentes, adecuándolas a las nuevas exigencias del momento histórico, así como de la instauración del constitucionalismo.

La primera manifestación de la preocupación permanente por mantener el Juicio de Residencia es la relativa a la declaración de vigencia del cuerpo normativo por el que se regulaba. La llamada Constitución de Apatzingan, de 1814, obra insurgente, esto es, obra de quienes empuñaron las armas para sacudirse la opresión y la tiranía del gobierno colonial, como ellos se expresan, además de declarar vigentes las leyes anteriores que no se opusieran a dicha Constitución, dedican dos extensos capítulos a regular el Juicio de Residencia. Prueba irrefutable de la eficacia de un sistema que, pese a sus altibajos, merecía la confianza del grupo insurgente de Morelos y podía adecuarse en términos nuevos al moderno constitucionalismo.

Otra evidencia de que para el legislador mexicano revestía una gran importancia el juicio de residencia para juzgar el proceder de los servidores públicos es el hecho de que se incluya en los diferentes ordenamientos constitucionales. Lo más importante del caso es la comprobación de que este mismo esquema de constitucionalización de la residencia o de juicio de responsabilidad, pasa casi textualmente, no sólo a la Constitución mexicana de 1824, sino inclusive a cada una de las constituciones de los estados de la misma unión mexicana.

El juicio político en México jamás existió hasta la reforma desafortunada de 1983. Por lo general, se malinterpreta el juicio por excelencia protector de la constitucionalidad: el amparo, el cual nace justamente desde dentro de esta tradición residencialista, como juicio de amparo y de responsabilidad.

Esta fuera de toda duda el hecho de la constitucionalización del Juicio de Residencia, tanto por la obra de las Cortes de Cádiz (1810-1813) cuanto por los congresos mexicanos. Es decir, que estos constituyentes no sólo no derogaron las leyes anteriores sobre la materia, sino que de manera voluntaria las dejaron vigentes, adecuándolas a las nuevas exigencias del momento histórico, así como de la instauración del constitucionalismo.

República de Chile

Posterior al establecimiento de la primera Junta de Gobierno de 1810, en el período conocido como Patria Vieja, surgen algunas normativas de carácter temporal, mientras se encuentra cautivo el Rey de España, Fernando VII. Al año siguiente de haberse establecido la Primera Junta Nacional de Gobierno del 18 de septiembre de 1810, se dictó el primer reglamento constitucional, denominado Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Provisoria de 1811. Ese texto establecía un Ejecutivo colegiado de tres miembros y un Congreso unicameral, el cual tenía facultades propias del Ejecutivo como el Patronato Eclesiástico, el manejo de las relaciones exteriores, el mando de tropas, entre otros. Un golpe militar, el 15 de noviembre de 1811, pone término a este reglamento.

Aprobado por la Junta de Gobierno, el Reglamento Constitucional de 1812 establece un Ejecutivo a cargo de tres personas, un Legislativo unicameral (Senado Consultivo) y se reconoce la autoridad del Rey de España.



El Reglamento Constitucional Provisorio de 1814 fue promulgado a fines de la Patria Vieja, orientado principalmente a instaurar el título de Director Supremo con amplias facultades, en gran parte influenciado por la guerra de la independencia. Su cargo tenía una duración de 18 meses, al término de los cuales quedaba sujeto a Juicio de Residencia y en caso de enfermedad o ausencia sería reemplazado por el Intendente de Santiago. Con este reglamento, el Senado perdió su carácter representativo, transformándose en un organismo meramente consultivo.

Con la proclamación y jura de la independencia nacional el 12 de febrero de 1818 en Santiago, se dio inicio a una nueva etapa para Chile: la Patria Nueva. Varios gobiernos hasta 1830 ensayan normas que regulen la convivencia de los chilenos a través de diversos textos constitucionales.

República Oriental del Uruguay

Producido el advenimiento de las instituciones republicanas luego de la Revolución de Mayo de 1810, el Juicio de Residencia cobra nuevas formas en la Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1830. El artículo 83 de esa Carta Magna establecía que el presidente de la república no podrá salir del territorio de ella durante el tiempo de su mando ni un año después, salvo permiso de la asamblea general para mandar en persona las fuerzas de mar y tierra.

El principio fue mantenido en la reforma constitucional de 1917, cuyo artículo 81 determinaba que el presidente de la república estará sometido a Residencia durante los seis meses siguientes a la expiración de su mandato, salvo autorización del Poder Legislativo para salir del país, concedida por mayoría absoluta de sufragios. La misma disposición constitucional se hizo extensiva a los ministros de Estado. En la Constitución aprobada en 1934 se establecen disposiciones en los artículos 161 y 168.

República del Perú

El Perú, desde su independencia en 1821, ha contado con 12 constituciones, además de algunos reglamentos y estatutos provisionales, que reflejan la inestabilidad de las instituciones políticas en el Perú desde el inicio de su historia republicana como nación independiente.

Entre ellos cabe destacar el Reglamento Provisional dictado por San Martín en Huaura el 12 de febrero de 1821, que contenía 20 artículos y extensos considerados. Dividía el territorio del Perú en cuatro departamentos que fueron: Trujillo, Tarma, Huaylas, y la Costa. Se fijaban las atribuciones de los Presidentes de Departamentos, se los jefes de partido y de los Tenientes Gobernadores e los pueblos. En cada departamento se creaba un agente fiscal. En las causas civiles y criminales fueron comunes y que se observaron sin alteración las leyes y ordenanzas del Perú.

Se estableció una Cámara de Apelaciones en Trujillo con sus atribuciones, la jurisdicción eclesiástica seguía ejerciéndose con sujeción al Derecho Canónico. Todos los funcionarios públicos estaban sometidos al Juicio de Residencia de las leyes, ordenanzas y reglamentos que no estuvieran en oposición a los principios de libertad e independencia quedaban en vigor, mientras no fueran derogados por la autoridad competente. Dejó de regir el 8 de octubre de 1821.

En la época republicana, el Juicio de Residencia lo iniciaba el Juez de primera instancia, pero cuando se trataba de altos funcionarios del estado, como el Presidente de la República, tenía un trámite especial. En esta etapa, el Poder



Judicial tenía la atribución constitucional del Juicio de Residencia, donde el Presidente de la República y otros altos funcionarios tendrían que responder por sus actos directamente ante el Poder Judicial sin intervención del Poder Legislativo.

La Constitución de Huancayo de 1831 y el artículo 79 prescribía: "El Presidente es responsable de los actos de su administración y la responsabilidad se hará efectiva concluido su período". Esta responsabilidad debía ser tramitada a través del Juicio de Residencia, mecanismo que es utilizado para establecer las responsabilidades al final del mandato de un funcionario público.

En el caso del Presidente el trámite del Juicio de Residencia le correspondía a la Corte Suprema, cuyo artículo 118 inciso 2) decía: "Son atribuciones de la Corte Suprema: 2. De la Residencia del Presidente de la República y demás que ejerzan el Supremo Poder Ejecutivo, y de las de sus Ministros".

Durante aquella época, se produjo el Juicio de Residencia de Ramón Castilla, quien acababa de culminar su primer período presidencial en 1851 y por ese entonces (1851) regía la Constitución de Huancayo de 1831. Basados en esta atribución conferida por el Fiscal Don Francisco Mariategui se considero autorizado a pedir la residencia de Castilla. Presentado el pedido del Fiscal uno de los Vocales de la Corte Suprema Don Manuel Pérez de Tudela hizo fijar edictos el 29 de abril de 1851. como correspondía, convocando a los querellantes según era forma tradicional. Sin embargo los partidarios de Ramón Castilla consideraban que el trámite del Juicio de Residencia debía seguir el mismo procedimiento utilizado para el de acusación por delitos cometidos en ejercicio de su función.

El Juicio de Residencia se tramita al final del período funcional, sin embargo la acusación por esos tiempos y de acuerdo a la Constitución del 39 se realizaba durante su mandato. Resulta sumamente elocuente que Ramón Castilla se negara sistemáticamente a someterse al Juicio de Residencia ante el Poder Judicial o que Echenique haya solicitado insistentemente la Residencia para que se evaluare su período gubernativo. Existían también otras razones, se confundía la Residencia con la acusación al Presidente, sin embargo existía un temor sobre este control judicial donde no existía inmunidad y otros mecanismos de protección a favor del Presidente y sus actos autorizados quedaban al descubierto, si los agraviados probaban excesos cualquiera sea el tipo durante su gobierno. El temor en unos casos y el interés en otros residía en que el Juicio de Residencia permitía la evaluación de la función gubernamental.

El Congreso Constituyente de Perú de 1931, aprobó los decretos leyes 6.902 y 6.910 dictados con anterioridad, el 29 de septiembre de 1930 y el 28 de octubre de 1930 respectivamente, por los cuales se establecían sanciones contra los funcionarios enriquecidos ilegítimamente durante el gobierno del dictador Leguía, admitiendo el principio de la inversión de la prueba y el valor de la inscripción de los bienes de aquellos en el Registro de la Propiedad Inmueble.

La Constitución de la República Peruana, dada el 13 de octubre de 1856 y promulgada en 19 del mismo mes, establecía en su artículo 11º, correspondiente al Título III - Garantías constitucionales, lo siguiente: "Art. 11º.- Todo empleado público, al cesar en su cargo, será sometido a juicio de residencia, y mientras no sea absuelto, no podrá ejercer el mismo empleo ni otro alguno. Los fiscales son responsables por acción popular, si no solicitan el cumplimiento de esta disposición". Asimismo, por el artículo 90º, perteneciente al Título XI - Poder Ejecutivo, se establecían restricciones. " Art. 90º.- Son restricciones: 1a. No puede salir del territorio de la República sin permiso del Congreso durante el período de su mando, ni concluido éste, mientras dure su juicio de residencia.

Flores, haciendo un comentario de la Constitución de 1856, en un artículo de la Revista de Lima señala: "El artículo 11 del título 3 somete los empleados públicos



a juicio de residencia luego que cese en sus funciones” este criterio lo censura como opuesto al derecho constitucional: y más bien considera que “Los curso de ciencias constitucional reconocen dos responsabilidades: La primera por infracción de Constitución y leyes y la segunda por mala conducta. El primero tiende a poner en mejores manos el deposito de la autoridad confiada; y el segundo a la aplicación de la pena con arreglo a ley”.

Por su parte, J. A. de Lavalle en un comentario también del Diario de Lima señala “El artículo undécimo citado -refiriéndose al Juicio de Residencia- ofrece dos inconvenientes: el primero que ninguno puede ser acusado cuando desempeña su destino, sino después de haber concluido el período que le esté señalado; y el segundo que ningún hombre de bien querrá servir un empleo sujetándose a juicio forzoso que le acarrea molestias, gastos y azares”.

La crítica que hacen estos autores al Juicio de Residencia es que los delitos investigados y denunciados por la Residencia no podían esperar hasta el final del período funcional ya que la acusación al Presidente sólo se podía hacer durante el ejercicio de su función siempre y cuando exista una violación Constitucional. En estos momentos como se aprecia la acusación recién va tomando cariz y lamentablemente va llegar el momento en que se va imponer la acusación como institución preferida, dejando de lado el Juicio de Residencia.

También cabe mencionar, al respecto, la Constitución Política del Perú de 1867, dada por el Congreso Constituyente y promulgada por Mariano Ignacio Prado, tuvo vigencia del 29 de agosto de 1867 al 6 de enero de 1868. La Constitución de 1867 es en gran parte copia de la carta de 1856, pero mas avanzada, externada y radical. Suprime la obligación de jurar la constitución como requisito indispensable para ejercer funciones públicas y el lento Juicio de Residencia universal para todos los funcionarios públicos, reemplazándolo con la responsabilidad legal.

Antecedentes legislativos en Argentina

En el período colonial, todos los funcionarios públicos, una vez finalizadas sus funciones de gobierno, eran sometidos a Juicio de Residencia por el cual, en Audiencia Pública, los súbditos podían presentar todas las imputaciones que creyeran convenientes, para proceder a su juzgamiento. Acto seguido el expediente confeccionado era enviado al Consejo de Indias para que éste ratificara o revocara la sentencia, que podía consistir en multas, inhabilitación perpetua, destierro o devolución del dinero percibido ilegítimamente.

A lo largo del siglo XIX, se pueden mencionar varios documentos: por ejemplo el Acta del 25 de mayo de 1810, en la cual el Cabildo se reserva el derecho de juzgar a cualquier miembro de la Junta.

En el Reglamento Provisorio del 22 de octubre de 1811, se estableció la responsabilidad del Triunvirato ante la Junta Conservadora; mientras que, en el Estatuto provisional del 22 de noviembre del mismo año, se dispuso la responsabilidad del Triunvirato ante el Congreso que se reuniera.

En 1812, el Triunvirato reimplantó el Juicio de Residencia. En la Asamblea del año XIII, se establecía la responsabilidad del Poder Ejecutivo ante el Legislativo, disponiéndose la aplicación de dicho mecanismo de rendición de cuentas.

El 9 de marzo de 1813, la Asamblea, conforme al petitorio del 8 de octubre anterior, dispuso la Residencia de quienes gobernaron entre el 25 de mayo de 1810 y el 20 de febrero de 1813 comprendiéndose, por lo tanto, a Passo y a los triunviros elegidos en noviembre. Al día siguiente se nombró la Comisión encargada de hacerlo: Valle, Luzuriaga, Sarmiento, Ugarteche, Agrero, Gómez y López.



El Juicio se llevó lentamente, siguiéndose el procedimiento español: se abrió un sumario donde se presentaron las quejas, dándose vista a los inculpados. Quienes estaban exiliados (Saavedra, Campana, Pueyrredon) contestaron por apoderados. En la sesión del 20 de julio, la Asamblea del año XIII dictaría un Decreto por el cual prorrogó indefinidamente los plazos establecidos originalmente, a efectos que la Comisión de Residencia continuara con "sus importantes funciones".

El 27 de marzo, la Asamblea aprobó el Reglamento "que debe observar la Comisión nombrada para la Residencia de los que han ejercido el poder directivo provisorio de las provincias unidas del Río de la Plata". (El Redactor de la Asamblea, Nº 5, edición del sábado 27 de marzo de 1813, Buenos Ayres, Imprenta de Niños Expósitos). Entre sus artículos, el 2º disponía librar "ordenes de emplazamiento para que comparezcan los que deben ser residenciados ...debiendo presentarse en persona o por apoderados, según lo determine la Comisión...".

El artículo 3º establecía la publicación de "edictos de Residencia para que en un término de 40 días ...deduzcan sus acciones todos los pueblos, tribunales, jueces, municipalidades, o ciudadanos que se crean con derecho a reclamar delante de la ley por alguna vejación, u ofensa particular que hayan recibido de los depositarios del poder directivo". De igual forma, el artículo 4º establecía: "Todo ciudadano tiene derecho a acusar ante la Comisión a los que han de ser residenciados por cualquier atentado, o crimen que hayan cometido contra los derechos de los pueblos".

Por su parte, mediante el artículo 6º se disponía que: "la Comisión pedirá al Poder Ejecutivo todos los libros de acuerdo, y demás documentos que obren en sus secretarías, relativos a la administración de los residenciados, para formar los correspondientes cargos conforme a su conducta". Asimismo, de acuerdo con el artículo 7º: "Recibirá sumarias informaciones, para el esclarecimiento de algunos hechos importantes ...".

Según el artículo 8º, la Comisión: "Formará el sumario de los cargos que resultan contra cada uno de los residenciados ..."; disponiéndose por el siguiente que se emplazaría al imputado para su descargo. El artículo 10º establece la realización de una o más sesiones de Audiencia Pública en las que la Comisión se escucharían los testimonios de los acusadores -en caso de haberlos- y de testigos, a efectos de formular los cargos. Dichos cargos podían ser impugnados por los acusados presentando elementos a su favor y testigos idóneos.

Concluidos dichos actos, de acuerdo con el artículo 12º: "será esta examinada, y discutida en sesión secreta", emplazándose al inculpado para que se presente a la sesión pública en la cual se realizaría el pronunciamiento final. El artículo 14º establecía que: "No habrá apelación, ni recurso alguno de la sentencia pronunciada por la Comisión"; mientras que por el siguiente se disponía que ésta "tomará todas las medidas que crea necesarias para la ejecución de la sentencia según su naturaleza, y las indicará al Poder Ejecutivo para su cumplimiento".

Finalmente se establecía -artículo 16º- que la Comisión formaría un "extracto de cada causa con inserción de la sentencia que recayera, el que se publicará, y circulará a todas las provincias, quedando archivados en la secretaría de la Asamblea todos los expedientes originales para su debida constancia".

El Estatuto provisorio de 1815 y el Reglamento Provisional de 1819 otorgó a la Cámara de Representantes, la atribución de juzgar a los miembros de los tres poderes, por delitos de traición, concusión, malversación u otros que merezcan pena de muerte o infamia. El Senado estaba a cargo del juzgamiento y la sentencia condenatoria requería las dos terceras partes de sus miembros, cuyos efectos eran únicamente la separación del cargo o inhabilitación para obtener otro.



La Constitución unitaria de 1826, mantuvo la estructura de 1819, pero limitó los funcionarios susceptibles de ser enjuiciados: presidente, ministros y los miembros de ambas cámaras del Congreso y los miembros de la Alta Corte de Justicia.

El proyecto de Alberdi estableció el sistema adoptado por la actual Constitución. En la Constitución de 1853, se incluían además como susceptibles de juicio político a: los gobernadores y los miembros de ambas cámaras del Congreso. Por el contrario, se excluía a los jueces inferiores a la Corte Suprema.

La reforma de 1860, producida a consecuencia de la incorporación del Estado de Buenos Aires a la Confederación, suprimió a los legisladores -porque las sanciones se dejaban a cargo de cada Cámara- y a los gobernadores -porque se interpretó que esto era una intervención a las autonomías provinciales-.

Por otra parte, entre los antecedentes legislativos provinciales correspondientes a nuestro país, uno de ellos corresponde al Reglamento Provisorio Constitucional de la Provincia de Corrientes, sancionada el 22 de septiembre de 1824. En el artículo 13º de la Sección Sexta - Poder Ejecutivo, se establece: "Artículo 13º. El Gobernador queda sujeto al Juicio de Residencia". De igual forma, el artículo 16º, perteneciente a la Sección Séptima - Poder Judicial, dispone: "Artículo 16º. Los Alcaldes ordinarios y el Alc. Mor. quedan sujetos al Juicio de Residencia en el perentorio término de treinta días, que han de correr desde la publicación por los competentes edictos".

Por su parte, en el Artículo 11º de la Sección Octava - Hacienda, se disponía: "Artículo 11º. Queda al arbitrio del Gobernador señalar el día que haya de practicarse el corte, y tanteo de la Caza, y esta operación la hará repetir a los periódicos que juzgase convenientes a evitar la defraudación del Erario público. Artículo 12º. La omisión en el cumplimiento del antecedente artículo, será cargo en el Juicio de Residencia.

Finalmente, en el artículo 112º de la Sección Novena - Guerra, se establecía: "Artículo 12º. Cualquiera vejación que recibiesen los vecinos durante la visita será de cargo en el Juicio de Residencia; encargándose muy seriamente al Gobernador cuide de evitar este género de abusos que sobre indecorosos a su alto Carácter, son al mismo tiempo señales evidentes de opresión y tiranía.

Responsabilidad de los funcionarios públicos en el país

Los principios de responsabilidad de los funcionarios públicos, los encontramos en la Constitución Nacional y demás legislación, y están basados en los principios de honestidad, celeridad, eficiencia, transparencia y responsabilidad por el ejercicio de la función pública.

El principio de legalidad, es el principio fundamental del Derecho Público, conforme el cual todo ejercicio de la función pública debe sustentarse en normas jurídicas. En cuanto al principio de responsabilidad patrimonial, exige el resarcimiento por parte del Estado ante el daño que sufre el administrado por el ejercicio ilegítimo de una facultad administrativa. Finalmente, el principio de Supremacía Constitucional establece que los preceptos constitucionales tienen superioridad frente al resto de las normas jurídicas, y determina que aquellas disposiciones contrarias a la Constitución son inválidas.

Los municipios son un ámbito de gobierno fundamental y estratégico para modernizar las relaciones entre sociedad y Estado, en el cual pueden realizarse con mayor plenitud los valores de la democracia y de la ciudadanía, junto con los principios de equidad, eficiencia y eficacia del desempeño gubernamental por ello es que creemos necesario avanzar en ciertos mecanismos e instituciones para evitar la proliferación de prácticas disvaliosas.



El español José Manuel Urquiza en su libro 'Corrupción municipal' explica con amplitud las medidas a tomar para evitar la corrupción en el ámbito local, plantea la implantación de un sistema más rígido de incompatibilidades; la responsabilidad contable, de naturaleza indemnizatoria, de autoridades y funcionarios; la restricción a la creación de empresas públicas y organismos autónomos, cuya finalidad última es la de huir de los controles administrativos; la reducción de los supuestos legales de la contratación directa; etc.

La Constitución Nacional, establece la responsabilidad de los funcionarios por violación a las leyes, y la responsabilidad del Estado cuando esta violación causa daño a los administrados por hechos imputables a la Administración Pública.

El Código de Ética de la Función Pública indica en sus considerandos que "el fin de la función pública es la realización del bien común" y que los "principios generales que deben guiar la acción del funcionario son la probidad, justicia, idoneidad y responsabilidad" y establece, entre otras cosas que "Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un funcionario público mayor es su responsabilidad" (Art. 13°, Dto. N° 41/99).

Se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

En nuestro país, el antecedente más antiguo en materia de sanciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios en función de actos de corrupción realizados durante su gestión, ha sido el artículo 80 de la ley del 14 de septiembre de 1863, que impone "trabajos forzados por 5 a 10 años al administrador, recaudador o receptor, depositario de caudales públicos, y todo el que tuviere obligación de dar cuenta al gobierno nacional, que distrajere o hurtare los caudales públicos o privados puestos en su poder por razón de su cargo". (Rivarola, Rodolfo: Los maestros; Ed. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1959, páginas 190 y ss.)

El Código Penal de 1886 introdujo expresamente circunstancias agravantes para la comisión de delitos por precio, promesa o recompensa y el hecho de prevalecerse del carácter público del actor (artículo 84, incisos 2° y 7°).

En la provincia de Buenos Aires se dictó en 1958 la Ley 5.874 que establece un régimen de registro de declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios y empleados públicos y determina diversas obligaciones y responsabilidades administrativas.

Otras provincias han seguido el mismo camino (por ejemplo, Corrientes -decreto 184/77- y La Pampa -ley 916). Así, tanto en el orden nacional como en el marco de las jurisdicciones provinciales, se van estableciendo regulaciones normativas que marcan un avance hacia el control del desempeño de la función pública y la responsabilidad de los funcionarios y empleados ante el ejercicio deshonesto o abusivo de sus funciones o cargos.

Finalmente, el Código Civil en su Art. 1112° define la responsabilidad de los funcionarios como "los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas...", o sea, se refiere a un incumplimiento irregular de un funcionario con relación a las obligaciones legales que le competen, aunque se trata de una actividad "discrecional" porque esta no puede amparar el ejercicio irresponsable o abusivo de funciones públicas.

En nuestro país se estableció el juicio político, atribución dispersa -fuera del art. 75 de la Constitución Nacional- del Poder Legislativo, es una de las instituciones substanciales de nuestro sistema democrático. A prima facie, se podría considerar que en ella descansa gran parte de la fundamentación del principio republicano de gobierno. El concepto de un Congreso con competencias tales de destituir a los



responsables de los otros dos poderes (tanto Poder Ejecutivo como Ministros de la Corte Suprema) es la expresión más sublime del siempre buscado *check and balance*.

Las instituciones estatales dentro de toda democracia que se precie de tal, deben poseer controles que posibiliten eficientes y rápidos "*anticuerpos*" El desafío es, entonces, determinar si el juicio político es eficazmente posible en la Argentina contemporánea.

El juicio político, básicamente es un proceso de naturaleza judicial que tiene por objeto el juzgamiento de los hechos o actos del imputado, que se encuentren en algunos casos tipificados penalmente o en otros no, en los cuáles se debe acreditar la comisión u omisión del hecho y la culpabilidad, en grado de dolo o culpa grave. El objetivo principal del proceso es privar al condenado del cargo, para dejarlo a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento, si corresponde. Accesoriamente puede inhabilitárselo a perpetuidad para desempeñar cargos a sueldo de la Nación.

El juicio político no es un proceso penal, en el supuesto que se este juzgando la comisión de delitos. Es un instituto que funciona como antejuicio que, en caso de condena, habilita la instancia penal contra los funcionarios y magistrados que gozan de inmunidad penal. Los medios para hacer efectiva la responsabilidad política -fundada en el principio de control recíproco de los actos de los poderes del gobierno- varían según la forma de gobierno que se trate.

En nuestro sistema presidencialista, existe el instituto denominado "juicio político" regulado por los artículos 53, 59 y 60 de la Constitución Nacional, aunque según el art. 100, puede proceder la moción de censura contra el jefe de gabinete.

Los funcionarios pasibles de juicio político son: el presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete de ministros, los ministros y los miembros de la Corte Suprema.

Artículo 53º.- "Solo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes".

Artículo 59º.- "Al Senado corresponde juzgar en juicio publico a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. "

Artículo 60º.- "Su fallo no tendrá mas efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor; de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios"

Con respecto a los antecedentes referidos al control de las finanzas públicas en nuestro país, al comenzar la década de 1990, la hacienda productiva del Estado continuaba sometida al control de la SiGEP, mientras que su hacienda erogativa era controlada por el Tribunal de Cuentas de la Nación. Este esquema de control se mantendría hasta la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, actualmente vigente, que configura dos grandes sistemas, el de Administración Financiera y el de Control.

El sistema de control queda conformado por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación (SiGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), que serán los órganos rectores de los sistemas de Control Interno y de Control Externo



respectivamente. La Ley de Administración Financiera introdujo un nuevo enfoque del control, al establecer como objetivos generales, entre otros, los criterios de economía, eficiencia y eficacia, que, utilizados de manera precisa y oportuna, permitieron ingresar en el campo de la auditoría integral, de naturaleza más abarcativa que las auditorías tradicionales.

Realizada por equipos multidisciplinarios, la auditoría integral ha permitido a la AGN emitir su opinión y dar recomendaciones sobre la forma en que se conducen las instituciones auditadas, la eficacia, eficiencia y economía de sus logros y, por último, el impacto y significado de sus quehaceres en el medio, la comunidad e instituciones a las que se vinculan. Con la reforma constitucional de 1994 a través del art. 85 se confiere reconocimiento institucional a la Auditoría General de la Nación.

Ejemplos de legislación referida al Juicio de Residencia

La importancia de este instituto para el control de las responsabilidades de los funcionarios públicos, ha sido entendida por los legisladores quienes, como en el caso de la provincia de Tierra del Fuego, incluyeron el Juicio de Residencia en su Constitución Provincial aprobada en 1991, por cuyo artículo 190 se deben someter a los funcionarios electivos y los de mayor rango a este instituto.

La Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, en el artículo 188º, correspondiente al Título III – Responsabilidad de los Funcionarios, establece: Artículo 188º.- Los funcionarios de los tres poderes del Estado Provincial, aun el Interventor Federal, de los entes autárquicos y descentralizados y de las municipalidades y comunas, son personalmente responsables por los daños que resulten de las violaciones a sus deberes y a los derechos que se enuncian en la Constitución Nacional, en la presente y en las leyes y demás normas jurídicas que en su consecuencia se dicten”.

La misma Constitución, establece por medio de su artículo 190º el Juicio de Residencia, expresando: “Artículo 190º.- Los funcionarios que ocupen cargos electivos, así como los ministros, secretarios y subsecretarios, tanto provinciales como municipales y comunales, no podrán abandonar la Provincia hasta después de cuatro meses de terminadas sus funciones, salvo expresa autorización de la Legislatura Provincial o de los cuerpos deliberativos municipales, por estar sometidos a juicio de residencia”.

Cabe aclarar que el establecimiento del Juicio de Residencia no significa reemplazar por este al de Juicio Político. La Constitución de la provincia de Tierra del Fuego es también ejemplo al respecto, ya que incorpora también este sistema en su Carta Magna. En ese sentido, en su Artículo 114 se establece: “El Gobernador, el Vicegobernador, sus reemplazantes legales cuando ejerzan el Poder Ejecutivo, los Ministros, los miembros del Tribunal de Cuentas y el Fiscal de Estado, podrán ser sometidos a juicio político por las siguientes causales: 1 - Comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones. 2 - Comisión de delitos comunes dolosos. 3 - Mal desempeño del cargo. 4 - Indignidad.”

Por su parte, en el Artículo 115 se dispone que: “La denuncia deberá fundarse por escrito en forma clara y precisa y podrá formularse por cualquier persona que tenga el pleno ejercicio de sus derechos. Recibida, se remitirá de inmediato a la comisión investigadora”; mientras que en los Artículos 116 y 117 se establece la forma en que deben tramitarse los juicios políticos A los fines de la tramitación de los juicios políticos, desarrollándose todo el procedimiento para lo cual “la Legislatura se dividirá en dos salas, una acusadora y otra juzgadora”; debiendo



ésta última "designar una comisión investigadora formada por tres miembros", la que tiene un plazo de treinta días para emitir su dictamen fundado.

Por su parte, la Carta Orgánica de la Municipalidad de Ushuaia, estatuyó en el año 2002, a través de su artículo 255° el Juicio de Residencia para los funcionarios:, expresando "Artículo 255.- Todos los funcionarios que estén sujetos a Juicio Político así como los Secretarios y Subsecretarios no pueden abandonar la jurisdicción del Municipio, hasta después de ciento veinte (120) días corridos de terminadas sus funciones, salvo expresa autorización otorgada por del Concejo Deliberante, por estar sometidos a Juicio de Residencia. Se considera abandono al cambio de residencia real y efectiva fuera del ejido municipal, excluyéndose los traslados temporarios que no impliquen dicho cambio. La autoridad de aplicación es la Sindicatura General Municipal.

De igual forma, la Carta Orgánica de la Municipalidad de Río Grande incorpora el citado procedimiento de enjuiciamiento mediante su artículo 150°, correspondiente a su Capítulo II. De tal forma se expresa: "Artículo 150.- Todos los funcionarios que estén sujetos a Juicio Político, así como los Concejales, Secretarios y Subsecretarios y todo otro funcionario de la administración central, organismos descentralizados, y entes creados o a crearse con rango equivalente a éstos, no pueden abandonar la jurisdicción del Municipio, hasta después de ciento veinte días corridos de terminadas sus funciones, salvo expresa autorización otorgada por del Concejo Deliberante, por estar sometidos a Juicio de Residencia. Se considera abandono al cambio de residencia real y efectiva fuera del ejido municipal, excluyéndose los traslados temporarios que no impliquen dicho cambio. La autoridad de aplicación es el Tribunal de Cuentas.

También a nivel municipal se debe destacar la Carta Orgánica de Puerto Madryn (1994) que estableció en el artículo 194: 'Los funcionarios que ocupen cargos electivos, así como los secretarios, subsecretarios y demás cargos políticos, no podrán abandonar el ejido municipal hasta después de cuatro meses de terminadas sus funciones, salvo expresa autorización del Concejo Deliberante por estar sometidos a Juicio de Residencia'.

El Juicio de Residencia establecida -como se indicó anteriormente- por la Constitución de Tierra del Fuego, fue reglamentado en dicha Provincia mediante la sanción de la Ley N° 264, sancionada el 23 de noviembre de 1995 y promulgada el 13 de diciembre del mismo año mediante el Decreto N° 2168. (B.O.P. 10/01/96).

De acuerdo con su Artículo 1°: "Los funcionarios mencionados en los artículos 114 y 190 de la Constitución de la Provincia, podrán ser acusados dentro del plazo fijado en la norma citada por las causales establecidas en el artículo 114 de la Constitución. Asimismo, podrán ser incluidos en el procedimiento del Juicio de Residencia los miembros del Tribunal de Cuentas y el Fiscal de Estado, cuando los mencionados funcionarios cesaren en sus funciones por renuncia u otras causas, excepto en el caso de ser sometidos a Juicio Político, según lo dispone el artículo 114 de la Constitución Provincial".

Por su parte, según el Artículo 2°: "La denuncia deberá formularse, hasta cuatro (4) meses posteriores a que el denunciado haya cesado en sus funciones, por escrito, por cualquier legislador, magistrado judicial o funcionario provincial o municipal, como asimismo por cualquier persona, observándose lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Provincial ..."; desarrollándose a continuación, a través de sus 19 incisos, el procedimiento que se debería observar para la tramitación del Juicio de Residencia.

Mientras que el Artículo 3° indicaba que: "Los miembros de cada Sala sólo podrán excusarse o ser recusados cuando sean parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad ...", entre otros aspectos relacionados con



el mismo tema; el Artículo 4º establecía: "Los funcionarios sometidos al Juicio de Residencia no podrán abandonar la Provincia hasta después de cuatro (4) meses de terminadas sus funciones, salvo expresa autorización de la Legislatura Provincial o de los cuerpos deliberativos municipales en su caso".

Finalmente, el Artículo 5º legislaba respecto a los casos de abandono del domicilio, el Artículo 6º establecía que: "El condenado podrá recurrir ante el Superior Tribunal de Justicia la sentencia condenatoria establecida por el Juicio de Residencia ...".

Cabe consignar que, con posterioridad, la Ley provincial Nº 264 fue modificada por la Ley Nº 629, sancionada el 5 de marzo de 2004 y promulgada el 1 de abril de ese mismo año (publicación: B.O.P. 07/04/04).

El Artículo 1º. Fue sustituido por el siguiente texto: "Los funcionarios mencionados en el artículo 190 de la Constitución Provincial estarán sujetos a Juicio de Residencia ante el Tribunal de Cuentas de la Provincia por el término de cuatro (4) meses contados a partir de la finalización de su mandato o cese de sus funciones, período en el cual no podrán ausentarse de la Provincia por un plazo que exceda los veinte (20) días, salvo que mediare autorización expresa del órgano competente."

Por su parte el Artículo 2º quedó redactado de la siguiente forma: Las previsiones y prohibiciones del artículo anterior alcanzan a todo funcionario cuyo mandato haya finalizado o cesado en sus funciones, con independencia de su reelección o designación en el mismo o diferente cargo".

En cuanto al Artículo 3º, se estableció que: "Los funcionarios mencionados en el artículo 1º deberán dar pleno cumplimiento a las normas que al efecto dicte el Tribunal de Cuentas ...", indicándose los requisitos y las sanciones en caso de no cumplimiento. Asimismo, por medio del Artículo 4º, se dispuso todo lo referido a la constitución de domicilio

Por medio del Artículo 5º, fue creada la "Comisión de Seguimiento Legislativo del Juicio de Residencia"; estableciendo en el Artículo 6º la función, objetivos y atribuciones de la misma.

Como uno de los ejemplos de la actual vigencia de dicho instituto en la legislación latinoamericana, podemos citar al Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el cual tiene incorporado el Juicio de Residencia en su Constitución. En su Sección 1. La Asamblea Legislativa, correspondiente al Artículo III – Del Poder Legislativo, la Sección 21. Procesos de Residencia, establece: "La Cámara de Representantes tendrá el poder exclusivo de iniciar procesos de residencia y con la concurrencia de dos terceras partes del número total de sus miembros formular acusación. El Senado tendrá el poder exclusivo de juzgar y dictar sentencia en todo proceso de residencia; y al reunirse para tal fin los Senadores actuarán a nombre del pueblo y lo harán bajo juramento o afirmación. No se pronunciará fallo condenatorio en un juicio de residencia sin la concurrencia de tres cuartas partes del número total de los miembros que componen el Senado, y la sentencia se limitará a la separación del cargo. La persona residenciada quedará expuesta y sujeta a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley. Serán causas de residencia la traición, el soborno, otros delitos graves, y aquellos delitos menos grave que impliquen depravación. El Juez Presidente del Tribunal Supremo presidirá todo juicio de residencia del Gobernador".

Asimismo, se dispone: "Las cámaras legislativas podrán ventilar procesos de residencia en sus sesiones ordinarias o extraordinarias. Los presidentes de las cámaras a solicitud por escrito de dos terceras partes del número total de los miembros que componen la Cámara de Representantes, deberán convocarlas para entender en tales procesos".



Conclusiones

La responsabilidad de los funcionarios por los actos realizados durante su gestión reconoce viejos antecedentes. En Atenas, los magistrados tenían que dar cuenta de su cometido ante una autoridad de tipo judicial; en Roma los funcionarios eran responsables por el cumplimiento de los deberes a su cargo. (Linares Quintana, Segundo: Tratado de la ciencia del derecho constitucional; Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, tomo IX, página 19)

En América, durante el período de la dominación española, la Legislación de Indias estatuyó el juicio de residencia, que en la práctica contuvo el exceso de funcionarios y jueces de la Corona. El Consejo de Indias era el órgano que promovía los juicios de residencia que se sustanciaban al expirar el mandato de los virreyes o de los magistrados integrantes de la Real Audiencia.

El fiscal del consejo era el juez residenciador y su misión consistía en sustanciar y elevar el correspondiente sumario, actuación ésta que debía realizarse en el lugar donde se desempeñó el funcionario para facilitar las declaraciones de los habitantes. Los damnificados presentaban sus quejas y se le daba vista al enjuiciado quien podía ofrecer pruebas de descargo. Producidas las pruebas, la causa se elevaba al Consejo de Indias para su resolución. (Ibáñez Frochman, Manuel: La organización judicial argentina; Ed. La Facultad, Buenos Aires, 1938, página 16)

Tal como hemos expresado en los presentes fundamentos y a manera de síntesis, se debe entender al Juicio de Residencia como una investigación a la cual se somete a los funcionarios y funcionarias una vez terminado su mandato, constituyéndose en una especie de auditoría sobre el desempeño en sus cargos. En función del mismo, las autoridades salientes tenían prohibido abandonar el distrito en el cual habían ejercido su cargo hasta tanto se sustanciara el juicio. Casi siempre era el sucesor quien se encargaba de esa revisión, soliendo ser el examen bastante exhaustivo.

Mediante la aplicación de esta institución del derecho castellano e indiano, se sometía a los virreyes, gobernadores y magistrados coloniales -antes de la independencia- a una investigación sobre su responsabilidad como funcionarios, debiendo dar explicaciones de sus actos de gobierno, no siendo sólo una facultad de la corona española sino una obligación del funcionario saliente.

Si bien el Juicio de Residencia se sustituyó principalmente en la segunda mitad del siglo XIX, los países que se fueron formando, a partir de las luchas por la emancipación del poder colonial español desarrolladas entre fines de la primera década del siglo XIX y la siguiente, en su mayoría continuaron aplicando dicho instituto durante la primera mitad de ese siglo.

Sin embargo, en sus nuevas Constituciones fueron reemplazando el mencionado mecanismo de control de las responsabilidades de los funcionarios públicos, por otros más modernos, aunque no por ello más eficaces, como ha quedado demostrado con el paso del tiempo. De tal forma, el Juicio de Residencia devino en un Juicio político de control de los altos funcionarios del Estado.

Existían críticas al Juicio de Residencia porque estaba creado para todos los funcionarios del país que culminarían su labor funcional, lo que hacía dificultoso el control por la cantidad de procesos que se establecían. Es por eso que el Juicio de Residencia fue perdiendo peso y fue reemplazado sin demasiados análisis por el control político parlamentario, propio para las responsabilidades funcionales. Por entonces, algunos especialistas en la materia destacaban la importancia de aquel instituto, sugiriendo que solo se aplicara a los funcionarios del más alto nivel.

Muchos han criticado por inoperante al mecanismo de Juicio Político -establecido constitucionalmente- como sistema de responsabilidad que suplantó al Juicio de



Residencia. Debido a las relaciones políticas entre los funcionarios del Poder Ejecutivo y los miembros del Parlamento, situación de vinculaciones de las que no quedan exentos magistrados del Poder Judicial, la aplicación del Juicio Político como forma de control se ha tornado en la mayoría de los países como un instrumento de excepcional aplicación.

Algunos plantean que dicha situación ha posibilitado cierta impunidad respecto a la posibilidad de violación de las leyes y hasta de la propia Constitución, en perjuicio de los derechos y libertades de la ciudadanía. Algo tan grave, parece en estos tiempos algo natural, lo cual no significa ningún castigo a las autoridades.

Tal como se expresara en un artículo periodístico del año 2008 publicado en el diario La Nación: A pesar de la costumbre, no deja de llamar la atención la pasividad que, en general, el fuero federal de la justicia argentina pone de manifiesto cuando surgen sospechas sobre irregularidades cometidas por los funcionarios en ejercicio. Sobre todo los presidentes. Esa aparente abulia se vuelve todavía más curiosa por su contraste con el hiperactivismo que los mismos tribunales exhiben a la hora de escudriñar la conducta de los ex funcionarios, sobre todo de los ex presidentes.

Se puede alegar, y tal vez sea cierto, que un período de gobierno es insuficiente para que, siguiendo las pautas del debido proceso, los jueces puedan llegar a conclusiones inequívocas. Se explicaría de ese modo que las sanciones se produzcan varios años después que el servidor público dejara su cargo.

Ejemplos de ello son los casos de Carlos Menem respecto a las causas por la voladura de la fábrica de armas de Río Tercero, las acusaciones sobre encubrimiento del atentado contra la AMIA, o el presunto cobro de sobornos a cambio de adjudicarle a la empresa Siemens -en 1990- la confección de los DNI. De igual forma, Fernando de la Rúa también está en la mira permanente de la Justicia, sea por la forma en que se aprobó la ley de reforma laboral en el Senado, sea por los episodios de violencia del final de su administración. Lo mismo ocurre con Eduardo Duhalde, por su responsabilidad la muerte de los piqueteros Kosteki y Santillán.

Como contracara, las máximas autoridades del Poder Ejecutivo nacional -continuidad política de gobierno desde 2003 hasta el presente- parecen gozar de otro tipo de tratamiento judicial. Muchas veces consiguen que los magistrados aceleren sus pasos pero para exculparlos en casos denunciados, tal como ocurrió con el tema de la denuncia por enriquecimiento ilícito; o con la investigación por el depósito de fondos de la provincia de Santa Cruz en un banco suizo.

Sirva también como ejemplo las causas en que ha tomado intervención el juez Norberto Oyarbide y la sospechosa rapidez con la que ha cerrado varias causas en la que estaban implicados funcionarios de alto rango y hasta la actual presidenta, o aquella referida a la financiación de la campaña presidencial de 2007 y su relación con droguerías como la de Sebastián Forza.

Al mismo tiempo, es desalentador comprobar que, pese a no existir ningún obstáculo legal para investigar a los miembros del Gobierno, existen condicionantes no escritos, como ser las críticas explícitas contra los jueces que no comparten las posiciones oficiales, o el funcionamiento anómalo del Consejo de la Magistratura, que logran frenar la labor de los magistrados. Para muchos, la forma en que se manejan los casos en los que están sospechadas importantes autoridades de gobierno, hace recordar aquella atroz definición de Alfredo Yabrán: poder es impunidad, afirmación que puede parecer exagerada, pero que tiene buena parte de verdadera, para demostrarlo se podría hacer una amplia lista.

El poder judicial, que debería servir de contrapeso a cualquier abuso de poder, es percibido por los ciudadanos como fuertemente presionado por el Poder Ejecutivo,



sobre todo en los niveles superiores, lo que ha mermado mucho la confianza en su actuación, que siempre resulta lentísima, complicada, y de incierto resultado.

Por otra parte, queda claro que con el transcurso del tiempo y la continuidad de la vida en democracia, la ciudadanía es cada vez más incrédula respecto a que los representantes de los partidos políticos puedan -a través del ejercicio de su cargos- poner coto a dichas prácticas. Lo mismo ocurre respecto a las posibilidades de control y castigo efectivo por parte de la intervención de los Tribunales de Cuentas, ya que sus dictámenes parecen servir de poco.

En este marco es evidente que se debe mejorar el ejercicio de la función pública mediante reformas generales, puesto que las personas al estar inmersas en un medio corrupto, incluso aquellas que tienen principios de honestidad general, muchas veces se ven forzadas a satisfacer los reclamos llevados a cabo en forma coercitiva para poder seguir en el medio.

Al analizar la tenacidad con que la Justicia debería examinar a los funcionarios que abandonaron el gobierno y la parsimonia con que trata a los que están en ejercicio, cientistas políticos como Natalio Botana, ponen de relieve las raíces antiguas de los mecanismos de control de las responsabilidades de los funcionarios públicos. En tal sentido, refieren a la tradición hispánica y al derecho indiano que estableció el procedimiento del Juicio de Residencia para auditar la conducta de los hombres públicos.

Si bien la institución del Juicio de Residencia supone que la responsabilidad se analiza a la hora en que se abandonó la función; ello no significa de modo alguno que el control judicial no deba aplicarse sobre quien ejerce la autoridad política. De igual forma, tampoco impide que se aplique el Juicio Político durante el período en que ejercen su mandato los funcionarios públicos.

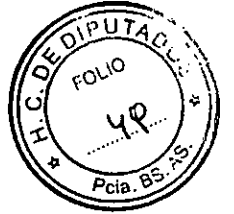
Mucho se ha estudiado sobre los efectos de la corrupción en los gobiernos, considerándose que éste es uno de los tópicos que más dificulta el progreso económico y social de las comunidades. La corrupción, en una sociedad donde se festeja el éxito individual y material y no se censura cómo se lo obtiene, es un proceso con vocación totalitaria que tiende a expandirse, generar acostumbramiento y, en consecuencia, termina institucionalizándose en los gobiernos. Máxime aún, en los lugares donde existe una mirada patrimonialista del poder en virtud de un ejercicio prolongado del mismo.

En el caso de los municipios, estos han crecido exponencialmente y han incrementado sus capacidades instrumentales tanto en tamaño como en complejidad de sus administraciones con el manejo de mayores recursos. Esto ha desnudado innumerables hechos de corrupción en un sociedad en donde corromperse o no corromperse termina siendo una cuestión de oportunidad.

Es preciso señalar que la corrupción no tiene sólo origen político, ya que en diferentes oportunidades se ha tomado conocimiento respecto a la actuación de algunos empresarios como corruptores al ofrecer dinero a funcionarios de las administraciones locales.

En los últimos años, se ha denunciado innumerables casos de enriquecimiento ilícito, de favoritismo o dádivas para la adjudicación de importantes licitaciones públicas, de sobrepagos en las contrataciones de obras y servicios públicos, etc.; en los que existen fuertes indicios de corrupción de funcionarios públicos con altas responsabilidades de gobierno.

Muchos sospechan la existencia -en general- de convivencia entre quienes ejercen el Poder Ejecutivo y los integrantes de los cuerpos legislativos, situación en la que no estarían ajenos miembros de la Justicia. Esta situación relativiza el control entre los poderes del sistema republicano, uno de cuyos pilares es el juicio político. Los procedimientos previstos, que deberían activarse por una alguna



irregularidad funcional o delictual, no se aplican; dando lugar a que un gran sector de la población sospeche la existencia de impunidad en este tipo de casos.

En nuestro actual sistema democrático, da la impresión de que todos los abusos, desmanes, corrupciones, nepotismos e irregularidades que puedan cometerse a lo largo de cada mandato gozan de remisión absoluta tanto si se ganan como si se pierden las elecciones. Al final de los mandatos generalmente queda la mirada decepcionada de aquellos que fueron gobernados.

Se debe tomar conciencia de las implicancias que adquiere el ejercicio de la corrupción, ya que es un problema que trasciende la violación de las normas legales y administrativas establecidas. No basta cumplir con la ley, ya que todo cuanto hacemos en sociedad -y más los actos de los funcionarios públicos- tiene implicaciones éticas y, en consecuencia, se vincula con las conductas derivadas de los principios y valores que deberían guiar el accionar de cada ser humano en particular.

Se define a la ética pública, sencillamente como la ética aplicada y puesta en práctica en los asuntos de gobierno por los funcionarios y servidores públicos, entendiéndose por estos a aquellas personas que ocupan un cargo público y que tienen una responsabilidad ante el Estado. Dichas responsabilidades deben traducir en actos concretos orientados hacia el interés común y/o de la ciudadanía en general. La ética pública se refiere, entonces, a los actos humanos en tanto que son realizados por gobernantes y funcionarios públicos en el cumplimiento del deber.

Como correlato de la responsabilidad de los funcionarios, se debe también tener presente la responsabilidad que tienen todos los ciudadanos de controlar y exigir, utilizando los mecanismos previstos en la legislación, para que quienes ejercen la función administrativa del Estado cumplan con la ley. La indiferencia, en estos casos, se asemeja a la complicidad.

Los problemas ocasionados por los funcionarios al conjunto de los ciudadanos, tanto en forma de corrupción económica y moral, como de incompetencia y sectarismo, durante el ejercicio de sus cargos públicos, quedan impunes desde el punto de vista del control parlamentario, al estimarse que la responsabilidad política queda extinguida con la finalización del mandato electoral.

Ello no ocurre con el establecimiento del instituto de Juicio de Residencia que, como hemos expresado, desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XIX se aplicó en nuestras tierras, siendo sometidos al mismo a los virreyes y demás funcionarios que cesaban en sus cargos en la América española y, luego de la emancipación, a los funcionarios de las nuevas repúblicas constituidas.

Esta institución consistía en una averiguación de los posibles abusos y extralimitaciones cometidos durante el tiempo del mandato de los funcionarios, para lo cual se convocaba por edictos y pregoneros a los que se sintieran perjudicados a que declararan ante los jueces encargados de la pesquisa. Aquellos juicios terminaban, a veces, imponiendo multas o inhabilitaciones para los que resultaban culpables.

Si en el siglo XVI fue la Corona la que trató de poner freno a los abusos y desmanes de los gestores de la administración indiana y facilitó la presencia del pueblo llano, españoles e indígenas, para oír sus quejas en el Juicio de Residencia, ahora podría ser la sociedad misma la que, aprovechando este mecanismo, impida la impunidad del poder mediante tribunales independientes que efectúen un examen minucioso de la actuación de cada gobernante.

Quizás podemos pensar que hubiera sido más eficaz haber reclamado en el momento en que se cometían las irregularidades el desafuero, y no varios años después la sanción del responsable, pero entonces -como ahora- no resultaba fácil para el común de los ciudadanos iniciar pleitos y reclamaciones contra el que



manda. La posibilidad de presentar cada cual un memorial de los agravios y abusos cometidos por el cesante, parece una norma útil y prudente.

El nombrado para un cargo en aquellos tiempos y lugares conocía de antemano que iba a ser juzgado al final de su mandato, por lo que, al menos teóricamente, esta circunstancia podía salvaguardar la tendencia de todo poder a corromperse. Este viejo antecedente procesal sería útil hoy para revisar la actuación de cualquier gobernante y la limpieza de su administración.

De tal forma, en tiempos de la colonia, funcionario español que cumplía su mandato era enjuiciado. No se presumía su mal desempeño, pero había que evaluar todo cuanto había hecho. Los revolucionarios de Mayo, entendiendo la importancia de dicho instituto para controlar el cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades de gobierno, decidieron mantenerlo vigente para aplicarlo a los propios funcionarios públicos.

Al respecto, cabe citar la parte final del informe dirigido a la Asamblea del año XIII por parte de Tomás Valle, presidente de la Comisión de Residencia. Luego de hacer referencia al movimiento insurreccional del 5 y 6 de abril de 1813, y en función de la aplicación de la Residencia, expresaba: "...esta escena degradante ha sido y será siempre el ejemplo favorito de cuantos pretendan abusar del poder, y servirá de modelo escandaloso a los celos revolucionarios ...La justicia y la política claman por el escarmiento de sus autores, y es forzoso oprimirlos bajo la ley o sancionar la insurrección". (José María Rosa, *Historia Argentina, tomo III: La Independencia*, página 36, Editorial Oriente)

Cientos de años después, aquel Juicio de Residencia viene siendo revalorizado, por ser necesario en los tiempos actuales contar con un instituto que posibilite ir saneando las desviaciones que se han convertido en práctica común por muchos representantes políticos.

El Juicio de Residencia en los tiempos modernos ha resultado sumamente importante como mecanismo de control y es necesario su reinstalación en la legislación. Diversos autores han destacado la importancia de la Residencia al establecer la obligatoria rendición de cuentas al final del mandato, en la medida en que consiste en un procedimiento de responsabilidad civil que contiene una evaluación prolija de todos los actos de quién ha desempeñado un alto cargo de poder.

En ese sentido cabe mencionar que los especialistas en la materia sugieren la aplicación del mecanismo —también denominado Juicio de Cuentas— exclusivamente para los más altos funcionarios de los Poderes Ejecutivos: en nuestro distrito comprendería al Gobernador y a los Intendentes municipales.

Estando vigente dicho instituto, quienes ejercían la administración sabían que, tarde o temprano, debían rendir cuenta de sus actos, ya que al finalizar sus mandatos se realizaría una auditoría sobre su desempeño como funcionarios públicos. El reestablecimiento del Juicio de Residencia, sería una importante señal de transparencia y control del mandato a los funcionarios públicos.

Es importante aclarar que el instituto del Juicio de Residencia no requiere causa alguna para ser aplicado, ya que sólo amerita que el alto funcionario del gobierno haya concluido sus funciones para así proceder a la requisitoria sobre el estado de las cuentas públicas, las distintas ejecuciones presupuestarias, así como la verificación del cumplimiento de sus responsabilidades, para lo cual se deben revisar analizar todos los hechos denunciados o sospechados de irregularidades.

Tal como establecía la Ley XXXII del Consejo de Indias, respecto al Juicio de Residencia que se le realizaba a los funcionarios de la Corona cuando terminaban su mandato, con el objeto de juzgar su conducta pública a lo largo de su actuación: "Con todo desvelo y cuidado deben los jueces de residencia saber, y



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



averiguar los buenos y malos procedimientos de los residenciados para que los buenos sean premiados y castigados los malos ...” .

Es importante recordar que el Juicio de Residencia continuó aplicándose después del 25 de Mayo de 1810, por expresa decisión de los revolucionarios, en el entendimiento de lo positivo de su aplicación para evitar desvíos en las acciones de los gobernantes.

Al respecto resultan esclarecedores los fundamentos del Decreto de la Asamblea del año XIII -dictado durante la sesión del martes 9 de marzo de 1813-, por el cual se disponía la Residencia de los anteriores gobernantes en la Provincias Unidas. Expresa el texto: “Uno de los grandes objetos de la Asamblea general, indicado por la misma voluntad de los pueblos es la residencia de los funcionarios públicos, que han dirigido hasta hoy el gobierno de las provincias unidas. Su conducta debe ser juzgada por los representantes de la nación, que les confió el depósito sagrado de su autoridad. Todos los que han sido fieles a sus altos intereses, van a entrar al templo de la fama, y a recibir homenajes públicos de admiración y gratitud; pero si hay alguno que confundiendo el objeto de la voluntad general con el término de su propio corazón, ha envilecido las primeras magistraturas del orden civil; él será entregado a los remordimientos de su conciencia, y las tinieblas en las que habita el crimen serán en lo sucesivo su permanente morada. La importancia de este juicio, a mas de la voluntad de los pueblos ha determinado el ánimo de la Asamblea general a reservarse el conocimiento privativo de estas causas, sin embargo de su pertenencia al orden judicial, para que decididas en presencia de la ley, sepa el pueblo americano las manos en que debe confiar su suerte, y conozca también las que solo están dispuestas a remachar sus cadenas. Este es uno de los medios mas seguros para llenar cuanto antes la última página de la revolución, y restituir a la gran familia americana las dulzuras de la paz, y de la libertad”.

Cabe destacar que Juan Bautista Alberdi en el proyecto de Constitución Nacional receptó el Juicio de Residencia en el artículo 86: ‘El Presidente es responsable, y puede ser acusado en el año siguiente al periodo de su mando por todos los actos de gobierno en que haya infringido intencionalmente la Constitución, retardando el progreso del país, retardando el aumento de la población, omitiendo la construcción de vías, embarazando la libertad de comercio, o exponiendo la tranquilidad del Estado’ (‘Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina’). Afirmaba Juan Bautista Alberdi, que la responsabilidad de los encargados del poder público era otro remedio de prevenir los abusos en la función pública

Mucho se ha estudiado en los últimos tiempos sobre los efectos de la corrupción en la administración pública; si bien sabemos que el Juicio de Residencia es un remedio póstumo con una eficacia preventiva acotada creemos que debe ser considerada como positiva su incorporación en las legislaciones provinciales así como en las municipales.

Estamos convencidos que hay que avanzar en mecanismos e instituciones para evitar la proliferación de prácticas contrarias a la ética y la moral, tanto durante el ejercicio de la función pública como al cese de las mismas.

Afirmaba Alfredo Palacios: “Debemos robustecer el sentimiento del honor porque es un constante impulso ascendente y una defensa contra el envilecimiento de los que viven haciendo cálculos financieros o políticos en la matemática del egoísmo”... “El pueblo está harto de mentiras y simulaciones. Por el camino que se lo conduce no se llegará a construir una Nación fuerte y respetable. Seremos solamente un mercado. No pretendamos engañarnos si no queremos incidir en el ámbito de la tragedia, pues en el descenso vertiginoso estamos a punto de tocar el fondo de la insolvencia moral, que es aún peor que la otra”



El propósito central que se persigue es perfeccionar un instrumento moralizador de la función pública, que ha de asegurar la vigencia del valor de la credibilidad de los gobernados en la conducta y actos de sus gobernantes.

Manifestaba el diputado Alfredo Palacios, al fundamentar la reproducción de un proyecto de ley sobre esta materia que "este proyecto moralizador contribuirá, según mi opinión personal, a atajar la corrupción que entra por todos los intersticios; que está en los partidos políticos con finanzas sin control y que ha invadido las grandes reparticiones públicas" (Palacios, Alfredo L.: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación; diciembre 11 de 1963; página 238)

Esta realidad determina que sea difícil lograr el consenso de los gobernados para la realización de sacrificios que les sean demandados si no son acompañados por el ejemplo moral que brinden sus gobernantes.

Resulta imperativo retomar la actitud de austeridad republicana que exhibieron los hombres y mujeres que construyeron la Nación, único medio capaz de afianzar la confianza del pueblo en la rectitud de los actos de los gobernantes y la credibilidad en sus procedimientos. Como quería Lisandro de la Torre, quien recordando a Alberdi afirmaba que "la vida pública, continuación de la vida privada, exige que ésta sea transparente si se aspira a tener autoridad ante sus conciudadanos". (Larra, Raúl: Lisandro de la Torre, el solitario de Pinas; Obras de Lisandro de la Torre, Ed. Futuro, Buenos Aires, 1961, página 232)

Es necesario resaltar la honestidad en el manejo de las finanzas y los recursos públicos, si queremos una administración transparente, que los socialistas sintetizamos en la frase de Juan B. Justo: "Manos limpias y uñas cortas".

El proyecto que hoy presentamos, y para cuya fundamentación hemos recurrido a numerosas fuentes históricas y de especialistas en la materia, trata de encuadrarse en la preocupación de legisladores socialistas como Alfredo Palacios, Mario Bravo y Guillermo Estévez Boero, tras el objetivo de acrecentar y defender la moralidad pública.

Vivimos el legado de un proceso de degradación hacia el que nos empujó el conservadorismo de la Década Infame, el asesinato de Bordabehere, los intereses creados contra los cuales se estrelló la indoblegable actitud de Lisandro de la Torre. Allí están en el recuerdo, como índice de la degradación política, el caso de los niños cantores de la Lotería Nacional, la venta de las tierras de El Palomar, la concesión a la CHADE, entre otros resonantes del pasado; a los que habría que agregar una extensa lista de los casos presentes.

En la historia de los pueblos, incluso en la de los grandes imperios -como lo señala Guglielmo Ferrero-, la inmoralidad pública marca sus horas más trágicas y sus tiempos de desintegración.

Tal como lo expresara Guillermo E. Estévez Boero, al fundamentar su proyecto de ley sobre responsabilidad de los funcionarios públicos: "La corrupción, que es la consecuencia de la degradación de un sistema, es al mismo tiempo la más terrible arma que éste posee para defenderse y evitar su modificación y superación. Hoy la corrupción es la droga que corroe nuestras instituciones. Este proyecto es un intento de disminuir sus efectos, pero la corrupción, al igual que la droga, reconoce causas sociales con cuya superación solamente se ha de erradicar.

Enfrentemos esa corrupción, porque tan grave es nuestra hora que a los argentinos nos cuesta trabajo definir los límites entre el ejercicio ético de la función pública y la inmoralidad. (Guillermo Estévez Boero, Reseña Labor Parlamentaria, año 1988, Cámara de Diputados de la Nación).

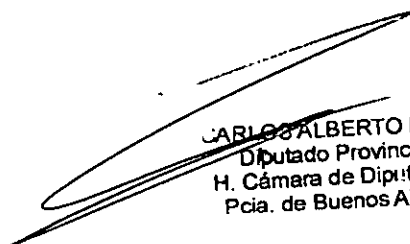
Reafirmamos sus conceptos afirmando que el socialismo vislumbra un solo camino para la superación cabal de esta realidad: la participación del pueblo en forma permanente y a todo nivel.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Estamos convencidos de la importancia del reestablecimiento del instituto del Juicio de Residencia como mecanismo de rendición de cuentas y de evaluación del cumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios públicos.
Por los fundamentos expuestos solicito la sanción favorable del presente proyecto de ley.


CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.